

administración & cidadanía.

Monográfico: Políticas de igualdade e atención á dependencia

Sumario_

01 MARTA CARBALLO (Universidade de Santiago), «O principio de igualdade e a tutela contra a discriminación na Lei orgánica do 22 de marzo de 2007 para a igualdade efectiva de mulleres e homes».**_02_ CORAL DEL RÍO, CARLOS GRADIN e OLGA CANTÓ** (Universidade de Vigo), «A discriminación da muller no mercado de traballo e os seus efectos sobre a pobreza».**_03_ SANTIAGO LAGO** (Universidade de Vigo), «O financiamento da renda básica en España: posible e prioritaria?».**_04_ JAIONE MONDRAGÓN** (Universidade do País Vasco), «A articulación da protección social nas comunidades autónomas. Unha especial referencia á participación na formulación da política de promoción da autonomía persoal e asistencia ás persoas en situación de dependencia».**_05_ ENRIQUE REGIDOR** (Universidade Complutense de Madrid), «Evidencias acerca da relación entre a posición socioeconómica e a saúde, e a súa importancia para a intervención».**_06_ PATRICIO SÁNCHEZ** (Universidade de Vigo) e M.^a **ESTHER LÓPEZ** (Instituto Galego de Estatística), «Os concellos galegos: análise socioeconómica do benestar municipal mediante indicadores sintéticos».**_06_ SEBASTIÁN SARASA** (Universidade Pompeu Fabra), «O novo sistema para a autonomía e a atención á dependencia: reducirá as desigualdades na utilización de servizos?».**_RECENSIÓNS_01_ EVA MARTÍNEZ** (Universidade do País Vasco): De la Fuente, M. e Ortiz, L. [coords.]. 2006. *Els pressupostos amb perspectiva de gènere, repte per als governs locals*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.**_02_ ANTÍA PÉREZ** (Universidade da Coruña): Dumont, G-F. 2006. *Les territoires face au vieillissement en France et en Europe. Géographie-politique-prospective*. Paris: Ellipses.

Monográfico_2006_ Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & ciudadanía.

Monográfico_

Consello Editorial

_PRESIDENTE

ANTONIO IZQUIERDO ESCRIBANO.
Director da Escola Galega de Administración
Pública e catedrático de Socioloxía
[Universidade da Coruña].

_DIRECTOR

RAMÓN BOUZAS LORENZO.
Profesor titular de Ciencias Políticas e da
Administración [Universidade de Santiago de
Compostela].

Comité Científico

_Área de Ciencias Políticas

FERNANDO JIMÉNEZ SÁNCHEZ.
Profesor titular de Ciencias Políticas
e da Administración [Universidade de Murcia].

_Área de Ciencias da Administración

CARLES RAMIÓ MATAS.
Profesor titular de Ciencias Políticas e da
Administración [Universidade Pompeu Fabra].

_Área de Dereito Administrativo

XAVIER FERREIRA FERNÁNDEZ.
Profesor titular de Dereito Administrativo
[Universidade de Santiago de Compostela].

_Área de Dereito Constitucional

EVA SÁENZ ROYO.
Profesora axudante de Dereito Constitucional
[Universidade de Zaragoza].

_Área de Economía

SANTIAGO LAGO PEÑAS.
Profesor titular de Economía Aplicada
[Universidade de Vigo].

_Área de Socioloxía

FABRIZIO BERNARDI.
Profesor titular de Socioloxía [UNED].

_ *Administración & Cidadanía* publícase cunha periodicidade semestral. Ademais dos dous números anuais, *Administración & Cidadanía* ofrece un número anual de contido monográfico.

_ *Administración & Cidadanía* está dispoñible en formato impreso e electrónico, en lingua galega e castelá. Así mesmo, conta cunha versión en lingua inglesa editada en formato electrónico.

_ Para maior información sobre a publicación visite o portal web da EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

EDITA:

ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)
Rúa de Madrid 2 – 4, Polígono das Fontiñas
15707 Santiago de Compostela

TRADUCIÓN E REVISIÓN LINGÜÍSTICA:

María Eibe Fernández
Antonio J. Monteserín García
Laura I. Rubio Rendo

DESEÑO E MAQUETACIÓN:

Krissola Deseño, S.L.

IMPRIME:

Gráficas Salnés, S.L.

ISSN:

1887-0287

DEPÓSITO LEGAL:

A revista *Administración & Cidadanía* non se responsabiliza das opinións vertidas nos presentes artigos desta publicación. Estas opinións son estritamente responsabilidade exclusiva do seu autor ou os seus autores.

Sumario



_ ARTIGOS	[9-168]
_ Marta Carballo (Universidade de Santiago), « O principio de igualdade e a tutela contra a discriminación na Lei orgánica do 22 de marzo de 2007 para a igualdade efectiva de mulleres e homes ».	[9-29]
_ Coral del Río, Carlos Gradín e Olga Cantó (Universidade de Vigo), « A discriminación da muller no mercado de traballo e os seus efectos sobre a pobreza ».	[31-56]
_ Santiago Lago (Universidade de Vigo), « O financiamento da renda básica en España: posible e prioritaria? ».	[57-68]
_ Jaione Mondragón (Universidade do País Vasco), « A articulación da protección social nas comunidades autónomas. Unha especial referencia á participación na formulación da política de promoción da autonomía persoal e asistencia ás persoas en situación de dependencia ».	[69-87]
_ Enrique Regidor (Universidade Complutense de Madrid), « Evidencias acerca da relación entre a posición socioeconómica e a saúde, e a súa importancia para a intervención ».	[89-115]

_ Patricio Sánchez (Universidade de Vigo) e M. ^a Esther López (Instituto Galego de Estatística), «Os concellos galegos: análise socioeconómica do benestar municipal mediante indicadores sintéticos».	[117-139]
_ Sebastián Sarasa (Universidade Pompeu Fabra), «O novo sistema para a autonomía e a atención á dependencia: reducirá as desigualdades na utilización de servizos?».	[141-168]
_ RECENSIONÍS	[169-181]
_ Eva Martínez (Universidade do País Vasco): De la Fuente, M. e Ortiz, L. (coords.). 2006. <i>Els pressupostos amb perspectiva de gènere, repte per als governs locals</i> . Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.	[171-175]
_ Antía Pérez (Universidade da Coruña): Dumont, G-F. 2006. <i>Les territoires face au vieillissement en France et en Europe. Géographie-politique-prospective</i> . París: Ellipses.	[177-181]
_ SUMMARY	[183-185]
_ NORMAS DE PUBLICACIÓN	[187-188]
_ BOLETÍNS DE SUBSCRICIÓN	[189-190]
_ RELACIÓN DE CONTIDOS	[191-194]
_ RELACIÓN DE AUTORES	[195-197]



Artigos

O principio de igualdade e a tutela contra a discriminación na Lei orgánica do 22 de marzo de 2007 para a igualdade efectiva de mulleres e homes



A Lei orgánica do 22 de marzo de 2007 para a igualdade efectiva de mulleres e homes ten por obxecto a prevención de calquera forma de discriminación por razón de sexo, tanto no ámbito público coma no privado. A lei abrangue todos os aspectos das relacións humanas (sinaladamente nos eidos político, civil, laboral, económico, social e cultural), establece principios, recoñece dereitos e implanta medidas para a erradicación de calquera situación de desigualdade. No presente traballo analízanse os principais conceptos, categorías e técnicas de Dereito Antidiscriminatorio definidos no título primeiro da lei. Son obxecto de especial atención as medidas de «acción positiva» de promoción da igualdade, o seu fundamento constitucional e as aplicacións concretas contidas na lei, que contempla o establecemento de «cotas» de participación feminina nos órganos directivos da Administración pública e nas listaxes electorais.&

& Palabras clave: igualdade de oportunidades, discriminación por razón de sexo, *affirmative action*, cotas, democracia paritaria

INTRODUCCIÓN

A Lei orgánica 3/2007, do 22 de marzo, para a igualdade efectiva de mulleres e homes (LOI) atopa o seu fundamento constitucional nos dous preceptos básicos que recoñecen e articulan o principio de igualdade na nosa Constitución: o artigo 14, que proclama a igualdade de todos os españois ante a lei, sen que poida prevalecer discriminación ningunha por razón de nacemento, raza, sexo, relixión, opinión ou calquera outra circunstancia persoal ou social; e o artigo 9.2, que contén un dobre mandato dirixido aos poderes públicos: promover as condicións para que a igualdade do individuo e dos grupos en que se integra sexan reais e efectivas, e remover os obstáculos que impidan ou dificulten a súa plenitude.

Máis aló do fundamento constitucional referido, a LOI enmárcase nun contexto xurídico máis amplo, o da Unión Europea, que inclúe entre as súas misións esenciais a promoción da igualdade entre homes e mulleres (artigos 2, 3.2, 13 e 141 do Tratado constitutivo; artigo 23 da Carta de dereitos fundamentais). Concretamente, a lei opera a transposición de dúas directivas comunitarias en materia de igualdade de trato, a Directiva 2002/73/CE, do 23 de setembro, que modifica a Directiva 76/207/CEE, relativa á aplicación do principio de igualdade no acceso ao emprego, á formación, á promoción profesional e ás condicións de traballo e a Directiva 2004/113/CEE, do 13 de decembro, sobre a aplicación do principio de igualdade de trato no acceso aos bens e servizos e a súa subministración.

A lei para a igualdade comeza por fixar no seu título preliminar o seu obxecto e os medios articulados para acadalo (artigo 1), co que revela o seu vasto ámbito de proxección, destinado a previr calquera forma de discriminación por razón de sexo, tanto no ámbito público coma no privado. Estamos, en tal sentido, ante unha lei integral, que abrangue todos os aspectos das relacións humanas (sinaladamente, nas esferas política, civil, laboral, económica, social e cultural), posto que establece principios, recoñece dereitos e implanta medidas orientadas a erradicar calquera situación de desigualdade.

O carácter transversal do principio de igualdade entre mulleres e homes (sancionado expresamente no artigo 5) evidénciase na propia estrutura da lei. Tras un título primeiro en que se define o principio de igualdade e se articulan os principais medios orientados á súa tutela, a norma regulamenta, sucesivamente, as políticas públicas para a igualdade (título II); a igualdade e os medios de comunicación (título III); o dereito ao traballo en igualdade de oportunidades (título IV); a igualdade no emprego público (título V); a igualdade no acceso aos bens e servizos e a súa subministración (título VI); a igualdade na responsabilidade social das empresas (título VII) e os órganos institucionais que haberán de velar polo cumprimento da lei e a aplicación efectiva do principio de igualdade (título VIII), e péchase cun longuísimos catálogo de disposicións adicionais en que se reforman, para imprimir unha nova perspectiva de xénero, ata 27 leis inscritas en diferentes sectores do ordenamento xurídico.

Ante a imposibilidade de realizar unha análise esexética da lei, o presente traballo céntrase no seu título primeiro, pois, na medida en que compendia categorías e técnicas antidiscriminatorias de vocación xeral —na súa maioría xa coñecidas polo Dereito Comunitario e o Dereito Propio—, o seu estudo permitirá facer referencia a aplicacións concretas dunhas e doutras, contidas ao longo dos restantes títulos da lei.

1. O PRINCIPIO DE IGUALDADE DE TRATO: DISCRIMINACIÓN DIRECTA E INDIRECTA

O eixo da lei, o principio de igualdade de trato, aparece definido no artigo 3 en sentido negativo, como a ausencia de toda discriminación, directa ou indirecta, por razón de sexo e, en especial, a derivada da maternidade, da asunción das obrigas familiares e do estado civil. En todo caso, consideraranse discriminatorios o acoso sexual e o acoso por razón de sexo, —tal e como se definen no artigo 7 da lei—, e calquera trato adverso ou consecuencia negativa derivados do exercicio do dereito a non ser discriminado ou da esixencia do cumprimento efectivo do principio de igualdade (artigo 9).

O contido legal do principio de igualdade atópase así noutras dúas nocións, a discriminación directa e indirecta, pola súa banda definidas no artigo 6 da lei. A primeira delas identifícase coa situación en que unha persoa é tratada de maneira menos favorable ca outra que se atopa en situación comparable, por razón do seu sexo (artigo 6.1). Estamos ante o suposto máis tosco e flagrante de discriminación, que constitúe unha agresión á dignidade e á integridade moral da persoa, e que pode proceder tanto dos poderes públicos coma dos particulares. En concreto, a lei considera discriminación directa por razón de sexo todo trato desfavorable relacionado co embarazo e a maternidade (artigo 8), fórmulas discriminatorias que teñen o seu campo de desenvolvemento propio, aínda que non exclusivo, nas relacións laborais.

A discriminación directa ofrece poucas dúbidas en canto á nulidade da norma, acto ou medida en que se perpetra, pois a diferenciación de trato baseada no sexo proscribíese, non xa na lei analizada, senón na Constitución mesma (artigo 14). Pero a discriminación adopta ás veces formas máis sutís, que xustifican a ampliación da prohibición á chamada discriminación indirecta ou, nos termos da lei, á «situación en que unha disposición, criterio ou práctica aparentemente neutros pon a persoas dun sexo en desvantaxe particular con respecto a persoas doutro, agás cando a devandita disposición, criterio ou práctica poidan xustificarse obxectivamente en atención a unha finalidade lexítima, e que os medios para acadar esta finalidade sexan necesarios e adecuados.»

O concepto de discriminación indirecta é debedor da xurisprudencia do Tribunal de Xustiza da Unión Europea (TXCE), que no ámbito das relacións laborais vai paulatinamente detectando situacións de discriminación oculta, encubertas baixo unha aparencia de igualdade. Trátase de medidas ou condutas formalmente neutras que afectan a unha proporción substancialmente maior de persoas dun mesmo sexo, que resultan discriminadas no seu conxunto. Na sentenza do 31 de marzo de 1981 (asunto 96/80, Jenkins/Kingsgate), o Tribunal de Xustiza declarou que unha práctica salarial consistente en fixar unha retribución por horas menos elevada para o traballo a tempo parcial que para o traballo a tempo completo constitúe unha discriminación prohibida polo entón artigo 119 do Tratado (hoxe, 141) dado que é un medio indirecto de reducir o nivel retributivo dos traballadores a tempo parcial. E este grupo, o dos traballadores a tempo parcial confórmano fundamentalmente persoas de sexo feminino. Neste pronunciamento, o Tribunal parece esixir certa intencionalidade discriminatoria por parte do empresario, esixencia que desaparecerá na súa xurisprudencia posterior, que obxectiviza o concepto. Xa na sentenza do 13 de maio de 1986 (asunto 170/84, Bilka-Kaufhaus GmbH/Karin Weber von Hartz), o carácter discriminatorio da política de persoal seguida por unha sociedade de grandes almacéns, consistente en excluír os empregados a tempo parcial dun réxime de pensións de empresa, despréndese do feito de que a exclusión

afecte un número moito máis elevado de mulleres que de homes. En tales casos, o Tribunal grava a empresa coa carga de probar que a medida está baseada en factores obxectivamente xustificadas e alleos a calquera discriminación por razón de sexo¹.

A doutrina do TXCE foi recibida axiña polo Tribunal Constitucional español, que xa na sentenza 145/1991, do 1 de xullo, mantén o espírito desta cando declara discriminatoria a diferenza salarial, establecida en convenio colectivo, entre a categoría profesional de «limpadoras» e a de «peóns», cuxo desenvolvemento esixe idéntico esforzo, sen requirir cualificación específica².

Con esta orixe, a incorporación do concepto a un texto legal producírase con ocasión da promulgación da Directiva 97/80/CE do Consello, do 15 de decembro, relativa á carga da proba nos casos de discriminación por razón de sexo, que define a discriminación indirecta como o criterio ou práctica aparentemente neutro que afecta unha proporción substancialmente maior de membros dun mesmo sexo, agás cando a disposición, criterio ou práctica resulte adecuado e necesario, e poida xustificarse con criterios obxectivos non relacionados co sexo. A definición legal será posteriormente perfilada pola Directiva 2002/73/CE, que modifica a Directiva 76/207/CEE, e introduce no artigo 2.2 desta última, unha fórmula idéntica á que hoxe recolle o artigo 6.2 da LOI.

A formulación actual do concepto, tanto comunitaria como estatal, permite excluír o carácter discriminatorio dunha conduta ou norma cando resulte obxectivamente xustificada, tanto pola lexitimidade da finalidade perseguida como pola necesidade e proporcionalidade dos medios utilizados a tal fin, cuxa proba grava en todo caso ao responsable de tal práctica ou disposición. Recóllese así unha excepción presente desde as primeiras sentenzas que forxaron a noción de discriminación indirecta, e da que atopamos algúns exemplos na propia xurisprudencia do TXCE³. En todo caso, sería desexable que os tribunais amosasen certo rigor na apreciación da concorrencia da xustificación obxectiva da medida de impacto adverso, e evitasen pronunciamentos como o contido no recente Auto do Tribunal Constitucional 200/2007, do 27 de marzo, en que, afastándose da súa doutrina anterior, o Tribunal non admite a cuestión de inconstitucionalidade promovida contra o artigo 140.2, en relación co artigo 109.1 da Lei xeral da Seguridade Social, por estimar que o principio de contributividade que informa o sistema da Seguridade Social xustifica que as bases reguladoras —e, por tanto, a contía— das prestacións se calculen en función do efectivamente cotizado, o que sen ningunha dúbida determinará unha prestación de contía inferior para os traballadores contratados a tempo parcial.

Co contido descrito (ausencia de toda discriminación, directa ou indirecta), a igualdade de oportunidades é un dereito subxectivo xuridicamente protexido, pero o seu valor vai máis aló, para erixirse en principio informador do ordenamento xurídico (artigo 4). Desde a primeira perspectiva —a igualdade como dereito—, a lei establece as consecuencias xurídicas da súa lesión (artigo 10), e instaura mecanismos procesuais orientados a reforzar a súa protección xurisdiccional (artigos 12 e 13). Desde a segunda das perspectivas apuntadas, o principio de igualdade actúa como criterio de interpretación e motor dinamizador da totalidade do ordenamento xurídico. A súa forza transformadora maniféstase especialmente na habilitación contida na lei para o desenvolvemento futuro de accións positivas orientadas a acadar a efectividade do dereito constitucional da igualdade (artigo 11).

2. A PROTECCIÓN DO DEREITO DE IGUALDADE

2.1. Consecuencias xurídicas da conduta discriminatoria

A existencia de calquera fórmula directa ou indirectamente discriminatoria vicia de nulidade a norma, a actuación administrativa, a medida empresarial ou a cláusula negocial onde se perpetre. Así o sinala o artigo 10 da lei que, á sanción de nulidade, engade a reparación indemnizatoria, así como calquera outra medida reparadora real, efectiva e proporcionada ao prexuízo sufrido. Máis aló de reparacións individuais, o artigo 10 sinala a procedencia, no seu caso, «dun sistema eficaz e disuasorio de sancións que preveñan a realización de condutas discriminatorias».

Chama a atención a excesiva xeneralidade da norma, que traspón, simultaneamente, os artigos 6.2 e 8 quinto da Directiva 2002/73/CEE —nos seus mandatos respectivos de reparación e sanción dos comportamentos discriminatorios no ámbito das relacións laborais— e os artigos 8.2 e 14 da Directiva 2004/113/CE —nos seus mandatos respectivos de reparación e sanción no ámbito das relacións de subministración de bens e servizos. Quizais a presenza do artigo 10, que lle confire vocación reguladora da totalidade de relacións comprendidas na lei, non permitise maior concreción á hora de determinar as consecuencias xurídicas da actuación discriminatoria. Pero sería desexable un maior coidado por parte do lexislador, que evitase a enunciación indiscriminada de tales consecuencias, que non sempre se adaptan ás diversas hipóteses de discriminación posible. Así, a nulidade e a ineficacia serán dificilmente predicables dos comportamentos constitutivos de delito, falta ou ilícito civil, que despregan os seus efectos típicos⁴, do mesmo xeito que a procedencia de indemnización non parece posible cando a lesión á igualdade entre homes e mulleres proceda dunha norma contida nun convenio colectivo.

A falta de concreción da norma convértea, en definitiva, nun precepto de carácter programático, que non exclúe a necesidade de atender as sancións específicas establecidas pola lexislación sectorial, entre as que se atopan as introducidas nas propias disposicións adicionais da lei⁵.

2.2. Tutela xudicial efectiva e carga da proba

Consonte ao artigo 12.1 da lei, calquera persoa poderá pedir aos tribunais a tutela do dereito á igualdade entre mulleres e homes, de acordo co establecido no artigo 53.2 da Constitución, e mesmo unha vez terminada a relación na que supostamente se ten producido a discriminación. Deste xeito, a tutela da igualdade poderá reclamarse, ben ante os tribunais ordinarios por calquera dos procesos especiais para a protección dos dereitos fundamentais, ben a través do recurso de amparo, ante o Tribunal Constitucional⁶.

O parágrafo primeiro do artigo 12 non introduce novidades reais respecto á situación anterior á lei analizada, na medida en que resultaba indiscutible a lexitimación da vítima do comportamento discriminatorio para exercer as accións referidas no mesmo. Máis innovador resulta sen dúbida o parágrafo segundo da norma, que introduce a lexitimación para intervir nos procesos civís, sociais e contencioso-administrativos que versen sobre a defensa do dereito á igualdade das persoas físicas e xurídicas con interese lexitimo, determinadas polas leis reguladoras destes procesos. Unha lexitimación que o parágrafo terceiro exceptúa nos litixios sobre acoso sexual e acoso por razón de sexo.

A previsión legal atopa o seu desenvolvemento nas disposicións adicionais quinta e sexta, que reforman, respectivamente, a Lei de axuízamento civil (en adiante, LAC) —introducindo un novo artigo 11 bis—, e a Lei reguladora da xurisdición contencioso-administrativa (en adiante, LXCA) —engadindo unha letra i ao apartado 1 do artigo 19—, co obxecto de introducir a lexitimación para a incoación de tales procesos, de sindicatos, asociacións legalmente constituídas cuxo fin primordial sexa a defensa da igualdade entre mulleres e homes e organismos públicos con competencia na materia⁷.

A lexitimación dos entes mencionados non ten sempre a mesma significación e alcance. Polo contrario, as leis reguladoras do proceso civil e do proceso contencioso administrativo, con redacción practicamente idéntica, refiren dous supostos diversos de lexitimación, individual a primeira; colectiva a segunda.

En primeiro termo, as normas recoñécenlles aos sindicatos e ás asociacións, a lexitimación para actuar en defensa dos seus afiliados e asociados, sempre coa autorización destes, nos procesos relativos á igualdade de trato entre homes e mulleres. Estamos aquí ante un suposto de representación do traballador no proceso que debe ser celebrado, na medida en que supón para aquel, un sensible abaratamento do custo económico e emocional de litigar. Non obstante, a lexitimación analizada inscríbese no marco dun proceso individual, en que a iniciativa segue estando en mans da persoa discriminada, e a eficacia da sentenza limitada ás relacións entre esta e o suxeito discriminador. Neste sentido, na loita xudicial contra a discriminación da muller acadá maior importancia a lexitimación recoñecida ás persoas xurídicas recollida no artigo 12 da Lei para a tutela colectiva do principio de igualdade, lexitimación desenvolvida nos artigos 11 bis.2 da LAC e 19.1.i.2 da LXCA.

Segundo ambos os preceptos, cando os afectados sexan unha pluralidade de persoas indeterminada ou de difícil determinación, a lexitimación para demandar en xuízo a defensa destes intereses difusos corresponde en exclusiva aos organismos públicos con competencia na materia, aos sindicatos máis representativos e ás asociacións de ámbito estatal. Deste xeito, a súa lexitimación para a defensa de intereses supraindividuais límitase *expressis verbis* ao suposto en que o número de «afectados» pola actuación discriminatoria sexa indeterminado, como sucederá sempre que a actuación ou comportamento en cuestión afecte o colectivo de mulleres na súa totalidade (v. gr., publicidade sexista, que, en puridade, afecta o toda a sociedade). Paralelamente, exclúese a posibilidade de actuar de asociacións, sindicatos e organismos públicos cando o número de afectados sexa determinado ou facilmente determinable, suposto en que non quedará ás vítimas da discriminación máis camiño que a acción individual, ben exercitada en nome propio, ben autorizando ad hoc a asociación ou o sindicato ao que pertencen. Confesamos non entender a restrición operada polas normas en estudo, que impiden a procedencia dunha acción colectiva, por exemplo, no caso de hipotéticas medidas sexistas aplicadas por unha Administración que afecten a todas as mulleres vinculadas a ela por contrato de natureza funcionarial ou administrativa, cuxo número será facilmente determinable⁸.

Aínda en materia de tutela xudicial efectiva, a lei recolle, no seu artigo 13, un potente instrumento de defensa da muller discriminada no seo do proceso, a coñecida como inversión da carga da proba. De acordo co artigo citado, «en todos os procedementos en que as alegacións da parte actora se fundamenten en actuacións discriminatorias, corresponderá á persoa demandada probar a ausencia de discriminación nas medidas adoptadas, e a súa propor-

cionalidade». Por imperativo constitucional (artigo 24.2 CE), o parágrafo segundo exclúe a aplicación da regra aos procesos penais.

A norma recolle e xeneraliza unha regra xa coñecida polo noso ordenamento, e sensible ás dificultades probatorias do feito discriminatorio, especialmente acusadas en materia de discriminación indirecta⁹. Nestes casos, a vixencia do repartimento clásico do *onus probandi* situaría o demandante na difícil tesitura de demostrar a intencionalidade discriminatoria dunha medida aparentemente neutra. Para evitar a indefensión que xeraría tal esixencia, a lei traslada ao demandado a carga de probar a xustificación obxectiva e a proporcionalidade da medida ou da actuación cuestionada, se ben, e a pesar do silencio legal, é previsible que os tribunais sigan gravando ao demandante co deber de achegar «indicios racionais» que permitan inducir a existencia de discriminación¹⁰. Para evitar que a proba de indicios se converta na praxe, nun obstáculo para o éxito da demanda, sería desexable certa lasitude por parte dos tribunais na apreciación da súa concorrencia¹¹. En particular, e en materia de discriminación indirecta, debера bastar a constatación de que unha medida prexudica de forma maioritaria ás mulleres, para gravar o demandado coa proba da súa razoabilidade, cuxa valoración compete, en último termo, ao tribunal. Na achega dos datos indiciarios da discriminación, o actor poderá solicitar o auxilio do propio tribunal, segundo se desprende do parágrafo primeiro apartado segundo da norma («para os efectos do disposto no parágrafo anterior, o órgano xudicial, a instancia de parte, poderá recadar [sic], se o estimase útil e pertinente, informe ou ditame dos organismos públicos competentes»).

3. AS MEDIDAS DE ACCIÓN POSITIVA

Conforme ao artigo 11 da lei,

co fin de facer efectivo o dereito constitucional de igualdade, os poderes públicos adoptarán medidas específicas en favor das mulleres, para corrixir situacións patentes de desigualdade de feito respecto dos homes. Tales medidas, que serán aplicables en tanto subsistan estas situacións, haberán de ser razoables e proporcionadas en relación co obxectivo perseguido en cada caso.

Tamén as persoas físicas e xurídicas privadas poderán adoptar este tipo de medidas nos termos establecidos na presente lei.

O precepto contén unha habilitación xeral, dirixida aos poderes públicos e aos particulares, para adoptar medidas de acción positiva, isto é, fórmulas de trato formalmente desigual orientadas á consecución da igualdade material consagrada polo artigo 9.2. CE, que tratan de favorecer os membros dun colectivo socialmente discriminado. Tales medidas, que se conciben como conxunturais (serán aplicables mentres subsistan situacións patentes de desigualdade) están suxeitas á norma por un dobre condicionamento: a súa razoabilidade e a proporcionalidade en relación co fin perseguido, que se cifra en facer efectivo o dereito constitucional da igualdade¹².

Pese á alusión xenérica á «acción positiva», o certo é que non estamos ante un concepto unívoco, senón ante unha categoría dentro da cal é posible distinguir diversos grupos de medidas, que varían en función da súa intensidade. Neste senso, comunmente na doutrina establécese unha distinción entre accións positivas moderadas ou de incentivación e accións positivas intensas, de discriminación positiva ou inversa¹³.

3.1. Accións positivas moderadas

As accións positivas moderadas son aquelas que, sen influír de modo directo no proceso selectivo, están orientadas a remover os obstáculos que impiden aos membros dos grupos minusvalorados (no caso, ás mulleres) chegar a tal proceso en igualdade de condicións¹⁴. Inscríbense aquí medidas tales como os programas de formación específicos para mulleres, ou a preferencia no acceso aos cursos de promoción, a inclusión de mulleres nos equipos de selección de persoal, a concesión de subvencións ou beneficios fiscais ás empresas con políticas de igualdade, a priorización de tales empresas na contratación pública, a depuración nos currículos dos criterios sexistas... Igualmente, e na medida en que melloran a competitividade das mulleres no mercado de traballo, son medidas de acción positiva, as orientadas a facilitar a conciliación entre vida laboral e familiar, sempre que incentiven a corresponsabilidade dos homes no traballo doméstico¹⁵.

O Tribunal Constitucional, ao abeiro do artigo 9.2 CE, ten declarado en reiteradas ocasións a constitucionalidade das accións positivas de incentivación, cualificándoas de medidas obxectivamente aptas para conseguir unha finalidade lexítima: a igualdade de oportunidades entre homes e mulleres. Na STC 128/1987, do 16 de xullo, en que se declara a constitucionalidade do réxime de prestacións de gardería do Insalud, exclusivo das traballadoras con fillos de menos de seis anos, o Tribunal fai unha coidadosa análise do elemento de diferenciación que xustifica o tratamento especial dado ás traballadoras. Lonxe de radicar exclusivamente no sexo ou na perversa consideración de que a muller teña superiores obrigas que o home respecto aos fillos, «a diferenciación reside en que existe unha innegable e maior dificultade para a muller con fillos de curta idade para incorporarse ao traballo ou para permanecer nel, dificultade que ten orixes moi diversas, pero que coloca a esta categoría social nunha situación de feito claramente desvantaxosa respecto aos homes na mesma situación. En tanto, pois, esta realidade perdure, non poden considerarse discriminatorias as medidas tendentes a favorecer o acceso ao traballo dun grupo en situación de clara desigualdade social, e que traten de evitar, facilitando o emprego de garderías, que unha práctica social discriminatoria se traduza nun alonxamento [sic] do traballo da muller con fillos pequenos». Por tal razón, o tratamento desigual outorgado ao home non constitúe unha discriminación prohibida polo artigo 14 CE, «senón, polo contrario, unha medida destinada a paliar a discriminación sufrida por ese conxunto social e que responde ao mandato constitucional, contido no artigo 9.2 do texto fundamental. Non hai en consecuencia, vulneración do principio de igualdade ao darse tratamentos diferentes a suxeitos en situacións que resultan distintas, de acordo con criterios razoables a xuízo deste Tribunal» (fundamento xurídico décimo)¹⁶.

A análise da razoabilidade das causas subxacentes á diferenza de trato permite ao Tribunal establecer nesta sentenza a distinción entre as medidas de acción positiva, conformes e aínda impostas polo principio de igualdade, e as medidas protectoras do traballo feminino, que recollen, en aparencia, unha vantaxe para a muller, pero que, lonxe de acadar un obxectivo de igualdade, perpetúan e reproducen na práctica a posición de inferioridade social da poboación feminina (fundamento xurídico sétimo). As medidas ou normas protectoras carecen de xustificación obxectiva e razoable, en tanto responden a unha consideración da muller como ser inferior e abocado á vida doméstica, e non gardan adecuación ningunha coa finalidade da promoción da igualdade real e efectiva entre homes e mulleres. Pénsese na regulación que condiciona a pensión de viuvez do home a un requisito non esixido ás viúvas: atoparse

incapacitado para o traballo e vivir ao cargo da esposa falecida¹⁷. Ou nas normas que presupoñen a debilidade da muller, e establecen especialidades en materia de traballo nocturno¹⁸, ou impiden o seu acceso a determinadas profesións¹⁹.

A correcta distinción entre medidas lexítimas de diferenciación e medidas falsamente protectoras debe estar presente no desenvolvemento do artigo 11 da LOI, que, como apuntabamos, lexítima para a adopción das primeiras a poderes públicos e particulares. Pero, máis aló da habilitación xeral contida no precepto, a lei para a igualdade efectiva entre homes e mulleres contén ao longo do seu articulado un importante número de medidas de incentivación que se proxectan en moi diversas áreas de intervención. Así, en materia de acción administrativa para a igualdade (título II, capítulo II), xunto ao establecemento de normas programáticas habilitantes dun futuro desenvolvemento regulamentario de medidas de promoción da igualdade en materia de educación (artigos 23 a 25), creación e produción artística e intelectual (artigo 26), saúde (artigo 27), sociedade da información (artigo 28), deportes (artigo 29), desenvolvemento rural (artigo 30), políticas de ordenación territorial e vivenda (artigo 31) e cooperación para o desenvolvemento (artigo 32), a lei prevé concretas medidas que se aplicarán tanto no ámbito da contratación das administracións públicas —inclusión, nas condicións de execución dos contratos, de medidas de promoción da igualdade (artigos 33 e 34.1) e establecemento de cláusulas de preferencia na adxudicación de contratos ás empresas que promovan a igualdade no traballo (artigo 34.3)— como das subvencións públicas —inclusión nas bases reguladoras da subvención da valoración de actuacións de efectiva consecución da igualdade por parte das entidades solicitantes (artigo 35).

En materia de igualdade de oportunidades no traballo, e á marxe de posibles medidas establecidas mediante negociación colectiva (artigo 43), o título IV recolle exemplos típicos de acción positiva, como a priorización das mulleres no acceso aos programas de inserción laboral (artigo 42.2); a previsión dunha regulación dos dereitos de conciliación da vida persoal, familiar e laboral que fomente a asunción equilibrada das responsabilidades familiares (artigo 44)²⁰; a imposición ás empresas do deber de elaboración de plans de igualdade e da adopción de medidas específicas de prevención do acoso sexista (artigos 45 a 49)²¹, ou a concesión dun distintivo empresarial en materia de igualdade, que poderá ser utilizado no tráfico comercial e con fins publicitarios (artigo 50)²².

Xa en materia de emprego público, poden verse medidas de concienciación no artigo 61 (sobre formación para a igualdade), mentres que a idea de promoción se atopa nos artigos 53 e 54 (sobre presenza equilibrada de mulleres nos tribunais e órganos de selección do persoal da Administración xeral do Estado), 56 a 59 e 60.1 (sobre conciliación de vida laboral e familiar) e 60.2 (sobre reserva de prazas ás empregadas públicas en cursos de formación para a promoción profesional).

3.2. Accións positivas intensas ou de discriminación inversa

As denominadas, non sen certo prexuízo, medidas de discriminación inversa ou positiva²³ consisten na reserva de prazas ou cotas a determinados grupos minusvalorados para posibilitarlles o acceso a bens escasos da sociedade (postos de traballo, listas electorais, contratos coa administración, prazas universitarias...). A diferenza das medidas de acción positiva moderada, as medidas agora analizadas suscitan para unha parte da doutrina problemas de constitucionalidade, baseándose no presuposto de que xeran un dano directo a membros concretos e individualizados do grupo non beneficiado, que deixan de obter o ben cobizado²⁴.

Non creo que o xuízo de constitucionalidade das medidas analizadas deba diverxer do establecido con carácter xeral polo Tribunal Constitucional, na interpretación conxunta dos artigos 14 e 9.2 da Constitución. Sempre que se constate a existencia dunha desigualdade patente que, partindo da igualdade entre sexos, non ten máis causa que a discriminación histórica do grupo, medidas como a reserva porcentual de prazas ou a preferencia da muller en caso de empate deben ser valoradas en termos de adecuación e proporcionalidade. O primeiro destes parámetros de constitucionalidade evidenciará a especial potencialidade destas medidas na consecución da igualdade real entre homes e mulleres²⁵, mentres que o xuízo de proporcionalidade esixirá a valoración da entidade real da «carga» producida sobre membros concretos do colectivo dominante, co fin de evitar a produción dun mal maior de aquel que se trata de corrixir²⁶.

A diferenza das accións positivas moderadas, non existían en España ata a aprobación da LOI, medidas de discriminación positiva da muller de ámbito estatal²⁷. Máis rica é a experiencia previa no ámbito autonómico. As comunidades de Baleares e Castela-A Mancha introducíron no ano 2002 a paridade electoral²⁸, mentres que a Lei galega do 16 de xullo de 2004, para a igualdade de mulleres e homes estableceu medidas de preferencia da muller en materia de acceso ao emprego público nos corpos, escalas, grupos ou categorías cunha representación feminina inferior á masculina en vinte puntos porcentuais (artigo 37). O País Vasco, na Lei do 18 de febreiro de 2005 para a igualdade de mulleres e homes, estableceu tanto medidas de preferencia da muller no acceso ao emprego público nos corpos e categorías cunha representación feminina inferior ao 40% (artigo 20) como a paridade en materia de participación sociopolítica (artigo 23), coa conseguinte reforma das leis vascas de Goberno, de eleccións ao Parlamento vasco e de eleccións ás Xuntas Xerais dos Territorios Históricos de Áraba, Biscaia e Guipúscoa (disposicións finais terceira a quinta). O Tribunal Constitucional terá ocasión de pronunciarse sobre esta última lei, na resolución do recurso de inconstitucionalidade interposto polo Grupo parlamentario popular no Congreso, en relación cos artigos 3.7.II, 20.4 b), 5, 6 e 7, a disposición final segunda, apartado dous e as disposicións finais cuarta e quinta.

Así as cousas, a lei que agora analizamos constitúe unha auténtica revolución, pois, máis aló da habilitación xeral do artigo 11, introduce, de maneira directa, a idea de paridade nas diferentes facetas das relacións sociais que regula, sinaladamente, nos ámbitos da actuación administrativa, das relacións laborais e da participación política.

A noción central na articulación destas medidas é a de composición, participación ou representación equilibrada, definida na disposición adicional primeira da lei como a presenza de mulleres e homes de forma tal que, no conxunto ao que se refira, as persoas de cada sexo non superen o sesenta por cento nin sexan menos do corenta por cento.

3.2.1. Administración e emprego público

O artigo 14.4 da lei recolle entre os criterios xerais de actuación dos poderes públicos a participación equilibrada de mulleres e homes nas candidaturas electorais e na toma de decisións. O segundo dos mandatos contidos no precepto, que centra agora a nosa atención, tradúcese na implantación da paridade nos nomeamentos realizados polos poderes públicos, idea que se desenvolve ao longo de varios preceptos da lei, tanto de carácter sectorial, en sede de política educativa, sanitaria, artística e cultural²⁹, como de vocación xeral. Así, en materia de políticas públicas, e segundo o artigo 16, «os poderes públicos procurarán aten-

der ao principio de presenza equilibrada de mulleres e homes nos nomeamentos e designacións dos cargos de responsabilidade que lle correspondan». O carácter programático do precepto («*procurarán atender*») contrasta coa imperatividade dos artigos 52 e 54 da lei que, en sede de igualdade no emprego público, compelen ao Goberno e á Administración xeral do Estado, respectivamente, a atender o principio de presenza equilibrada no nomeamento das persoas integrantes dos órganos directivos da Administración (artigo 52), e na designación dos representantes desta en órganos colexiados, comités de expertos e consultivos nacionais e internacionais e nos nomeamentos que lle compete realizar nos consellos de administración das empresas participadas por ela (artigo 54). Parece así que a paridade se impón nos órganos colexiados e se procura no que respecta aos cargos unipersoais.

Sexa como for, debe observarse que o principio de representación equilibrada rexe en relación aos cargos e postos da Administración aos que se accede por decisión discrecional dos órganos superiores, e non xa mediante a superación de probas obxectivas. O lexislador español opta así por renunciar ao establecemento de medidas de discriminación positiva no acceso e promoción dentro da función pública, cando non parece que existan dificultades reais de orde constitucional para introducilas.

Como xa se apuntou, o Tribunal Constitucional, na sentenza 269/1994, do 3 de outubro, admitiu a constitucionalidade dun sistema de reserva de prazas a favor de persoas con discapacidade física, psíquica ou sensorial, na aplicación dos artigos 9.2 e 1.1 CE. Segundo o Tribunal, o tratamento preferente de persoas que se atopan en condicións desfavorables de partida non atenta contra o principio de igualdade consagrado no artigo 14, senón que, polo contrario, o fai posible, sen restrinxir o dereito de quen oposita a prazas de quenda libre, nin eximir aos suxeitos favorecidos coa reserva da obriga de poñer de manifesto a súa aptitude para o desempeño das prazas, garantindo así o principio de eficiencia da administración na xestión dos intereses xerais (artigo 103.1 CE).

Máis rica é a xurisprudencia do Tribunal de Xustiza da Unión Europea na materia, que ten evolucionado cara á aceptación —se ben restrinxida— de medidas de trato preferente da muller no acceso a postos da Administración en ámbitos en que aquela está infrarrepresentada³⁰. Nun primeiro pronunciamento (sentenza do 17 de outubro de 1995, asunto C-450/93, Kalanke/Freie Hansestadt Bremen) a Corte rexeitou a compatibilidade do Dereito Comunitario (concretamente, do artigo 2, apartados 1 e 4 da Directiva 76/207) coa normativa nacional que, en caso de idéntica capacitación de candidatos de distinto sexo que concorren a unha promoción, concedía automaticamente preferencia ás candidatas femininas nos sectores en que as mulleres estivesen infrarrepresentadas, considerando que existe infrarrepresentación cando aquelas non cubran cando menos a metade dos postos nos distintos graos da categoría de persoal de que se trate. Para o tribunal, a norma que garante a preferencia absoluta e incondicional das mulleres nun nomeamento ou promoción non constitúe unha medida de fomento da igualdade de trato, pois substitúe a igualdade de oportunidades polo resultado, excedendo os límites da habilitación contida no entón artigo 4.2 da Directiva.

A extraordinaria repercusión mediática e doutrinal, maioritariamente crítica, que produciu a sentenza Kalanke en Europa³¹ condicionou sen dúbida a xurisprudencia posterior do Tribunal, que só dous anos despois (sentenza do 11 de novembro de 1997, asunto C-409/95, Marschall/Land Nordrhein-Westfalen) matizará o seu criterio. En caso de igualdade de capacitación, a Lei do Land Renania do Norte-Westfalia obrigaba a conceder preferencia ás candi-

datos femininas na promoción en sectores de actividade da Administración con menor número de mulleres, «salvo que concorran na persoa do candidato motivos que inclinen a balanza ao seu favor». Nesta «cláusula de apertura» xustifica o Tribunal a lexitimade da norma, pois exclúe a preferencia absoluta e incondicional da muller, e

a diferenza do que ocorría coa normativa examinada na sentenza Kalanke (...), garante aos candidatos masculinos con igual capacitación que as candidatas femininas, que as candidaturas serán obxecto dunha apreciación obxectiva que teña en conta todos os criterios relativos á persoa dos candidatos de ambos sexos e ignore a preferencia concedida ás candidatas femininas cando un ou varios deses criterios fagan que a balanza se incline a favor do candidato de sexo masculino. Non obstante, debe lembrarse, a este respecto, que tales criterios non poderán ser discriminatorios en prexuízo das candidatas femininas (cdo. 33).

A doutrina sentada na sentenza Marschall será retomada polo Tribunal de Xustiza da Unión Europea na resposta dada á primeira das cuestións prexudiciais formuladas no caso resolto pola sentenza do 28 de marzo de 2000 (asunto C-158/97, Badeck e outros)³². Para a Corte, o artigo 2, apartados 1 e 4 da directiva non se opón a unha normativa nacional que, en sectores en que as mulleres están infrarrepresentadas, e cando existe igualdade de cualificación entre candidatos de distinto sexo, outorga preferencia ás candidatas femininas «sempre que sexa necesario para a consecución dos obxectivos do plan de promoción da muller, salvo que se opoña a isto un motivo de rango xurídico superior»³³. A regra de prioridade establecida non ten carácter absoluto e incondicional, no sentido proscrito pola sentenza Kalanke, de aí que deba sosterse a súa compatibilidade, na medida en que «garanta que as candidaturas son obxecto dunha apreciación obxectiva que teña en conta situacións particulares de natureza persoal de todos os candidatos» (cdo. 38)³⁴.

3.2.2. Relacións laborais e responsabilidade social das empresas

En materia de igualdade de oportunidades no traballo, a lei, tan rica na adopción de medidas de acción positiva moderada, establece unha soa medida de discriminación inversa, sen prexuízo de admitir o establecemento de calquera tipo de acción por vía de negociación colectiva (artigo 43). A medida contemplada directamente pola lei recóllese no artigo 75, destinado ás sociedades obrigadas a presentar conta de perdas e ganancias non abreviada, que «procurarán incluír no seu consello de administración un número de mulleres que permita acadar unha presenza equilibrada de mulleres e homes nun prazo de oito anos a partir da entrada en vigor desta lei»³⁵.

A expresión utilizada polo lexislador, unida á ausencia dunha norma que determine a sanción aplicable aos empresarios que incumpran a regra establecida, conducen a excluír o carácter imperativo da mesma³⁶. Quizais se pretenda así conciliar a norma co principio de liberdade de empresa, que implica a liberdade de organización polo empresario (artigo 38 CE). Pero tal proceder resulta inxustificable. Os artigos 9.2 e 38 non gozan do mesmo rango constitucional, e, polo valor simbólico do traballo, os empresarios son suxeitos que poden colaborar especialmente na consecución de niveis de igualdade real e na promoción de colectivos tradicionalmente marxidados³⁷. Como se ten posto de relevo, as medidas de discriminación inversa non interfieren na competitividade da empresa, e corríxen a inercia producida pola exclusiva valoración do mérito, na consecución do cal subxacen moitas veces criterios sexistas³⁸.

3.2.3. A paridade electoral

A disposición adicional segunda da Lei de igualdade modifica a Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, de réxime electoral xeral, co obxecto de introducir a necesidade de composición equilibrada nas candidaturas que se presenten para as eleccións de deputados ao Congreso, municipais e de membros dos consellos insulares e dos cabidos insulares canarios, deputados ao Parlamento europeo e membros das asembleas lexislativas das comunidades autónomas. De acordo co novo artigo 44 bis de lei electoral, tales candidaturas deberán ter unha composición equilibrada de mulleres e homes, de forma que no conxunto da lista os candidatos de cada un dos sexos supoñan como mínimo o corenta por cento, mantendo tal proporción mínima en cada tramo de cinco postos. A regra non se cumpre no caso das candidaturas que se presenten nos municipios cun número de residentes igual ou inferior a 3000 habitantes e nas illas cun número de residentes igual ou inferior a 5000 habitantes³⁹. Nas eleccións ao Senado, as candidaturas que se agrupen en listas deberán ter unha composición de mulleres e homes o máis próxima posible ao equilibrio numérico.

As cotas orientadas a acadar a igualdade real na participación política constitúen quizais o máis espiñoso dos terreos en materia de acción positiva. Á marxe dos reparos de oportunidade política que algúns lle achacan, desde a perspectiva constitucional estanse a opoñer tres argumentos básicos: a indivisibilidade da soberanía e a representación política, o dereito individual ao sufraxio pasivo e a liberdade de actividade dos partidos políticos⁴⁰.

Os detractores da cota electoral negan, en primeiro termo, a súa compatibilidade co concepto de representación asumido polo Estado democrático, en que todos os deputados representan a todos os cidadáns, e non xa a un grupo social en especial. Desde esta perspectiva, a distinción entre candidatos, sexa polo seu sexo, sexa por calquera outra característica, constitúe unha lesión á unidade do corpo electoral e, en consecuencia, á indivisibilidade da soberanía, da que aquel é titular (artigo 1.2 CE)⁴¹.

O reparo á paridade electoral representado pola fragmentación da soberanía e a representación resulta pouco convincente, como si semellan selo as críticas que ten recibido pola maioría da doutrina constitucionalista⁴². As cotas electorais femininas non buscan a creación dun novo corpo electoral que articule unha representación diferenciada das mulleres, dividindo en dous a titularidade da soberanía. Na medida en que afectan exclusivamente o sufraxio pasivo, operan no plano da elección dos representantes, non xa no do suxeito representado, que segue sendo único⁴³.

O segundo dos argumentos esgrimidos contra as leis de paridade electoral vén dado polo dereito fundamental ao sufraxio pasivo ou dereito a acceder a cargos públicos en condicións de igualdade, consagrado no artigo 23.2 da Constitución española. En opinión dos detractores das cotas electorais, o seu establecemento limita, por razón de sexo, o dereito de calquera cidadán a presentarse como candidato electoral⁴⁴.

Novamente o argumento pode ser rebatido, pois, tal e como prevé a propia norma constitucional, o dereito de sufraxio pasivo debe ser exercido na forma establecida polas leis, que lexitimamente poderán modificalo, establecendo condicións ou requisitos que non resulten arbitrarios ou non razoables⁴⁵. A tensión entre igualdade formal e real latexa de novo na interpretación das «condicións de igualdade» en que o dereito ao sufraxio pasivo debe ser exercido, sen que exista razón ningunha para apartarse aquí da doutrina reiterada do Tribunal Constitucional, en canto permite o trato desigual orientado a acadar maiores cotas de igual-

dade real. Máxime se temos en conta que o mandato contido no artigo 9.2 expresamente postula a consecución da plena participación de todas as cidadás e cidadáns na vida política⁴⁶.

No sentido apuntado, tense advertido que a reserva nas listas electorais non violenta o contido esencial (barreira infranqueable do lexislador, ex artigo 53 CE) do dereito fundamental ao sufraxio pasivo, pois este non se traduce no dereito individual de calquera persoa a incorporar unha candidatura, na medida en que a decisión se atopa en último termo nos partidos e grupos que elaboran as listas, pechadas e bloqueadas⁴⁷.

O argumento entronca coa terceira das críticas recibidas pola paridade electoral imposta por lei: a lesión do dereito dos partidos políticos a presentar os candidatos que libremente desexen, con vulneración do dereito de asociación (artigo 22), de ideoloxía (artigo 16.1) e de liberdade no exercicio da súa actividade (artigo 6)⁴⁸. Resulta difícil imaxinar en qué pode afectar a paridade electoral á liberdade ideolóxica dun partido, salvo que nos refiramos a unha ideoloxía pouco digna de ser defendida. Xa no que se refire á liberdade de actividade, en relación co dereito fundamental de asociación, debe advertirse que a natureza asociativa dos partidos non exclúe a súa suxeición á Constitución e ao resto do ordenamento xurídico, derivada do artigo 9.1 da CE e expresamente sancionada polo artigo 2 da Lei orgánica do 22 de marzo de 2002, reguladora do dereito de asociación. As asociacións atopan nos dereitos fundamentais e, en particular, na igualdade básica dos cidadáns —que pode e debe ser a real—, un límite constitucional ao seu poder de autoorganización⁴⁹. Máxime cando se trata de asociacións como os partidos políticos, cuxa función esencial no establecemento dos órganos constitucionais os dota dunha indiscutible relevancia pública, que explica as súas características de estrutura interna e funcionamento (necesariamente democráticos) e de financiamento, principalmente público⁵⁰.

Cos argumentos expostos en xogo, o Tribunal Constitucional deberá pronunciarse proximamente sobre a constitucionalidade das cotas electorais instauradas pola LOI, en resposta ao recurso de inconstitucionalidade interposto polo Grupo Popular no Congreso. Entre tanto, debe chamarse a atención sobre a sentenza 127/2007, do 22 de maio, na que se denega o recurso de amparo electoral solicitado polo cabeza de lista da candidatura de Falanxe Española das Xuntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (XONS) no concello de Brunete, integrada por dez mulleres e tres homes, e non proclamada pola Xunta Electoral de zona, por incumprir o requisito de composición equilibrada de sexos imposto pola artigo 44 bis da Lei orgánica de réxime electoral xeral. Aínda que o recurso se denega por resultar constatado que o partido incumpriu á mantenta as esixencias da norma citada, o Tribunal Constitucional apunta, *obiter dictum*, o valor do artigo 44 bis citado como «expresión dunha política de promoción da igualdade efectiva entre homes e mulleres en principio constitucionalmente admisible» e rexeita expresamente a petición do recorrente de formulación de cuestión interna de inconstitucionalidade da normativa aplicada, «posto que non nos asaltan, neste concreto procedemento e nos limitados termos nos que debemos enxuizala, dúbidas sobre a adecuación á norma suprema dos preceptos contidos no artigo 44 bis da Lei orgánica de réxime electoral xeral».

Notas

- 1 A doutrina contida nesta sentenza será aplicada reiteradamente polo TXCE, para proscribir calquera fórmula de discriminación indirecta, en particular, a derivada da negación ou diminución de dereitos aos traballadores a tempo parcial, maioritariamente do sexo feminino. Poden verse, entre outras, as sentenzas do 13 de decembro de 1989, sobre cálculo do subsidio por incapacidade laboral; do 7 de febreiro de 1991, sobre promoción a un nivel retributivo superior, con existencia do dobre do período de servizo aos traballadores a tempo parcial; do 7 de marzo de 1996, sobre diferenzas de compensación por cargo sindical; do 10 de febreiro de 2000, sobre exclusión dunha pensión de xubilación complementaria ou do 10 de marzo de 2005, sobre exclusión de diversas vantaxes sociais.
- 2 A doutrina da discriminación indirecta subxacente ás diferenzas salariais inxustificadas entre categorías profesionais, en prexuízo das exercidas maioritariamente por mulleres, reitérase nas SSTC 58/1994, do 28 de febreiro e 147/1995, do 16 de outubro. Así mesmo, en aplicación da noción de discriminación indirecta, o TC estimará discriminatoria a conduta empresarial consistente en esixir o título de FP-2 para realizar funcións que obxectivamente non o requiren, o que se traduciu no caso na contratación nun ano de 120 homes e ningunha muller (STC 41/1999, do 22 de marzo); anulará a resolución pola que se denega a excedencia voluntaria para o coidado dos fillos solicitada por unha funcionaria interina (STC 240/1999, do 20 de decembro); declarará a nulidade do artigo 12.4.2 do Estatuto dos traballadores, que establecía o cómputo exclusivo das horas traballadas para os efectos de determinar os períodos de cotización das prestacións da Seguridade Social, en prexuízo dos traballadores a tempo parcial, maioritariamente mulleres (STC 253/2004, do 22 de decembro), e anulará as resolucións xudiciais que, por idéntica razón e en aplicación da normativa entón vixente, denegan a procedencia da prestación por invalidez permanente (STC 49/2005, do 14 de marzo) ou da pensión de xubilación (STC 50/2005, do 14 de marzo).
- 3 Se ben inicialmente o TXCE relegou ao xuíz nacional a apreciación da xustificación obxectiva da medida (vid. a citada sentenza do 13 de maio de 1986, apartados 35 e 37), en sentenzas posteriores entrará a valorar de modo directo a súa concorrencia. Así, na sentenza do 14 de decembro de 1995 (Megner e Scheffel/ Innungskrankenkasse Vorderpfalz), estima que non contradí o principio de igualdade a normativa alemá que exclúe do réxime xeral de pensións os empregos de curta duración, a pesar de afectar maioritariamente mulleres, por responder a un principio estrutural do réxime alemán da Seguridade Social (equivalencia entre cotizacións e prestacións). Na sentenza do 9 de setembro de 2003 (asunto C-25/2002, Katharina Rinde/Ärztammer Hamburg), o Tribunal estima xustificada (pese a súa negativa repercusión sobre as traballadoras femininas) a existencia de formación a tempo completo nun consultorio de medicina xeral para a obtención do título de médico xeral, entendendo que a medida se adecúa á finalidade perseguida de garantir unha correcta preparación para o exercicio da medicina xeral, ao permitir a adquisición da práctica necesaria no seguimento da evolución das patoloxías dos pacientes e de acumular máis experiencia nas distintas situacións que se poden presentar. Xa na sentenza do 3 de outubro de 2006 (asunto C-17/05, B. F. Cadman/ Health & Safety Executive), o Tribunal descarta incluso a necesidade de xustificar a idoneidade do criterio de antigüidade para fixar as retribucións, aínda que da súa aplicación poidan resultar disparidades retributivas entre homes e mulleres.
- 4 A responsabilidade penal procedente no caso de delito ou falta é a indemnización pecuniaria reparadora dos danos e perdas en todos os casos.
- 5 Vid. as disposicións adicionais 13 —que modifica a Lei de procedemento laboral, introducindo como contido da sentenza que pon fin aos procesos de tutela da liberdade sindical e demais dereitos fundamentais, a orde de cesamento inmediato da conduta antisindical ou discriminatoria, a reposición á situación anterior a producirse tal conduta e a reparación, incluso económica, das súas consecuencias, que se declara compatible coa indemnización que puidese corresponder ao traballador pola modificación ou extinción do contrato de traballo—, 14 —que reforma a Lei de infraccións e sancións na orde social, introducindo como falta grave o incumprimento da realización dos plans de igualdade e como moi grave a realización de condutas discriminatorias—, e 25 —que modifica o artigo 34 da Lei xeral para a defensa dos consumidores e usuarios, introducindo como infracción sancionable a conduta discriminatoria no acceso aos bens e ás prestacións de servizos.
- 6 Pese á previsión polo artigo 53.2 da Constitución dun «procedemento baseado nos principios de preferencia e sumariedade» exercitable ante a xurisdición ordinaria, o desenvolvemento legal do coñecido como «recurso xudicial» se ten realizado mediante a regulamentación de diversos procesos especiais, de acordo coa distinta natureza das relacións sociais en que pode xurdir o conflito que aqueles deben resolver. Neste senso, existen procesos específicos para a protección dos dereitos aludidos polo artigo 53.2 na orde contencioso-administrativa (artigos 114 a 122 da Lei 29/1998, do 13 de xullo, reguladora da xurisdición contencioso-administrativa) e social (artigos 175 a 182 do RDLex 2/1995, do 7 de abril, polo que se aproba o texto refundido da Lei de procedemento laboral), e especialidades procesuais na orde civil (artigo 249.1.2 da Lei 1/2000, do 7 de xaneiro, de axuzamento civil). Sobre a materia, pode verse a interesante obra de Carrasco, M. 2002. *Los procesos para la tutela judicial de los derechos fundamentales*. Madrid.
- 7 A lei non introduce modificacións no artigo 17.2 da Lei de procedemento laboral, que reconece lexitimación aos sindicatos de traballadores para a defensa dos intereses económicos e sociais que lles son propios, o que inclúe calquera proceso en que estean en xogo os intereses colectivos ou supraindividuais dos traballadores, sinaladamente, o conflito colectivo (artigo 152 a), a impugnación de convenios colectivos (artigo 163.1) e o proceso de tutela da liberdade sindical e os dereitos fundamentais, cando a lesión acadada unha dimensión colectiva, e afecta grupos xenéricos de traballadores (vid., STS do 25 de xaneiro de 1999, RJ 1999, 897). Tampouco se ten modificado o artigo 20, que lexitima os sindicatos para actuar nun proceso en nome e interese dos traballadores afiliados a eles, en defensa dos seus dereitos individuais, nin o 175.2, que reconece a lexitimación do sindicato para intervir como coadxuvante nos procesos de tutela da liberdade sindical incoados polo traballador lesionado.
Por outra banda, a Lei xeral de publicidade regula no seu artigo 25 e disposición adicional única, a lexitimación para o exercicio da acción de cesación da publicidade ilícita pola utilización vexatoria ou discriminatoria da imaxe da muller, que outorga á Delegación Especial do Goberno contra a Violencia sobre a Muller, ao Instituto da muller e órganos autonómicos equivalentes, ás asociacións legalmente constituídas que teñan como obxecto a defensa da muller e aos titulares dun dereito ou interese lexítimo.
- 8 Debe observarse que a limitación apuntada non opera no ámbito do proceso laboral, onde a defensa polos sindicatos dos intereses colectivos dos traballadores, amparada no artigo 17.2 da LPL, abrangue tanto os intereses colectivos stricto sensu (isto é, dun grupo de traballadores determinado ou determinable) coma os difusos (en que o grupo de afectados resulta indeterminable).

- 9 A partir da STC 38/1981, do 23 de novembro, en que se cuestionaba un xuízo por despido que o recorrente consideraba discriminatorio e atentatorio contra a liberdade sindical, o Tribunal Constitucional inicia unha doutrina, seguida sen solución de continuidade, consonte á cal, en materia de relacións laborais, corresponde ao actor achegar indicios acreditativos da existencia de discriminación, pesando sobre o empresario a proba do carácter razoable e non-discriminatorio da medida ou do despido. A regra cristalizaría nos artigos 96 (sobre discriminación por razón de sexo) e 178.2 (sobre a tutela da liberdade sindical e demais dereitos fundamentais) da Lei de procedemento laboral aprobada por RD Lex. do 27 de abril de 1990, cuxa redacción se mantén nos artigos 96 e 179.2 da Lei de procedemento laboral vixente. A nivel comunitario, e precedida pola doutrina do Tribunal de Luxemburgo, a regra sancionárase na Directiva 97/80/CE do Consello, do 15 de decembro, relativa á carga da proba nos casos de discriminación por razón de sexo. O artigo 4.1 da directiva compeleu aos Estados membros a adoptar as medidas necesarias para que, cando a persoa que se considere prexudicada pola non aplicación do principio de igualdade presente feitos que permitan presumir a existencia de discriminación directa ou indirecta, corresponda á parte demandada probar que non houbo vulneración do principio de igualdade de trato. Non obstante, a norma comunitaria ten carácter de mínimos, e permite aos Estados membros adoptar un réxime probatorio máis favorable á parte demandante (artigo 4.2).
- 10 Baste sinalar que a lei non reforma os artigos 96 e 179.2 da Lei de procedemento laboral, que recollen a necesaria acreditación pola parte actora da existencia de indicios de discriminación.
- 11 Así, por exemplo, a coincidencia temporal entre o coñecemento polo empresario do estado de embarazo da traballadora e a extinción do contrato de traballo (vid., STC 17/2003, do 30 de xaneiro; STC 175/2005, do 4 de xullo) ou o cesamento no posto de traballo de libre designación (STC 98/2003, do 2 de xuño de 2003). Unha severa crítica á obstrución á xustiza representada polo rigor con que os tribunais aprecian a proba de indicios nos procesos por acoso sexual no traballo pode verse en Balaguer, M.ª L. 2005. *Mujer y Constitución. La construcción jurídica del género*. Madrid, pp. 221-227).
- 12 Debe observarse que a norma recolle os presupostos aos que o Tribunal Constitucional ven supeditando, con maior ou menor claridade, a lexitimidade das accións positivas. Na medida en que constitúen un tratamento normativo desigual, o Tribunal Constitucional as somete a un test de constitucionalidade, que permite establecer a fronteira entre a discriminación prohibida polo artigo 14 CE e a diferenciación admisible, obxectiva e razoable. En primeiro termo, a xustificación obxectiva da medida require a constatación da existencia de situacións de desigualdade fáctica, xuridicamente relevantes, que reclaman un tratamento diverso. En segundo termo, a razoabilidade da medida esixe a súa adecuación e proporcionalidade coa finalidade perseguida, a promoción da igualdade real e efectiva do individuo e dos grupos (artigo 9.2). No sentido apuntado poden verse, entre outras as SSTC 216/1991, do 14 de novembro (fundamento xurídico quinto); 28/1992, do 9 de marzo (fundamento xurídico terceiro); 229/1992, do 14 de decembro (fundamentos xurídicos segundo e terceiro), onde se defende a existencia dun «dereito desigual igualatorio». Na doutrina, vid. Montilla, J. A. 1997. «El mandato constitucional de promoción de la igualdad real y efectiva en la jurisprudencia constitucional. Su integración con el principio de igualdad», en *Estudios de Derecho público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, 1, Tecnos, pp. 437-463.
- 13 Á marxe da clasificación quedarían as medidas de concienciación, que pretenden crear un estado de opinión ou unha sensibilización cara ao problema (recollida e actualización de datos para coñecer o nivel de respecto á igualdade nos diferentes ámbitos; accións de sensibilización dirixidas aos axentes sociais ou ás persoas que definen nas empresas a política de persoal e recursos humanos...). Vid., García, J. 1999. «El principio de igualdad y las políticas de acción afirmativa. Algunos problemas de la dogmática jurídica y el Derecho Europeo», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 2, pp. 6-7, onde propón unha clasificación máis polo miúdo das accións afirmativas, entre as que distingue as medidas de concienciación, de facilitación e de retribución ou recompensa. Dentro das segundas, que pretenden a eliminación dunha desvantaxe, distinguírase aínda entre as medidas de incentiación, as medidas de discriminación inversa ou positiva (baremación específica para mulleres, cotas ou reserva de prazas) e as medidas de trato preferencial da muller, ante situacións de partida semellantes.
- 14 A definición está tomada de Giménez, D. 1999. *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*. Tirant lo Blanch, p. 76.
- 15 As medidas de acción positiva moderada contan xa cunha importante tradición en España. Normativamente, poden atoparse interesantes exemplos nas leis autonómicas de igualdade, anteriores á propia lei estatal. Así, cinguíndonos á Lei 7/2004, do 16 de xullo, galega para a igualdade de mulleres e homes, poden verse medidas coma as relatadas nos artigos 22 (sobre plan de emprego feminino), 23 (sobre o apoio institucional ás empresas con plans de igualdade, consistente no outorgamento de subvencións directas e a concesión dun distintivo de excelencia), 35 (sobre o control do impacto de xénero dos requisitos esixidos nas ofertas de emprego público), 36 (sobre composición paritaria dos tribunais examinadores), 37 e 45 (de promoción do exercicio dos dereitos de conciliación, mediante a valoración específica da utilización de licenzas e permisos vinculados á maternidade e paternidade, tanto nas probas de promoción interna coma no acceso preferente a cursos formativos organizados pola Administración pública galega) ou os artigos 41, 42, 43, 44, e 46 (sobre conciliación da vida laboral e familiar na Administración).
- 16 A doutrina exposta retómase nas SSTC 109/1993, do 25 de marzo e 187/1993, de 14 de xuño, que declaran a constitucionalidade do artigo 37.4 do Estatuto dos traballadores (na súa redacción anterior á Lei 39/1999), no que se limitaba ás nais traballadoras a redución da xornada por lactancia. Para o Tribunal, a xustificación de que o permiso cuestionado se outorgase á nai traballadora sen mencionar o pai atopa un fundamento obxectivo e razoable na peculiar incidencia que respecto da situación laboral daquela ten o feito da maternidade e a lactancia, revelada por datos estatísticos (tales como o número de mulleres que se ven obrigadas a deixar o traballo por esa circunstancia, a diferenza dos homes). A partir de tal premisa, o precepto cuestionado non vulnera o dereito do home á igualdade nas condicións de traballo respecto da muller, nin debe considerarse discriminatorio por razón de sexo (fundamento xurídico sexto da STC 109/1993). Pese ao contido do fallo, o propio Tribunal advirte do risco de que as medidas destinadas a remover obstáculos que impiden a igualdade real no traballo poidan supor a consolidación dunha división sexista de papeis nas responsabilidades familiares (fundamento xurídico quinto). Tanto o caso como a solución dada polo TC gardan gran similitude co resolto polo Tribunal de Xustiza das Comunidades Europeas, na sentenza do 19 de marzo de 2002 (asunto C-476/99, Lommers/ Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij), onde o Tribunal estima conforme á igualdade de trato o programa do ministerio holandés de agricultura que poñía a disposición do persoal feminino un número determinado de prazas para gardería, na medida en que tende, de forma razoable e proporcional, a mellorar a competitividade das mulleres no mercado de traballo.

- 17 Vid. a STC 103/1983, do 22 de novembro, que declara a nulidade do entón artigo 160.2 da Lei xeral da Seguridade Social. Para o Tribunal, as esixencias adicionais do dereito de pensión dos viúvos constitúen unha discriminación por razón de sexo, con vulneración do artigo 14 CE, pois supoñen dar un trato diferente a situacións iguais, entre as que non existe máis factor diferencial que o sexo da persoa. Como sinala no fundamento xurídico quinto, «deben considerarse iguais os supostos de feito cando a introdución nun deles dun elemento ou factor que permita diferencialo doutro deba considerarse falta dun fundamento racional e —sexa por riba arbitraria— por non ser tal factor diferencial necesario para a protección dos bens e dereitos buscada polo lexislador. Desta sorte, dúas situacións consideradas como supostos de feito normativos son iguais se o elemento diferenciador debe considerarse carente da suficiente relevancia e fundamento racional».
- 18 Na STC 81/1982, do 12 de decembro, o Tribunal sostén a nulidade do artigo 50.2 da ordenanza reguladora do traballo dos axudantes técnicos sanitarios da Seguridade Social, que valora como extraordinarias as horas traballadas o domingo polo persoal feminino, mentres se computan na cota das 42 horas semanais ao persoal masculino. En sentido análogo, a STC 28/1992, do 9 de marzo, anula a norma do convenio colectivo da CTNE, que outorgaba ás mulleres un plus de perigosidade para o transporte nocturno, estimando que se trata dunha medida protectora do traballo feminino que pode supor un obstáculo para o acceso ao traballo en condicións de igualdade cos homes. A norma parte dunha noción diferenciadora da muller constitucionalmente ilexítima, ao supoñela suxeita a uns riscos que nunca ameazan o home (fundamento xurídico terceiro).
- 19 Pode verse a interesante STC 216/1991, do 14 de novembro, onde se estima o dereito negado polo Ministerio de Defensa a unha muller para realizar as probas de acceso á carreira militar. Tras recoñecer que non todo trato diferenciador resulta, desde a perspectiva do artigo 14 CE, discriminatorio, o Tribunal esixe o seu establecemento «consonte a criterios fundados e razoables, de acordo con xuízos de valor xeralmente admitidos», entre os que non se atopan as diferenzas de orde fisiolóxica e de permanente dispoñibilidade para o servizo das mulleres, nin as especialidades das actividades operativas e de combate, nin a necesidade de adaptación previa da infraestrutura dos exércitos, invocados polo avogado do Estado. A idea da exclusión da presunta inferioridade feminina como causa de diferenciador volve aparecer na STC 229/1992, sobre a prohibición do traballo feminino nas minas: «O mandato de non-discriminación por sexo do artigo 14 CE, consecuente co principio de igualdade de dereito entre homes e mulleres, esixe desde logo eliminar aquelas normas xurídicas que (coa salvedade do embarazo e a maternidade) aínda que historicamente responderan a unha finalidade de protección da muller como suxeito fisioloxicamente máis débil, supoñen refrendar ou reforzar unha división sexista de traballos e funcións mediante a imposición ás mulleres de límites aparentemente vantaxosos pero que lle supoñen unha traba para o seu acceso ao mercado de traballo» (fundamento xurídico cuarto).
- 20 Recoñecéndose, con este fin, o dereito a un permiso e unha prestación por paternidade, nos termos previstos na normativa laboral e da Seguridade Social (artigo 44 e disposición adicional 11).
- 21 A elaboración e aplicación dos plans de igualdade será obrigatoria nas empresas con máis de 250 traballadores, cando así se estableza no convenio colectivo e cando así o imponha a autoridade laboral nun procedemento sancionador seguido contra a empresa (artigo 45). Nos demais supostos, prevease a adopción polo Goberno de medidas de fomento para a adopción dos plans, incluído o apoio técnico necesario (artigo 49).
- 22 Como criterios de concesión do distintivo establécense: a presenza equilibrada de mulleres e homes nos órganos de dirección e nos distintos grupos e categorías, a adopción de plans de igualdade e outras medidas innovadoras de fomento da igualdade, así como a publicidade non-sexista dos seus produtos.
- 23 Unha severa crítica á denominación pode verse en Barrère, M. A. 2003. «La acción positiva: análisis del concepto y propuestas de revisión», Jornadas sobre Políticas Locales para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Vitoria, 11 a 13 de decembro de 2002, *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, 9.
- 24 Especialmente recesoso da súa constitucionalidade se mostra Rey, F. 2000. «El principio de igualdad y el derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo», *La Ley*, pp. 1719-1733, esp. 1723 a 1726. De forma matizada, D. Giménez Gluck defende a constitucionalidade do que denomina «discriminación inversa racionalizada», lexitimada pola finalidade constitucionalmente desexable de redistribuír os bens socialmente cobizados en favor de grupos actualmente minusvalorados e pola proporcionalidade da acción, que esixe que a diferenza entre o suxeito seleccionado e o excluído sexa mínima, e que os obxectivos porcentuais reflectan a auténtica capacidade dos colectivos afectados de acadar os bens en disputa de non mediar a discriminación que se pretende compensar (op. cit., pp. 153 a 205, 213 e 214). En sentido análogo, e postulando o cálculo da cota ou do obxectivo numérico en función da proporción de mulleres, non no conxunto da poboación, senón entre as persoas que reúnen a cualificación esixida no ámbito de que se trate, vid., Martín, M.ª A. 2002. *Fundamento y límites constitucionales de las medidas de acción positiva*, Civitas, pp. 109-189, onde a autora fai unha interesante análise das críticas de corte política e dos límites xurídicos das medidas analizadas. Abertamente a favor da discriminación positiva mostrárase Fernández, F. 1996. «El principio de igualdad jurídica y la no discriminación por razón de sexo en el ordenamiento constitucional español», *Dereito*, 1 (5), pp. 85-129; M.ª L. Balaguer, *Mujer y Constitución...* op. cit., pp. 128 a 138 e 255; J. Sevilla Merino, «Paridad y Constitución», en *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía*, Congreso internacional celebrado en Madrid, os días 4 e 5 de abril de 2005, pp. 19 a 32. En relación á constitucionalidade das medidas que imponen a presenza equilibrada de ambos os sexos nos postos e órganos de toma de decisión, pode verse o *Informe sobre o anteproxecto de lei de igualdade entre mulleres e homes*, aprobado polo Consello Xeral do Poder Xudicial o 26 de abril de 2006, pp. 41 a 47.
- 25 Podería contestarse que a cota, lonxe de procurar a igualdade de oportunidades, impón de maneira directa un resultado: a atribución á muller beneficiada dun posto na estrutura de poder. Pero non debe esquecerse a sutileza das fronteiras entre igualdade de oportunidades e de resultados, e a necesidade, en moitos casos, de que tal resultado individual se imponha como medio para avanzar na consolidación da igualdade de oportunidades para o conxunto do colectivo discriminado. Así, e tomando como exemplo a cota electoral feminina, a participación da muller na vida política non constitúe un fin en si mesmo, senón un medio para acadar maiores cotas de igualdade real en todos os ámbitos da vida social (vid., neste sentido, D. Giménez Gluck, op. cit., pp. 46 e 47; M.ª A. Martín Vida, op. cit., pp. 217 e 218).
- 26 Como sinala M. A. Martín Vida, o desprazamento do home individual carece de tintes discriminatorios, por non constituír ataque ningún á súa dignidade como ser humano, e perseguir unha finalidade constitucionalmente lexítima: a protección do dereito fundamental

- das mulleres a non ser discriminadas por razón de sexo, e o logro dun obxectivo de igualdade beneficioso para o conxunto da sociedade (vid., op. cit., pp. 162 e 163).
- 27 A técnica da reserva porcentual de prazas en ofertas de emprego soamente foi (e segue sendo) utilizada polas diferentes Administracións públicas en favor de diminuídos físicos, sensoriais e psíquicos. Reserva que o Tribunal Constitucional ten declarado conforme á Constitución na sentenza 269/1994, do 3 de outubro.
- 28 Lei 6/2002, do 21 de xuño, de modificación da Lei electoral da Comunidade Autónoma das Illas Baleares; Lei 11/2002, do 27 de xuño, de modificación da Lei electoral de Castela-A Mancha. Recorridas ambas por inconstitucionalidade polo Goberno de José María Aznar, os recursos foron retirados con posterioridade polo Goberno de José Luis Rodríguez Zapatero.
- 29 Segundo o artigo 24 d), corresponde ás Administracións educativas promover a presenza equilibrada de mulleres e homes nos órganos de control e de goberno dos centros docentes. Nos termos do artigo 26, as autoridades de xestión cultural deberán respectar e garantir a representación equilibrada nos órganos consultivos, científicos e de decisión no ámbito artístico e cultural. Xa no artigo 27.d), prevese a presenza equilibrada nos postos directivos e de responsabilidade do conxunto do Sistema Nacional de Saúde.
- 30 Unha crítica ao reduccionismo co que o Tribunal de Xustiza das Comunidades vén interpretando o alcance das accións positivas pode verse en Lirola, I. e Rodríguez, I. 2002. «La integración de la perspectiva de género en la Unión Europea», *Anuario de Derecho Europeo*, 2, pp. 268-273.
- 31 A propia Comisión europea elaborará de forma inmediata unha comunicación, dirixida ao Parlamento e ao Consello, sobre a correcta interpretación da sentenza, consonte a cal o Tribunal exclúe unicamente a que a Comisión denomina «*cota rixida*», que establece unha prioridade inmediata, absoluta e incondicional da muller, con quebra do principio de proporcionalidade (vid., *Comunicación da Comisión ao Parlamento Europeo e ao Consello sobre a interpretación da sentenza do Tribunal de Xustiza de 17 de outubro de 1995 no asunto C-450/93, Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen*, COM/96/0088 final. 27/03/1996).
- 32 Trátase dunha interesantísima sentenza, onde o Tribunal se pronuncia, ademais, sobre a compatibilidade co dereito comunitario da fixación de obxectivos numéricos nos plans de promoción da muller, da reserva de prazas ás mulleres nos cursos de formación, da preferencia no acceso a entrevistas de selección e da designación equilibrada de mulleres en órganos de representación, xestión e control.
- 33 A sentenza Badeck dá un paso máis respecto da doutrina sentada na sentenza Marschall, como se desprende do carácter taxado que no caso presentan as causas «*de rango xurídico superior*» que xustifican que se descarte a regra da promoción da muller, e que se traducen na preferencia de antigos membros do persoal da Administración que teñan cesado ou desenvolto actividades a tempo parcial por razóns de traballo familiar, de antigos militares de emprego, de persoas con minusvalía grave ou de desempregados de longa duración.
- 34 Na liña establecida pola xurisprudencia precedente, o Tribunal declarará na sentenza do 6 de xullo de 2000 (asunto C-407/98, Abrahamsson e Anderson/Fogelqvist) a incompatibilidade co dereito comunitario da normativa sueca controvertida no litixio principal, segundo a cal un candidato a un emprego na Función pública pertencente ao sexo infrarrepresentado, con capacitación suficiente para este emprego, debe ser seleccionado con preferencia a un candidato do sexo oposto que, en caso contrario, sería designado, cando a diferenza entre os respectivos méritos dos candidatos non sexa tan considerable como para vulnerar a esixencia de obxectividade na provisión de postos. Para o tribunal, a falta de determinación precisa do alcance deste último requisito evidencia que a selección dun candidato, entre aqueles que teñan a capacitación suficiente, se basea no mero feito da pertenza ao sexo infrarrepresentado, sen valorar as situacións particulares de orde persoal de todos os candidatos. Un método de selección que non pode estar lexitimado polo artigo 2, apartado cuarto da directiva.
- 35 Segundo o artigo 190 da Lei de sociedades anónimas, poderán formular conta de perdas e ganancias abreviada as sociedades que durante dous exercicios consecutivos reúnan, á data de peche de cada un deles, cando menos dúas das circunstancias seguintes: que o total das partidas do activo non supere os mil cincocentos oitenta millóns de pesetas; que o importe neto da cifra anual de negocios non supere os tres mil cento sesenta millóns de pesetas; que o número medio de traballadores empregados non sexa superior a douscentos cincuenta.
- 36 A conclusión queda reforzada coa lectura da «Exposición de motivos IV» da LOI, onde se apunta que, no marco da responsabilidade social corporativa, «incluíuse o fomento da presenza equilibrada de mulleres e homes nos consellos de administración das sociedades mercantís...». A voluntariedade das accións de responsabilidade social das empresas, incluída a analizada, é patente na Lei 2/2007, do 8 de marzo, do traballo en igualdade das mulleres de Galicia, artigos 13 a 15.
- 37 Vid., D. Giménez Gluck, op. cit., pp. 143 a 145. A compatibilidade co dereito comunitario das medidas que imponen obrigas «de principio» para que os empresarios contraten e promovan preferentemente ás persoas do sexo infrarrepresentado é defendida na xa citada Comunicación da Comisión ao Parlamento europeo e ao Consello sobre a interpretación da sentenza Kalanke. Non obstante, pode verse a decisión do Consello Constitucional francés núm. 2006-533 DC, do 16 de marzo de 2006, que declara inconstitucionais, por contravención do principio de igualdade ante a lei, diversos artigos da Lei relativa á igualdade salarial entre mulleres e homes, que imponían unha representación equilibrada entre sexos nos consellos de administración e vixilancia das sociedades privadas e empresas do sector público.
- 38 Vid., M. A. Martín Vida, op. cit., pp. 178 e 179.
- 39 Transitoriamente, e ata o 1 de xaneiro de 2011, o previsto no artigo 44 bis só será aplicable aos municipios cun número de residentes superior a 5000 habitantes.
- 40 Tales argumentos poden verse en Rey, F. 1999. «Cuotas electorales reservadas a mujeres y Constitución», *Aequalitas*, 1, pp. 52-59.
- 41 O argumento da indivisibilidade da soberanía nacional, que ningún sector se pode arrogar, foi utilizado polo Consello Constitucional francés para declarar, o 18 de novembro de 1982, a inconstitucionalidade do primeiro dos proxectos de lei que intentaron regular a paridade electoral en Francia, previndo unha presenza mínima dun 25% de persoas de cada sexo nas eleccións municipais en concellos de máis de 3500 habitantes. A posición do Consello determinará a promulgación da Lei constitucional núm. 99-569, do 8 de xullo de 1999, pola que se dá nova redacción aos artigos 3 e 4 da Constitución. Segundo o novo parágrafo cuarto do artigo 3, «A lei favorecerá a igualdade entre mulleres e homes para acceder aos mandatos electorais e cargos electivos», previsión que se completa co novo parágrafo segundo do artigo 4, segundo o cal, «Estas entidades (partidos e agrupacións políticas) contribuirán á aplicación do principio enunciado

no último apartado do artigo 3, de acordo co disposto pola lei». Tras a reforma constitucional, o 6 de xuño do 2000 apróbase a Lei tendente a favorecer o igual acceso de mulleres e homes aos mandatos electorais e ás funcións electivas, que introduce a paridade electoral nas eleccións rexionais, municipais (en municipios de máis de 3500 habitantes), senatoriais e europeas, e impón sancións de tipo económico aos partidos ou agrupacións que non respecten a paridade na designación de candidatos ás eleccións lexislativas.

42 Vid., Ruiz, A. 1999. «Paridad electoral y cuotas femeninas», *Aequalitas*, 1, pp. 45-51; J. Sevilla Merino, loc. cit., pp. 14 a 17; M. A. Martín Vida, op. cit., pp. 219 e 220.

43 Sobre o valor das cotas femininas no incremento do compoñente simbólico da representación política, vid., M. A. Martín Vida, op. cit., pp. 220 e 221.

44 Vid., F. Rey Martínez, loc. cit., p. 56. Soe citarse, en apoio deste argumento, a sentenza da Corte Constitucional italiana do 6 de setembro de 1995, que declarou inconstitucionais as leis electorais de 1993 que introduciron a cota feminina en Italia, por contravención dos artigos 3 («Todos os cidadáns teñen a mesma dignidade social e son iguais ante a lei, sen distinción de sexo, raza, lingua, relixión, opinións políticas nin circunstancias persoais e sociais») e 51 da Constitución que, na redacción entón vixente, sancionaba o dereito de todos os cidadáns *dun e doutro sexo* a acceder a funcións públicas e cargos electivos en condicións de igualdade, conforme aos requisitos establecidos na lei. Para a Corte, a igualdade sancionada no artigo 51 non podía ter outro significado que a irrelevancia xurídica do sexo aos fins considerados, resultando obxectivamente discriminatoria calquera diferenciación por razón de sexo imposta legalmente no exercicio dos dereitos recoñecidos. Hoxe, a compatibilidade entre o acceso a cargos representativos en condicións de igualdade e as cotas electorais atopa expreso apoio constitucional no propio artigo 51, reformado por Lei do 23 de febreiro de 2003, que introduce un inciso final no seu parágrafo primeiro, consonte ao cal «A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini». Sobre a reforma constitucional italiana, pode verse A. M. Guadagnini, «Riforme costituzionali e rappresentanza delle donne in Italia», en *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía...* cit.

45 Na interpretación do artigo 23.2 CE, o Tribunal Constitucional ten defendido a natureza do dereito a acceder a cargos públicos como un «dereito de configuración legal», que confire unha ampla liberdade ao lexislador para regular o seu exercicio. En palabras do Tribunal «O significativo, en todo caso, desde a perspectiva do art. 23.2 CE, posto en relación co art. 14, é que aquelas condicións legais se apliquen a todos os candidatos por igual, sen que conste a existencia de obstáculo para que todos eles concorran nunhas mesmas eleccións e nuns mesmos distritos ou circunscripcións nas mesmas condicións legais e sen que conste, tampouco, a existencia de diferenzas inxustificadas ou irrazoables na aplicación desas condicións legais» (STC 185/1999, de 11 de outubro, fundamento xurídico cuarto).

46 Na xa citada sentenza do 6 de setembro de 1995, a Corte constitucional italiana nega que a normativa electoral impugnada atope a súa lexitimidade no artigo 3.2 da Constitución («Constitúe unha obriga da República suprimir os obstáculos de orde económica e social que, limitando de feito a liberdade e a igualdade dos cidadáns, impiden o pleno desenvolvemento da persoa humana e a participación efectiva de todos os traballadores na *organización* política, económica e social do país»), pois non constitúe unha acción positiva encamiñada a remover a desigualdade material entre individuos como presuposto do pleno exercicio dos dereitos fundamentais, senón que entra no contido mesmo do dereito de elegibilidade, diminuíndoo para uns cidadáns en favor doutros, e creando discriminacións actuais como remedio ás discriminacións pasadas. Debe advertirse da diferente redacción dos artigos 3.2 da Constitución italiana e 9.2 da Constitución española que, pese a estar inspirado naquel, non limita o mandato dirixido aos poderes públicos á remoción de obstáculos, senón que o estende á promoción das condicións para que a igualdade do individuo e dos grupos en que se integra sexa real e efectiva. Neste sentido, vid., J. Sevilla Merino, «Género y Constitución española», en *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía...* cit., pp. 32 e 33.

47 Vid., A. Ruiz Miguel, «Paridad electoral y cuotas femeninas», loc. cit., p. 49. Como sinala o autor, a propia existencia de que as candidaturas sexan presentadas por partidos, coalicións ou agrupacións de electores evidencia que non existe unha facultade de inmediato e ilimitado exercicio individual do dereito de sufraxio pasivo, na medida en que se establece unha distinción entre cidadáns adeptos a partidos ou agrupacións políticas e os non adeptos, favorecendo unicamente a posibilidade de participación dos primeiros (*ibidem*). Na mesma liña, M. L. Balaguer Callejón pon de relevo as limitacións ao dereito fundamental de sufraxio pasivo establecidas no artigo 6 da Lei orgánica de réxime electoral xeral, que exclúe de modo razoable o dereito de determinadas persoas de concorrer a un posto político electo (vid., 2000. «Desigualdad compensatoria en el acceso a cargos representativos en el ordenamiento jurídico-constitucional español», *Artigo 14. Una Perspectiva de Género*, 4, pp. 3 a 5).

48 Vid., F. Rey Martínez, loc. cit., p. 57.

49 No Auto 254/2001, do 20 de setembro, polo que se rexeita o recurso de amparo interposto pola Comunidade de Pescadores do Palmar contra a sentenza do Tribunal Supremo que lle impuxo a admisión de cinco novas socias (non-admitidas pola Comunidade por razón do seu sexo), o Tribunal Constitucional afirma que «o dereito a asociarse implica sen dúbida a potestade autoorganizatoria das asociacións privadas, libre en principio de inerencia do poder público, pero debendo precisarse que o exercicio de tal potestade non pode supoñer en ningún caso a lesión de dereitos fundamentais de terceiros».

50 Por outra banda, e tal e como se ten posto de relevo, a liberdade dos partidos na confección de listas electorais non é absoluta, como o demostra o feito de que se impida incluír os condenados a inhabilitación para o sufraxio pasivo. Neste contexto, as cotas impostas legalmente constitúen unha limitación lexítima desta liberdade, orientada a satisfacer o valor constitucional da igualdade, ao que os partidos políticos están suxeitos (vid. Ruiz Miguel, loc. cit., p. 49; M^a. A. Martín Vida, op. cit., pp. 218 e 219).

BIBLIOGRAFÍA

- Balaguer Callejón, M.^a L. 2000. «Desigualdad compensatoria en el acceso a cargos representativos en el ordenamiento jurídico-constitucional español», *Artículo 14, una Perspectiva de Género: Boletín de Información y Análisis Jurídico*, 4, pp. 3-5.
- Balaguer, M.^a L. 2005. *Mujer y Constitución. La construcción jurídica del género*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Barrère, M.^a A. 2003. «La acción positiva: análisis del concepto y propuestas de revisión», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 9.
<http://www.uv.es/CEFD/9/barrere2.pdf>, 04-09-2007.
- Carrasco, M. 2002. *Los procesos para la tutela judicial de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos e Constitucionais.
- Fernández, F. 1996. «El principio de igualdad jurídica y la no discriminación por razón de sexo en el ordenamiento constitucional español», *Dereito*, 5 (1), pp. 85-129.
- García, J. 1999. «El principio de igualdad y las políticas de acción afirmativa. Algunos problemas de la dogmática jurídica y el Derecho Europeo», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 2.
<http://www.uv.es/CEFD/2/garcia.html>, 04-09-2007.
- Giménez, D. 1999. *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Guadagnini, A. M. 2005. «Riforme costituzionali e rappresentanza delle donne in Italia», en *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía*.
<http://www.inap.map.es/NR/rdonlyres/86AA3B3E-EC1E-46BA-90A6-B2BA321F8736/0/jsevilla.pdf>, 04-09-2007.
- Lirola, I. e Rodríguez, I. 2002. «La integración de la perspectiva de género en la Unión Europea», *Anuario de Derecho Europeo*, 2, pp. 259-280.
- Martín, M.^a A. 2002. *Fundamento y límites constitucionales de las medidas de acción positiva*. Madrid: Civitas.
- Montilla, J. A. 1997. «El mandato constitucional de promoción de la igualdad real y efectiva en la jurisprudencia constitucional. Su integración con el principio de igualdad», en *Estudios de Derecho público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico. T. I*. Madrid: Tecnos.
- Rey, F. 1999. «Cuotas electorales reservadas a mujeres y Constitución», *Aequalitas*, 1, pp 52-59.
- 2000. «El principio de igualdad y el derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo», *Revista Jurídica Española - La Ley*, 1, pp.1719-1733.
- Ruiz, A. 1999. «Paridad electoral y cuotas femeninas», *Aequalitas*, 1, pp. 45-51.
- Sevilla, J. 2005. «Paridad y Constitución», en *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía*.
<http://www.inap.map.es/NR/rdonlyres/86AA3B3E-EC1E-46BA-90A6-B2BA321F8736/0/jsevilla.pdf>, 04-09-2007.
- 2005. «Igualdad en democracia es paridad. La reforma de las leyes electorales», *Artículo 14, una Perspectiva de Género: Boletín de Información y Análisis Jurídico*, 20, pp. 4-15.

A discriminación da muller no mercado de traballo e os seus efectos sobre a pobreza



O obxectivo deste estudo é recoller, de forma sintética, a evidencia empírica existente relativa aos niveis de discriminación salarial padecidos por diferentes colectivos de mulleres no noso país, e mostrar a súa relación cos niveis de pobreza reais. Abordar o estudo conxunto de ambos os fenómenos (discriminación salarial e pobreza) permítenos avaliar a importancia do fenómeno discriminatorio en relación cos efectos que provoca na distribución da renda dos fogares. Deste xeito, ofrécese unha información absolutamente relevante para o deseño non só de políticas tendentes a reducir as desigualdades económicas entre homes e mulleres, senón daquelas outras destinadas a loitar contra a pobreza e a exclusión social derivadas de situacións de discriminación no mercado laboral.&

& Palabras clave: discriminación salarial, xénero, pobreza, distribución da renda, mercado de traballo

INTRODUCCIÓN

A presenza de actitudes discriminatorias no mercado de traballo significa que os individuos non gozan das mesmas oportunidades, segundo posúan unhas ou outras características, á hora de integrarse no mercado laboral, de incorporarse a determinadas profesións, de acadar a estabilidade e ascender no posto de traballo, ou de percibir retribucións semellantes pola realización de traballos de igual valor. Neste contexto, a identificación co grupo ao que se pertence condiciona as posibilidades laborais do suxeito alén da súa preparación, capacidade ou actitude individual para o posto de traballo, de maneira que os prexuízos sobre o colectivo co que é asociado revélanse como determinantes.

A experiencia das mulleres na súa incorporación ao mercado laboral presenta trazos distintivos que parecen encaixar neste esquema. Un exame desde unha perspectiva de xénero do mercado de traballo no noso país reflicte grandes desigualdades na presenza, colocación e remuneración de homes e mulleres. Amais das baixas taxas de actividade feminina encontramos altos niveis de paro, que chegaron a duplicar os masculinos, nun proceso de retroalimentación que quizais aínda estea a expulsar do mercado laboral moitas mulleres ante as escasas expectativas de encontrar emprego. A maiores, se na entrada hai diferenzas, na carreira profesional os camiños presentan tamén unha marcada dualidade. É un feito, que a segregación ocupacional acada cotas importantes, e por riba é unha das principais causas da desigualdade salarial entre homes e mulleres. Pese a que xa constitúe unha ilegalidade ofrecer diferentes retribucións por realizar un mesmo traballo, os mercados parecen perseverar aínda máis na desigualdade, e reparten as ocupacións por sexos: as mulleres están sobrerrepresentadas nas ocupacións de menor nivel salarial e infrarrepresentadas naquelas en que as remuneracións son máis elevadas.

A existencia dunha menor remuneración das mulleres fronte aos homes non é, con todo, unha especificidade do mercado de traballo español ou galego. Trátase máis ben dunha regularidade empírica contrastada. O proceso para chegar a este resultado é complexo, e nel interveñen factores que actúan tanto polo lado da oferta coma polo da demanda. Xunto aos tradicionais argumentos que destacan as diferenzas de produtividade asociadas ao sexo dos individuos (e que curiosamente sempre parecen utilizarse en contra das mulleres), outras reflexións apuntan cara aos estereotipos sociais que historicamente teñen impedido o acceso da muller á vida pública e á educación, e que aínda hoxe dificultan a súa integración no mercado laboral en igualdade de condicións cos homes. Que parte destas diferenzas salariais non se xustifiquen en termos de produtividade provoca o que se coñece como *discriminación salarial*, un fenómeno que afecta a práctica totalidade dos países en que se ten analizado.¹

O crecente interese académico por estas cuestións constátase no amplo abano de propostas metodolóxicas que se levan desenvolvido ao longo das últimas décadas para cuantificar o mencionado fenómeno. Isto permitiu pór de manifesto, tanto as ineficiencias que a discriminación causa no funcionamento dos mercados de traballo, coma a iniquidade que xera ao acentuar o proceso de exclusión social dos colectivos que a padecen. Por outro lado, o interese político no noso país non é menos destacable, xa que, neste momento a consecución da igualdade entre homes e mulleres aparece na axenda política tanto do Goberno central coma do autonómico. A aprobación da Lei de medidas de protección integral contra a violencia de xénero, da Lei de promoción da autonomía persoal e atención ás persoas en situación de dependencia e da Lei de igualdade entre mulleres e homes, ou o debate recente sobre o pro-

xecto de Lei do traballo en igualdade das mulleres galegas, e da Lei galega para a prevención e o tratamento integral da violencia de xénero, son boa proba diso.

Entrementes, e a pesar do crecente interese por estas cuestións, sabemos moi pouco acerca de como os diferentes grupos de mulleres traballadoras se ven afectados polo fenómeno discriminatorio. Isto obedece a que a metodoloxía clásica, amplamente utilizada na literatura económica, só permite cuantificar a discriminación salarial como a diferenza existente entre o salario promedio dos homes e das mulleres, unha vez descontado o efecto que as diferenzas en dotacións e en características entre ambos os colectivos poidan xerar sobre os salarios percibidos por uns e outras. Non obstante, non hai ningunha garantía de que as mulleres con menores salarios experimenten niveis de discriminación semellantes aos daquelas con salarios elevados, polo que a cuantificación do nivel de discriminación salarial total debería considerar explícitamente como contabilizar as diferenzas existentes. Para iso requírense procedementos que permitan ter en conta as disparidades, en termos de discriminación, que se produzan ao longo da distribución salarial.

O obxectivo deste estudo é recoller, de maneira sintética, a evidencia empírica existente no noso país en relación cos niveis de discriminación salarial padecidos por diferentes colectivos de mulleres para, posteriormente, mostrar a súa relación cos niveis de pobreza existentes. Abordar o estudo conxunto de ambos os fenómenos (discriminación salarial e pobreza) permítenos avaliar a importancia do fenómeno discriminatorio e os efectos que provoca na distribución da renda dos fogares. Desta forma, ofrécese unha información absolutamente relevante para o deseño non só de políticas tendentes a reducir as desigualdades económicas existentes entre homes e mulleres, senón daquelas outras destinadas a loitar contra a pobreza e a exclusión social derivadas de situacións de discriminación no mercado laboral.

1. ALGUNHAS DIFERENZAS POR SEXOS CARACTERÍSTICAS DO MERCADO LABORAL ESPAÑOL

O mercado laboral español amosa algúns trazos básicos que o diferencian dos países do seu contorno cando analizamos por separado a situación dos homes e das mulleres. Para ilustrar esta afirmación, no cadro 1 recóllense as taxas de actividade, emprego e desemprego para o ano 2003, correspondentes a España, a Estados Unidos, á Unión Europea con 15 membros, e á OCDE. Agás nos EUA, no resto dos países a taxa de desemprego feminina supera a masculina, aínda que en España este feito destaca de forma notable. Así, o noso país non só é o que presenta a maior taxa de paro feminino, senón tamén a maior diferenza entre sexos, cun nivel de desemprego entre as mulleres que chega mesmo a duplicar o dos homes.² Ademais, e malia que en España a taxa de actividade masculina se sitúa na media co resto de países, só unha de cada dúas mulleres españolas, entre 16 e 64 anos está incorporada ao mercado laboral.³

Cadro 1. Taxas de actividade, desemprego e emprego por sexos no 2003 (*)

Países	Taxas de actividade homes	Taxas de actividade mulleres	Taxas de desemprego homes	Taxas de desemprego mulleres	Ratio emprego/poboación homes	Ratio emprego/poboación mulleres
España	81,1	55,7	8,2	16,0	74,5	46,8
EUA	82,2	69,7	6,4	5,7	76,9	65,7
UE-15	79,2	61,3	7,2	8,6	73,5	56,1
OCDE	80,2	59,6	6,9	7,2	74,7	55,3

(*) Porcentaxes calculadas sobre a poboación de homes ou mulleres de entre 15 e 64 anos.

Fonte: OCDE (2004).

Desde un punto de vista económico, que a evolución no terreo laboral non teña sido tan intensa coma noutros campos (véxase, por exemplo, o incremento no nivel de estudos das mulleres, a redución nos niveis de fertilidade, ou os cambios acontecidos no modelo de familia tradicional) relacionouse coa existencia de actitudes discriminatorias, e cos atrancos existentes á hora de «conciliar» vida familiar e profesional. Un aspecto, este, que parece seguir recaendo case en exclusiva nas mulleres, visto que como afirma Tobío (2005):

Tanto en España como en outros países hay un fuerte desequilibrio entre la entusiasta incorporación de las mujeres a la actividad laboral y el acceso reticente de los hombres a lo doméstico, así como un avance demasiado lento hacia comportamientos más igualitarios (p. 267).

Talvez a causa haxa que encontrala na ausencia de políticas públicas deseñadas para favorecer a incorporación das mulleres ao mercado de traballo. Así, autores como Ferrari e Villota (1999), e Pazos (2005) mostran a penalización derivada de permitir a tributación conxunta no IRPF español sobre os segundos perceptores de rendas dos fogares (xeralmente mulleres). Por outro lado, que España sexa un dos países da Unión Europea con menor gasto social e de protección á familia (o que se traduce nunha menor oferta de garderías públicas e de coitados para a vellez por habitante), fai que as redes familiares, ou sexa as mulleres, sigan responsabilizándose de tarefas intensivas en tempo, moitas veces incompatibles coa incorporación en igualdade de condicións ao mercado laboral. En calquera caso, como sinalan Carrasco e Mayordomo (1999):

El hecho de que el conflicto se haga visible cuando surge la dificultad de las mujeres para conciliar tiempos y espacios, no significa que previamente no existiera; sólo que desde la teoría se había ocultado el mecanismo de reproducción de la población y, en particular, el de la fuerza de trabajo; marginando y relegando al campo de lo no económico las actividades realizadas en el hogar (p. 159).

De certo, no resto de Europa as políticas públicas non parecen ter sido a causa última da incorporación das mulleres ao mercado laboral, senón que esta, máis ben foi consecuencia directa da crecente demanda de forza de traballo na segunda metade do século XX. En calquera caso, como apunta Tobío (2005), malia que:

la presencia del Estado ha sido con frecuencia escasa en las primeras fases de la incorporación de las madres al empleo, tal y como ocurre hoy en España, en muchos casos ello se ha compensado con una importante actividad pública en esta materia unha vez que se alcanza un punto en el que ser a la vez madre y trabajadora se convierte en una pauta generalizada. Cuando no es así, la inacción del Estado produce efectos negativos, bien sobre las características del empleo femenino, como en Gran Bretaña, donde suele ser a tiempo parcial, secuencial y precario, bien sobre otros factores como la fecundidad que, tal como ocurre hoy en España o en Italia, se reduce para adaptarse a lo que las familias pueden soportar (p. 270).⁴

Por outro lado, observamos que o mercado de traballo español mantén elevados niveis de segmentación entre homes e mulleres, tanto por sectores (onde o sector servizos é o máis feminizado) coma pola tipoloxía dos contratos. Así, dentro dos contratos a tempo parcial, que representan arredor dun dez por cento do total, un 72% corresponde ás mulleres que de media perciben un salario-hora un 35% inferior ao dos homes con similar contrato (INE, 2004). A isto hai que engadir a frecuente falta de voluntariedade nesta elección, xa que, como apuntan Carrasco e Mayordomo (1997) utilizando datos da *Enquisa de poboación activa* (EPA), as razóns familiares non parecen ser o principal argumento á hora de aceptar este tipo de empregos. Así mesmo, os niveis de segregación ocupacional por sexo son elevados segundo todos os estudos empíricos, e son a causa dunha significativa porcentaxe da fenda salarial existente entre homes e mulleres.⁵ En calquera caso, mesmo descontando o efecto provocado polas diferenzas na ocupación, os estudos realizados seguen constatando a presenza dun diferencial salarial medio en prol do home que cabe atribuír á existencia de actitudes discriminatorias no mercado de traballo.⁶

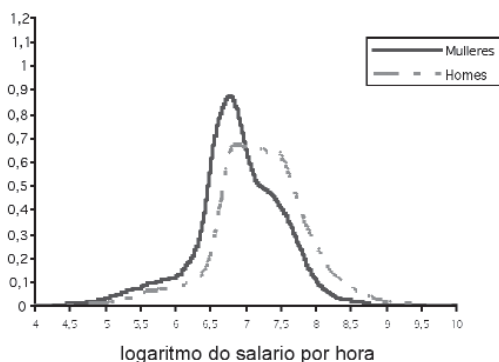
Se queremos afondar nas distintas vertentes que se agochan detrás destas cifras non temos máis remedio que retroceder algo no tempo para traballar coa mellor fonte de microdatos sobre salarios dispoñible no momento de iniciar este estudo: a *Encuesta de estructura salarial* (EES), elaborada polo Instituto Nacional de Estadística (INE) en 1995. Esta enquisa ofrece información polo miúdo sobre as características das/os asalariadas/os e das empresas nas que se encontran, aínda que o seu deseño exclúe a poboación agraria, as Administracións Públicas, os sectores da educación e a sanidade, e a todos os asalariados das pequenas empresas (menos de 10 traballadores). Por todo isto, os resultados que aquí presentemos non son directamente extrapolables a todo o colectivo feminino, aínda que si a un amplo subconxunto das traballadoras ligadas ao sector non-agrario privado.

De acordo con esta enquisa, e se nos referimos ao colectivo mencionado, en España en 1995 a ganancia media por hora das mulleres situábase ao redor do setenta por cento da ganancia media dos homes. É dicir, de promedio eles gañaban case un trinta por cento máis que elas. Un exame exhaustivo destas desigualdades, non obstante, permite comprobar que a fenda salarial non é sempre a mesma, presentando notables diferenzas segundo os grupos de traballadores/as que esteamos a considerar. As diferenzas salariais entre homes e mulleres aumentan co nivel de ingresos, resultado este que tamén presentan outros países do ámbito europeo. Así, se dentro do colectivo dos que teñen un nivel de estudos equivalente á primaria, os homes perciben de promedio unha remuneración un 27% maior que as mulleres, esta porcentaxe ascende ata o 39% no caso de comparar a homes e mulleres que alcanzaran estudos superiores. É por isto que, aínda que a estrutura salarial de ambos os sexos é bastante semellante,⁷ cando analizamos a dispersión salarial existente en cada un deles, por separado, os homes presentan uns niveis de desigualdade notablemente superiores, precisamente por ocupar traballos de alta cualificación mellor retribuídos que os das mulleres de perfil educativo equivalente.

Para mostrar o alcance destas diferenzas estimamos as respectivas funcións de densidade salarial, utilizando a técnica non-paramétrica coñecida como *kernels*, que nos permite evitar calquera imposición a priori acerca da forma funcional das mesmas. A figura 1 presenta as funcións de densidade do logaritmo dos salarios estimadas de forma separada para homes e para mulleres en España.

Figura 1: Distribución do logaritmo do salario

Figura 1. Distribución do logaritmo do salario



Fonte: elaboración propia a partir da EES-1995 (INE).

Como era de esperar, o maior nivel salarial dos homes fronte ás mulleres significa que a densidade destas está, no seu conxunto, desprazada cara á esquerda. Pero como demostra este gráfico, as diferenzas entre ambos non se limitan só a discrepancias nos seus niveis medios, xa que a distribución salarial feminina presenta un grao de concentración en torno á moda moi superior ao dos homes. As distintas distribucións corresponden, en consecuencia, aos distintos graos de desigualdade salarial. A estimación do coeficiente de Gini e a familia de índices xeneralizados de Theil⁸ sobre ambas as distribucións salariais permite confirmar a nosa hipótese: a desigualdade salarial é inferior na mostra das mulleres en comparación coa dos homes, independentemente do índice utilizado, tal e como se mostra na táboa 1. Así mesmo tamén se comproba que estas diferenzas se amplían a medida que o índice utilizado presenta unha maior sensibilidade á cola alta da distribución, indicando así que é aí onde principalmente se xera a maior desigualdade masculina.

Táboa 1. Desigualdade salarial en España

	Theil (-1)	Theil (0)	Theil (1)	Theil (2)	Gini
España					
Ambos os sexos	0,282	0,209	0,209	0,277	0,344
Homes	0,275	0,205	0,205	0,272	0,341
Mulleres	0,247	0,182	0,175	0,210	0,320
Mulleres/Homes (%)	89,6	88,8	85,2	77,2	93,7
Desigualdade entre sexos	0,010	0,009	0,008	0,008	
% sobre total	3,4	4,3	4,0	2,9	

Fonte: elaboración propia a partir da EES-1995 (INE).

2. A DISCRIMINACIÓN SALARIAL PROMEDIO EN ESPAÑA

Para poder falar de discriminación, non obstante, temos que ter garantías de que estas diferenzas por sexos non están a ocultar características diferentes dos individuos que as expliquen en termos de produtividade. De maneira que, talvez as mulleres españolas con estudos superiores gañen de promedio menos que os homes con idéntico nivel educativo porque tamén de promedio sexan máis novas e teñan menos experiencia no posto de traballo. Esta non é unha hipótese atolada se temos en conta o extraordinario incremento no nivel educativo medio que se leva experimentado no noso país nos últimos vinte e cinco anos, sobre todo no caso das mulleres, que acadaron xa unha presenza maioritaria entre o alumnado da universidade española. Contrastar a veracidade deste tipo de hipóteses é enormemente relevante xa que se, por exemplo, a variable da idade explicase unha porcentaxe importante das desigualdades observadas, o tempo acabaría solucionando a discriminación, e non serían necesarias intervencións públicas correctoras. É por iso que resulta razoable empregar ferramentas econométricas que nos permitan ter en conta conxuntamente un amplo abano de características observables dos individuos, e poder realizar así comparacións entre *iguais*. Desta forma achegarémonos a unha medición máis precisa do que entendemos por discriminación salarial.

A principal vantaxe de utilizar a *Encuesta de estructura salarial* neste tipo de estudos reside en que, xunto coa información relativa ao salario/hora, permítenos coñecer toda unha serie de variables relacionadas coas características do traballador/a e do seu contrato. Dado que a fenda salarial entre homes e mulleres é posible que teña a súa xustificación na diferenza de dotacións nas características que para o mercado de traballo son relevantes no nivel de produtividade acadado, dispor de información sobre a antigüidade do asalariado no seu posto de traballo, a súa experiencia acumulada, o seu nivel educativo, o tipo de contrato, a ocupación desempeñada, o tamaño da empresa en que traballa, o tipo de convenio colectivo polo que se rexe o seu salario, o tipo de mercado ao que vai dirixido a produción ou se é de propiedade pública ou privada son cuestións enormemente relevantes. Abofé que, estas non son as únicas variables que poderían incidir na retribución acadada por un individuo no mercado laboral pero constitúen as máis importantes, polo menos entre as características que son observables pola persoa que investiga.

Mediante a estimación das ecuacións salariais para homes e mulleres podemos coñecer como o mercado retribúe cada unha destas características, cando controlamos polo resto, en cada un destes grupos humanos. Así, estimamos o modelo de ecuacións *mincerianas*:

$$\begin{aligned} \ln(y_{hi}) &= Z'_{hi}\beta_h + u_{hi} \\ \ln(y_{mi}) &= Z'_{mi}\beta_m + u_{mi} \end{aligned} \quad (1),$$

onde o subíndice *h* fai referencia ao home e o *m* á muller e, se omitimos o subíndice do sexo, y_i representa o salario por hora do *i*-ésimo traballador, Z'_i é un vector de características individuais que consideramos relevantes para explicar as diferenzas salariais, e u_i é o correspondente termo de erro.⁹

A variable dependente é o logaritmo do salario por hora, e entre as características explicativas deste (Z'_i), incluiremos a maioría das mencionadas na literatura e que están dispoñibles na nosa base de datos, coma os anos de antigüidade na mesma empresa e a experiencia potencial,¹⁰ (que para ter en conta posibles non-linealidades nos seus efectos introducimos tamén o cadrado), o nivel educativo, o tipo de duración do contrato (indefinido ou temporal), a ocupación segundo a CNO-94 a un dígito,¹¹ o tamaño da empresa, o tipo de convenio, a forma de propiedade da empresa e o mercado ao que se dirixe principalmente.

Non é posible ter en conta, porén, algunhas características persoais dos individuos que en certos estudos se teñen utilizado como variables de control.¹² A base de datos utilizada tampouco nos permite tomar en consideración o coñecido *nesgo de selección*. Este nesgo xorde do feito de que só observamos o salario das persoas que efectivamente traballan, e estas poderían non ser unha mostra representativa do conxunto da poboación.

Unha vez estimado o modelo, podemos contrastar en que medida as diferenzas salariais soamente reflicten dotacións diferentes nas características relevantes ou se, polo contrario, existe unha diferenza que estas non son capaces de explicar. Esta diferenza denomínase habitualmente na literatura *discriminación salarial* por razón de sexo. A partir das estimacións das ecuacións salariais recollidas no (1), e asumindo que a estrutura salarial masculina é a que non xera discriminación (e que, por tanto, son as mulleres as que padecen unha desvantaxe no mercado), podemos aplicar a coñecida descomposición de Oaxaca (1973) e Blinder (1973) do seguinte modo:

$$\overline{\ln(y_h)} - \overline{\ln(y_m)} = (\overline{Z'_h} - \overline{Z'_m}) \beta_h + \overline{Z'_m}(\beta_h - \beta_m)$$

Á esquerda da igualdade encontramos a diferenza entre a media dos logaritmos dos salarios dos homes e das mulleres. Esta fenda salarial, que é a que observamos, podemos descompoñela en dous elementos de acordo coa expresión anterior. O primeiro deles indícanos cal sería a diferenza salarial que observaríamos na ausencia de discriminación, isto é, se as características de homes e mulleres se remunerasen segundo os coeficientes estimados para os homes (que asumimos como a retribución non-discriminatoria). Esta diferenza deberíase, así, exclusivamente ás distintas características promedio nos homes e nas mulleres (*efecto dotación* ou *características*).¹³ O segundo termo indica a perda de salario á que se enfrontan as mulleres en relación cos homes por ter un esquema retributivo diferente (*efecto discriminación* ou *prezo*).

Nos cálculos que deseguido se presentan ofrécese estimacións da descomposición da fenda salarial media a partir de diferentes estruturas non-discriminatorias tomadas como referencia, e de diferentes modelos econométricos segundo decidamos ou non incluír a ocupación dos individuos, e con que grao de desagregación. Na táboa 2 amósanse os resultados de utilizar tres posibles descomposicións da fenda salarial: os dous casos extremos de Oaxaca-Blinder cando asumimos respectivamente como estrutura salarial non-discriminatoria a do

Táboa 2. Descomposición da fenda salarial con diferentes estruturas non-discriminatorias e segundo como se inclúa a ocupación

Diferenza salarial $\overline{\ln(y_h)} - \overline{\ln(y_m)} = 0,311$ (*)		Sen Ocupación		Ocupación (1 dígito)		Ocupación (2 díxitos)	
Estrutura salarial non-discriminatoria	Descomposición	Efecto	% (*)	Efecto	% (*)	Efecto	% (*)
Home							
[Oaxaca-Blinder]	- Dotación	0,052	16,7	0,073	23,5	0,093	29,8
	- Discriminación	0,259	83,3	0,238	76,5	0,218	70,2
Muller							
[Oaxaca-Blinder]	- Dotación	0,032	10,2	0,023	7,3	0,112	35,9
	- Discriminación	0,279	89,8	0,288	92,7	0,199	64,1
Mixta							
[Oaxaca-Ransom]	- Dotación	0,066	21,2	0,101	32,4	0,145	46,7
	- Discriminación:	0,245	78,8	0,210	67,6	0,166	53,3
	- Vantaxe home	0,052	16,7	0,044	14,1	0,035	11,2
	- Desvantaxe muller	0,193	62,2	0,166	53,4	0,131	42,0

Fonte: elaboración propia a partir da EES-1995 (INE).

home e a da muller, e que conxuntamente definen un intervalo que abarca todas as posibles combinacións convexas de ambas, así como a proposta por Oaxaca e Ransom (1994) que consideramos de máis interese polo seu vínculo coa teoría da discriminación.

En primeiro lugar tomaremos como referencia o caso intermedio en que incluímos a ocupación a un dígito (columnas 3 e 4). Observamos que cando consideramos como non-discriminatoria a estrutura salarial de un dos sexos, as dotacións en características das mulleres da mostra fan que estas deberan obter un salario por hora menor que o do home en ausencia de discriminación, de forma que esta desvantaxe explicaría entre o 7% e o 23% da vantaxe salarial da que arestora goza o home. Mentres que no caso de que contemplemos como estrutura salarial non-discriminatoria a mixta proposta por Oaxaca e Ransom (1994) a partir da teoría da discriminación de Neumark (1988), as diferenzas en dotacións das características contempladas contribúen a explicar un 32% da fenda salarial observada na realidade. O restante 68% debe ser atribuído á discriminación, de maneira que o reparto quedaría así: un 14% é a vantaxe da que goza o home pola existencia desta discriminación, namentres que o outro 54% representa a desvantaxe que padece a muller polo mesmo motivo. En conclusión, as diferentes características atopadas nos homes e nas mulleres só contribúen a explicar (no mellor dos casos) un 32 por 100 da fenda salarial observada no mercado laboral. Desta forma o 68 por 100 restante non pode ser atribuído a diferenzas en dotacións relacionadas co nivel educativo, experiencia no posto de traballo, idade, ocupación (a un nivel de desagregación de 1 dígito), ou tipo de contrato. Isto significa que máis das dúas terceiras partes das diferenzas salariais antes cuantificadas non parecen ter relación (cando menos aparente) coas diferenzas na produtividade dos individuos, co que a discriminación semella unha hipótese plausible á hora de explicar por que se producen.

A comparación dos resultados anteriores cos outros dous casos (sen ocupación e ocupación a dous díxitos) mostran os efectos que sobre a fenda salarial ocasiona o feito de que as mulleres se concentren en determinados empregos. En conclusión podemos dicir que en España, a segregación ocupacional ten un importante impacto sobre a diferenza salarial entre homes e mulleres. Así, no caso da descomposición de Oaxaca-Ransom, podemos comprobar que, se en vez de utilizar un nivel de desagregación pequeno na definición das distintas ocupacións considerásemos un maior grao de detalle cando diferenciamos unhas ocupacións doutras (a un nivel de desagregación de 2 díxitos), a porcentaxe da fenda non-explicada polas variables consideradas diminúe do 68%, antes mencionado, ata o 53%.

Obsérvese que a decisión de utilizar un maior ou menor grao de desagregación non é unha cuestión sen importancia, senón que está íntimamente unida á noción que teñamos de discriminación, e polo tanto ao tipo de discriminación que acabemos cuantificando. Buscamos, en última instancia, identificar qué individuos son *iguais* para deseguido comparar as súas retribucións. Utilizar unha clasificación moi exhaustiva das ocupacións permite definir como *iguais* a homes e mulleres, coas mesmas dotacións e que ademais estean empregados en postos de traballo moi similares, xa que a maior desagregación, maior precisión á hora de comparar ocupacións. De igual forma, unha muller e un home da mesma idade, cualificación, e experiencia, pero cuxas ocupacións sexan parcialmente diferentes non serán considerados *iguais*, polo que parte das súas diferenzas retributivas virán asociadas ás diferenzas salariais propias das súas ocupacións. É por isto que non se computarán como discriminación, senón que se explicarán polo feito de traballar en ocupacións que son distintas e que por tanto poden caracterizarse por posuír tamén distintas produtividades do factor traballo, co que os salarios son un mero reflexo destas diferenzas. Isto significa descartar a priori a discriminación como causa explicativa da parte da fenda salarial interocupacional. Neste sentido, utilizar unha clasificación a 2 díxitos é lóxico que aumente a porcentaxe de desigualdade salarial explicada polo modelo, xa que agora as diferenzas salariais nos postos de traballo poden recoller unha maior parte da fenda existente.

Aínda que tamén poderíamos razoar á inversa e considerar que a segregación ocupacional é unha forma de discriminación salarial que habería que considerar e engadir á discriminación salarial pura, é dicir, a aquela que só pode ser identificada en situacións excepcionais (dado precisamente o grao de segregación existente) en que se producen diferenzas salariais entre homes e mulleres que realizan traballos idénticos. Adoptar esta noción ampliada de discriminación supón, no modelo anterior, non considerar a variable ocupación cando caractericemos os individuos e por tanto definir como *iguais* as persoas que o son no resto das variables, obviando a categoría profesional do seu posto de traballo concreto. Neste caso, a porcentaxe da fenda salarial existente entre homes e mulleres non explicada por razóns obxectivas no modelo mixto de Oaxaca-Ransom, elévase ao 79 por 100.

A conclusión inmediata que se tira de todo isto é que a segregación ocupacional exerce un significativo impacto nas diferenzas salariais existentes. Así, vemos que segundo como a incorporemos á noción de discriminación salarial, esta pasaría de representar o 79 por 100, ao 68 e finalmente ao 53 por 100 das diferenzas observadas.¹⁴ Por todo iso podemos concluir que unha parte importante das diferenzas salariais entre homes e mulleres teñen a súa explicación no feito de que con características semellantes os homes e as mulleres desempeñan traballos diferentes. Polo que, a pesar de non dispoñer da información, é doado maxi-

nar que un maior grao de detalle respecto do posto de traballo desempeñado reduciría aínda máis o compoñente discriminatorio dos soldos.

En calquera caso, é aínda no escenario máis favorable, aínda queda un 53 por 100 da fenda salarial que non podemos explicar, nin sequera pola segregación ocupacional máis evidente. A razón atopámola nas diferentes formas en que o mercado de traballo valora as características dos individuos, segundo sexan homes ou mulleres.

Estudos recentes ofrecen unha aproximación á evolución deste fenómeno a partir dos primeiros resultados extraídos da comparación das enquisas de estrutura salarial de 1995 e de 2002 (recentemente dispoñible). O máis destacable é que a segregación non só non parece terse reducido, senón que é nunha boa medida responsable do maior illamento das mulleres en establecementos de baixos salarios. Segundo Simón, Ramos e Sanromá (2005), esta é a razón que explica que só se teña producido unha lixeira melloría nos salarios relativos das mulleres respecto dos salarios dos homes, a pesar de que a estrutura salarial española experimentou cambios que favorecen a contracción das diferenzas salariais entre sexos (debido á redución da dispersión salarial e aos cambios na remuneración do capital humano). Na mesma liña, Amuelo-Dorantes e De la Rica (2005) constatan que a segregación das mulleres en ocupacións, establecementos e industrias con baixos salarios explica cada vez en maior medida o diferencial salarial existente entre mulleres e homes.

3. O ENFOQUE DISTRIBUTIVO NA ANÁLISE DA DISCRIMINACIÓN SALARIAL

Os resultados acadados na epígrafe anterior permítennos avaliar a importancia do fenómeno discriminatorio no mercado de traballo español, tendo en conta o salario medio dos homes e as mulleres. Así mesmo, podemos afirmar que máis da metade da diferenza existente entre o salario medio masculino e o feminino non pode ser explicada segundo as variables dispoñibles que a literatura teórica relaciona coa produtividade e o salario percibido polo traballador. No entanto, nada sabemos sobre a representatividade deste resultado. Isto é, descoñecemos se esta discriminación promedio se encontra próxima á situación de discriminación experimentada pola maioría das traballadoras, ou se, polo contrario, é o resultado de engadir niveis de discriminación moi diferentes experimentados polas mulleres en función do seu nivel salarial ou educativo, ou en función do tipo de sector ou de ocupación. Do mesmo xeito que o produto interior bruto (PIB) per cápita nos permite achegarnos á riqueza media dun país, pero nada nos informa da desigualdade no repartimento deses recursos entre a cidadanía, estimar a discriminación media ofrécenos información relevante sobre a magnitude do problema, pero nada nos di acerca da desigualdade no repartimento deste fenómeno.

Recentemente, diversos traballos utilizan técnicas econométricas alternativas co obxectivo de incorporar aspectos distributivos na análise da comparación de distribucións salariais. Así, García, Hernández e López-Nicolás (2001), Gardeazábal e Ugidos (2005), e De la Rica, Dolado e Llorens (2005) aplicaron regresións cuantílicas para descompoñer a fenda salarial en diferentes puntos da distribución. A regresión cuantílica permite obter unha estimación máis precisa da experiencia discriminatoria. Non obstante, estas aproximacións presentan limitacións, xa que renuncian a incorporar xuízos de valor á hora de agregar, baixo un parau-gas normativo, as diferentes experiencias discriminatorias detectadas ao longo da distribución salarial. Así, ofrecer un conxunto de medidas puntuais de discriminación en diferentes

cuantís sen un criterio que as agregue, supón resolver a cuestión dos xuízos de valor por omisión: non agregar para desta maneira non ter que incorporalos.

Pola contra, o enfoque proposto por Jenkins (1994) e desenvolvido recentemente por Del Río, Gradín e Cantó (2006a) avanza nesa dirección ao propoñer medidas que permiten agregar a discriminación existente na distribución salarial. Unhas herdan as propiedades do criterio de Lorenz no ámbito da desigualdade e trasládanas a este campo, e outras permiten ordenacións completas en termos do nivel de discriminación a partir dun conxunto de xuízos de valor máis extenso, pero explícito, que garante a comparación entre distribucións salariais segundo o nivel de discriminación existente. Asemade, algunhas destas medidas completas tamén herdan certas propiedades de descompoñibilidade que permiten afondar na análise da discriminación ao abranger máis dimensións que a puramente salarial.

A posta en práctica deste enfoque require, en primeiro lugar, da estimación da discriminación soportada por cada traballadora, calculada individualmente e non en promedio como ocorría na metodoloxía clásica. Isto non é excesivamente complicado se temos en conta que unha vez estimado o modelo salarial (1), estamos en condicións de predicir o salario estimado para cada muller traballadora, \hat{y}_{mi} , e tamén o salario que percibiría se as súas características fosen retribuídas coma as dun home, \hat{r}_{mi} , de forma que:

$$\begin{aligned}\hat{y}_{mi} &= \exp(Z'_{mi} \hat{\beta}_m + \hat{\sigma}_m^2 / 2) \\ \hat{r}_{mi} &= \exp(Z'_{mi} \hat{\beta}_m + \hat{\sigma}_m^2 / 2)\end{aligned}$$

onde $\hat{\sigma}_m^2$ é a varianza estimada de u_m .¹⁵ A diferenza salarial $\hat{r}_{mi} - \hat{y}_{mi}$ representa así a estimación que o modelo proporciona da discriminación salarial sufrida pola traballadora i .

Deseguido, debemos asumir a necesidade de agregar estas experiencias individuais, o que esixe incorporar xuízos de valor necesariamente subxectivos. Isto non ten por que ser empobrecedor se aceptamos que a discriminación é un *mal* que comparte con outros, coma a pobreza ou a duración do desemprego, as súas características básicas. Seguindo a Del Río, Gradín e Cantó (2006a) utilizaremos dous tipos de medidas propostas por estes autores: a curva de discriminación e as familias de índices de discriminación, d_α e de discriminación relativa, dr_α .

Sexa $x_m = (\hat{r}_{m_1} - \hat{y}_{m_1}, \hat{r}_{m_2} - \hat{y}_{m_2}, \dots, \hat{r}_{m_n} - \hat{y}_{m_n})$ o vector de fendas salariais para unha poboación de n traballadoras. A familia de índices de discriminación absoluta, d_α , defínese como:

$$d_\alpha(x_m) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^{k^*} (x_{m_i})^\alpha, \alpha > 1$$

onde k^* representa o número de mulleres discriminadas, e α o parámetro de aversión á discriminación.

Outra posibilidade á hora de cuantificar a discriminación é relativizar a medición, isto é, normalizar a fenda salarial de cada traballadora dividíndoa polo salario que percibiría en ausencia de discriminación:

$$v_{m_i} = \frac{\hat{r}_{m_i} - \hat{y}_{m_i}}{\hat{r}_{m_i}}$$

Deste xeito, na normalización da fenda salarial o relevante é a discriminación máxima que podería sufrir cada traballadora dada a súa situación laboral. Así, v_{mi} cuantifica a proporción que representa a fenda salarial da traballadora i respecto da peor situación posible á que se enfrenta (é dicir, cando o seu salario fose igual a 0). Neste caso a familia de índices de discriminación relativa queda definida como:

$$dr_{\alpha}(v_m) = \left(\frac{1}{n} \sum_{i=1}^{k^*} (v_{m_i})^{\alpha} \right), \alpha > 1$$

Tanto d_{α} coma dr_{α} son aditivamente descompoñibles, de forma que a discriminación total medida por estes índices é igual á suma ponderada dos niveis de discriminación existentes en cada un dos subgrupos de mulleres en que se desexe partir a poboación de traballadoras obxecto de estudo. Ademais, ambas as familias de índices cuantifican o nivel agregado de discriminación salarial, absoluta ou relativa, respectivamente, de forma que o seu valor aumenta cando o fai a porcentaxe de mulleres afectadas (incidencia), a intensidade do fenómeno e/ou a desigualdade no repartimento da discriminación entre o colectivo de traballadoras.

Doutra banda, sexa $g(x_m)$ o vector de discriminación salarial asociado a x_m , definido como:

$$g_i(x_m) = \max \{(\hat{r}_{m_i} - \hat{y}_{m_i}), 0\}$$

E sexa, $\Gamma(v_m)$, o vector de discriminación salarial relativa asociado a v_m , tal que:

$$\Gamma_i(v_m) = \max \{(v_{m_i}), 0\}$$

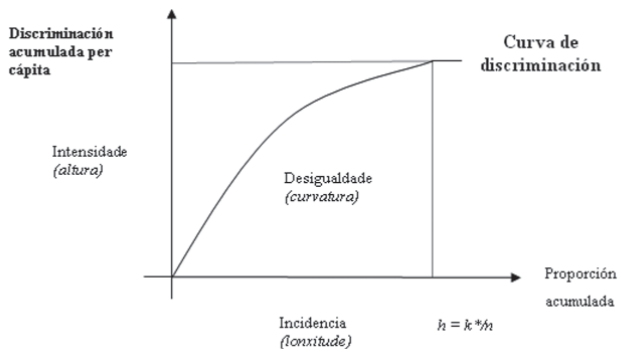
de forma que ás traballadoras con fendas salariais negativas se lles asigna o valor cero para evitar que a súa situación vantaxosa poida compensar a discriminación soportada polas mulleres con fendas salariais positivas.

Para cada valor de p , con $0 \leq p \leq 1$, a curva de Discriminación de $g(x_m)$ defínese coma a suma do primeiro 100^*p por cento de valores de $g(x_m)$ dividido polo número total de traballadoras, n , unha vez que estas foron ordenadas de maior a menor discriminación salarial. Deste xeito, verifícase que, $g_1 \geq g_2 \geq \dots \geq g_n$, e para cada valor de $p = k/n$ a curva calcularíase como:

$$D(g; p) = \sum_{i=1}^{k^*} \frac{g_i}{n}$$

onde k é calquera enteiro tal que $k \leq n$. Así, $D(g;p)$ acumula per cápita os niveis individuais de discriminación en orde decrecente a partir das traballadoras máis discriminadas. Como se amosa no gráfico 1, trátase dunha función positiva, crecente e cóncava, en que $D(g;0) = 0$, $D(g;1) = \bar{g}$, e que se fai horizontal a partir do valor de p que incorpora á última muller que padece discriminación, k^* .

Gráfico 1. Curva de discriminación



A súa forma reflicte a *incidencia* do fenómeno, posto que identifica a porcentaxe de mulleres discriminadas co percentil en que a curva se fai horizontal, $h=k^*/n$; infórmanos da súa *intensidade*, ao coincidir a súa altura máxima co *gap* salarial total per cápita acumulado; e atende a *desigualdade* no repartimento da discriminación segundo sexa maior ou menor a concavidade do seu tramo crecente.

A curva de discriminación normalizada, $D(\Gamma; p)$, que conserva as mesmas propiedades gráficas que $D(g; p)$, calcularíase como:

$$D(\Gamma; p) = \sum_{i=1}^{k^*} \frac{\Gamma_i}{n}$$

unha vez que os elementos de Γ foron ordenados de maior a menor discriminación salarial relativa: $\Gamma_1 \geq \Gamma_2 \geq \dots \geq \Gamma_n$

Os teoremas desenvolvidos en Del Río, Gradín e Cantó (2006a) permiten asegurar que un maior nivel nas curvas de discriminación absolutas [normalizadas] se corresponde, sen ambigüidade, cun maior nivel de discriminación segundo todos os índices pertencentes á familia d_α [dr_α], respectivamente. Isto provoca que estas curvas, e os seus criterios de dominancia asociados, sexan potentes instrumentos de medida da discriminación, dado que permiten identificar situacións empíricas en que a ordenación das distribucións salariais segundo o seu maior ou menor grao de discriminación é independente do índice elixido.

4. «CHANS PEGAÑENTOS» E «TEITOS DE CRISTAL» NO MERCADO DE TRABALLO ESPAÑOL

A utilización destas ferramentas permitiu afondar no estudo da discriminación no noso país. Así, hoxe sabemos que a discriminación absoluta aumenta a medida que aumenta o nivel salarial das mulleres, tal e como se comproba cando comparamos as curvas de discriminación absolutas estimadas para cada decila salarial das traballadoras, a partir da *Encuesta de estructura salarial* de 1995.¹⁶ Decila a decila as sucesivas curvas de discriminación sitúanse por enriba da anterior, e reflicten maiores niveis de discriminación. Co cal o dez por cento das mulleres con maiores salarios son as que máis se afastan das retribucións acadadas polos homes con similares características laborais. E ao revés, as mulleres que perciben salarios máis baixos son as que máis se achegan aos niveis salariais dos seus compañeiros homes.

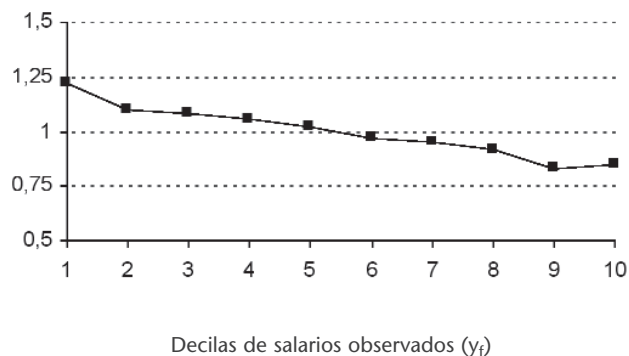
Se queremos medir a discriminación en termos relativos, isto é, en relación co salario que percibiría cada traballadora na ausencia de discriminación, o resultado non é unívoco decila a decila, posto que se produce un importante número de cruzamentos entre as curvas de discriminación normalizadas. Para poder chegar a unha conclusión máis explícita (aínda que condicionada polo índice empregado) debemos acudir aos índices completos relativos, dr_α . Na figura 2 preséntase a discriminación relativa para cada decila de traballadoras utilizando o índice dr_2 . Para construír esta figura dividiuse a discriminación relativa estimada para cada decila entre a discriminación relativa total. Isto supón que aquelas decilas que presentan un nivel superior á unidade soportan niveis de discriminación por enriba da media, e viceversa.

No noso caso detéctase unha diminución nos niveis de discriminación a medida que aumentamos o nivel salarial das mulleres, cun pequeno repunte na última decila, mentres que claramente a primeira decila é a que presenta os maiores niveis de discriminación relativa. Seguindo a De la Rica, Dolado e Llorens (2005) preguntámonos se o nivel educativo aca-

dado polas asalariadas podería axudar a explicar este resultado. Por iso, nas figuras 3 e 4 sepárase ás mulleres con estudos universitarios do resto, e para cada un dos dous grupos analízase de novo o nivel de discriminación relativa en cada unha das súas propias decilas. Dado que o grupo de non-universitarias representa a inmensa maioría das mulleres, o seu comportamento non presenta diferenzas destacables en relación coa partición por decilas na poboación total (agás se nos fixamos na última decila que agora xa non rompe a tendencia decrecente mencionada). Emporiso, entre as mulleres con titulación universitaria o nivel de discriminación relativa aumenta progresivamente a medida que ascendemos salarialmente. Deste xeito, entre as traballadoras máis cualificadas, aquelas cos salarios máis elevados soportan os maiores niveis de discriminación relativa. En calquera caso, a súa discriminación acada niveis claramente inferiores aos existentes no outro extremo da distribución, no que se atopan as mulleres sen estudos e con menores salarios.

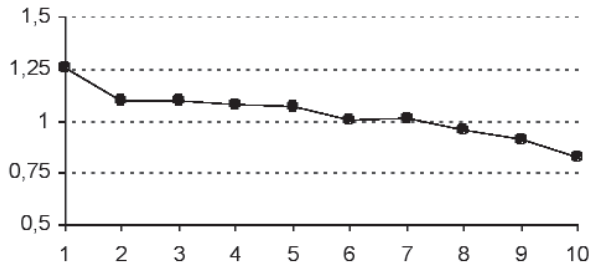
De todo o anterior podemos concluír que, mentres parece identificarse un fenómeno de *chans peñañentos* entre un numeroso grupo de mulleres con menor nivel educativo e menores salarios, tamén parecen detectarse problemáticas asociadas ao coñecido *teito de cristal* entre o minoritario grupo de mulleres con estudos universitarios e maiores niveis salariais. De la Rica, Dolado e Llorens (2005) obtiveron un resultado semellante descompoñendo a fenda salarial en diferentes cuantís da distribución de salarios, utilizando regresións cuantílicas. A vantaxe de empregar os nosos índices de discriminación é que como son descompoñibles permiten cuantificar e, por tanto, comparar ambos os fenómenos co obxecto de valorar a súa importancia na sociedade. Para iso calculamos a achega da discriminación experimentada por cada grupo de mulleres á discriminación total existente. Os resultados preséntanse na táboa 3.

Figura 2. Discriminación relativa por decilas ($dr_{\alpha=2}$)
Total de mulleres asalariadas
(valores normalizados coa discriminación media)



Fonte: Del Río, Gradín e Cantó (2006a).

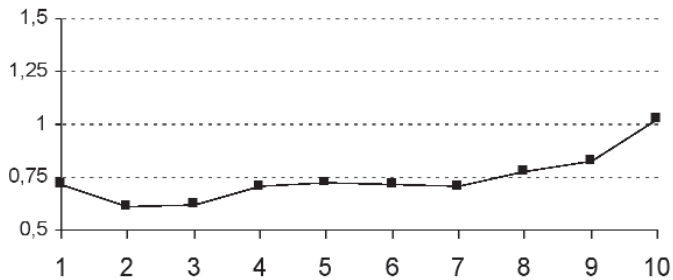
Figura 3. Discriminación relativa por decilas ($dr_{\alpha=2}$)
Mulleres sen estudos universitarios
(valores normalizados coa discriminación media total)



Decilas de salarios observados (y_i)

Fonte: Del Río, Gradín e Cantó (2006a).

Figura 4. Discriminación relativa por decilas ($dr_{\alpha=2}$)
Mulleres con estudos universitarios
(valores normalizados coa discriminación media total)



Decilas de salarios observados (y_i)

Fonte: Del Río, Gradín e Cantó (2006a).

A primeira columna informa do peso demográfico de cada subgrupo de traballadoras respecto do total; na segunda aparecen os niveis de discriminación internos de cada un deles; e nas columnas terceira e cuarta detállase a contribución de cada subgrupo á discriminación total, tanto en termos absolutos coma en termos porcentuais.

Como acabamos de ver, entre as mulleres cun grao universitario as que perciben un salario maior enfróntanse a maiores niveis de discriminación: 0,050 fronte a 0,035 de compararmos a súa última e súa primeira decila, respectivamente. Non obstante, a súa achega á discriminación total (1,2%) só se sitúa 1 punto decimal por enriba do seu peso demográfico (1,1%). Pola contra, o 8,9% das traballadoras sen grao universitario e con menores niveis salariais soporta o 11,2% da discriminación total. Isto significa que aínda que o fenómeno dos *teitos de cristal* ten unha importancia cualitativa innegable, a súa relevancia en termos cuantitativos é relativamente pequena se a comparamos co fenómeno dos *chans pegañentos*.¹⁷

Táboa 3. Discriminación relativa por nivel salarial e educativo

Grupos	Poboación % / total	Discriminación do grupo $dr_{\alpha=2}^j$	Contribución á discriminación total	
			Absoluto	%
Non-universitarias	88,6	0,050	0,044	91,5
<i>por decilas</i>				
1	8,9	0,061	0,0054	11,2
2	8,9	0,053	0,0047	9,7
3	8,9	0,054	0,0047	9,8
4	8,9	0,052	0,0046	9,6
5	8,9	0,052	0,0046	9,5
6	8,9	0,049	0,0043	8,9
7	8,9	0,049	0,0044	9,0
8	8,9	0,046	0,0041	8,5
9	8,9	0,044	0,0039	8,1
10	8,9	0,040	0,0036	7,3
Universitarias	11,4	0,036	0,004	8,5
<i>por decilas</i>				
1	1,1	0,035	0,0004	0,8
2	1,1	0,030	0,0003	0,7
3	1,1	0,030	0,0003	0,7
4	1,1	0,035	0,0004	0,8
5	1,1	0,035	0,0004	0,8
6	1,1	0,035	0,0004	0,8
7	1,1	0,034	0,0004	0,8
8	1,1	0,038	0,0004	0,9
9	1,1	0,040	0,0005	0,9
10	1,1	0,050	0,0006	1,2
Todas as mulleres	100	0,049	0,049	100

Fonte: Del Río, Gradín e Cantó (2006a).

5. CONSECUENCIAS DISTRIBUTIVAS DA DISCRIMINACIÓN SALARIAL EN ESPAÑA

Ata agora, analizamos as fendas salariais por mor do xénero de maneira *illada*, é dicir, sen ter en conta os seus efectos sobre a renda dos fogares aos que pertencen os individuos que as padecen. Pero, parécenos relevante avaliar as consecuencias da fenda salarial sobre a distribución da renda dos fogares. Sobre todo se podemos cuantificar a discriminación salarial existente e a porcentaxe de fogares pobres que poderían deixar de selo se esta «non existise».

Esta relevante cuestión apenas ten sido analizada na literatura, a pesar de que os salarios son a fonte de ingresos máis importante para a maioría das mulleres traballadoras, e de que a discriminación salarial por causa do xénero é cuantitativamente importante. Só coñecemos os traballos de Gradín, Del Río e Cantó (2006) e Del Río, Gradín e Cantó (2006b) onde se combinan técnicas ligadas á literatura do mercado laboral e da distribución da renda co obxecto de: 1) estimar a distribución contrafactual da renda dos fogares, reempresando os salarios femininos observados polos salarios estimados sen discriminación, e 2) cuantificar os cambios producidos nos niveis de pobreza na distribución do ingreso familiar. Para estimar a discriminación estes autores recorren aos procedementos de identificación e estimación das fendas salariais individuais mostrados anteriormente (o que lles permite cuantificar o salario potencial para cada muller se non existise discriminación). E para cuantificar os efectos distributivos asociados á discriminación salarial empregan diferentes indicadores de pobreza habituais na literatura. Desta maneira, avalían a relevancia do fenómeno da discriminación en termos distributivos e identifican aqueles subgrupos de traballadoras que sofren os maiores efectos discriminatorios nos termos da pobreza asociada a estes.

Para poñer en práctica estes procedementos empíricos recórrese ao Panel de Fogares da Unión Europea (PFOGUE), xa que proporciona información detallada tanto da renda familiar coma dos ingresos e características do posto de traballo de cada un dos seus membros, e cobre todos os sectores de actividade.¹⁸ Así, pois, para obter os resultados que deseguido se presentan, empregáronse os datos transversais para España correspondentes ao ano 2001, último ano en que se elaborou esta enquisa.

Recollendo resultados de Del Río, Gradín e Cantó (2006b), na táboa 4 compáranse os niveis de pobreza das distribucións con e sen discriminación, estimados a partir de dous índices alternativos: 1) a proporción de fogares pobres (*headcount ratio*, H); e 2) o índice de Foster, Greer e Thorbecke (1984) cun valor do parámetro de aversión á pobreza igual a 2 (FGT2).¹⁹ Amais, na figura 5 queda ilustrado o cambio porcentual experimentado polos niveis de pobreza tanto na poboación total coma en cada un dos subgrupos dunha partición demográfica considerada de interese.

O primeiro resultado destacable é que a pobreza diminúe arredor dun 5% na poboación total dos fogares, se pasamos da distribución da renda observada (cun 19,9% de pobres) á estimada sen discriminación (cun 18,8%).²⁰ Esta redución é significativamente distinta de cero, aínda que de contía modesta, xa que os cambios na cola baixa da función de densidade apenas afectan a un pequeno grupo situado moi próximo á liña de pobreza.

O colectivo de fogares con polo menos unha muller asalariada presenta niveis de pobreza notablemente inferiores á media nacional: un 4,5% de pobres fronte a case o 20% da poboación total. Neste caso, non obstante, o efecto da discriminación é importante: aproxi-

madamente 1 de cada 2 pobres superaría a liña de pobreza se descontásemos o efecto da discriminación salarial.

Na táboa 4 tamén se presentan resultados para unha partición de fogares elaborada segundo a clasificación económica do EUROSTAT. Obsérvase a situación dos fogares monoparentais con polo menos un menor dependente (principalmente nais con fillos pequenos ao seu cargo e que presentan elevadas taxas de participación laboral). Aínda que o seu peso demográfico é aínda escaso (apenas un 1,1% da poboación segundo esta enquisa) para o efecto da discriminación sobre os seus elevados niveis de pobreza é importante. Así, neste colectivo, onde a pobreza afecta a un 35% dos seus fogares, esta se reduciría nun 38% se descontásemos a discriminación salarial. Trátase por tanto dun grupo demográfico que, se ben cuantitativamente aínda non é moi importante, posúe unhas características no mercado laboral que o converten en especialmente feble ante os efectos da discriminación salarial.

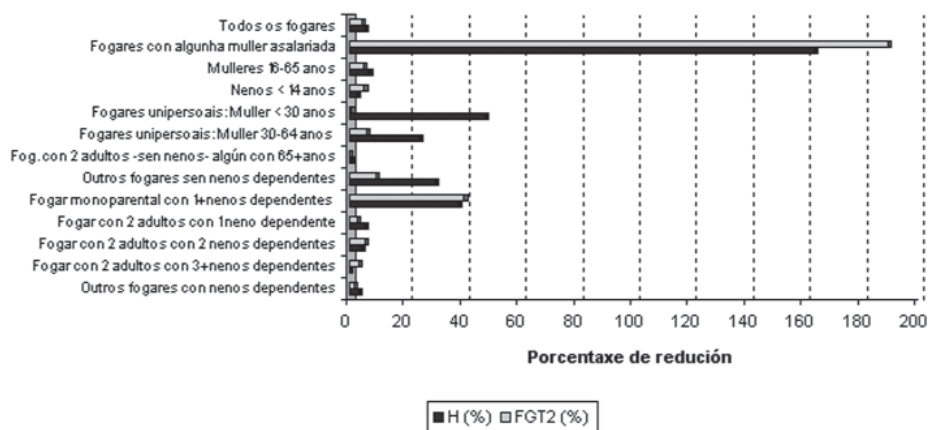
Outro colectivo igualmente afectado é o dos fogares constituídos por mulleres soas entre 30 e 64 anos. Neste caso, a redución que se produciría na porcentaxe de pobres superaría o 20%, en ambos os casos moi significativa. No extremo oposto atópanse os fogares constituídos por 2 adultos con 3 o máis nenos dependentes, que a pesar de representar o 7,5% da poboación da enquisa e de acoller a un 38% dos fogares pobres, apenas ven reducidos os seus niveis de pobreza.

Táboa 4. Indicadores de pobreza*

	% Pob.	Pobreza con discriminación		Pobreza sen discriminación	
		H	FGT2	H	FGT2
Todos os fogares	100	19,9	1,9	18,8	1,8
Fogares con algunha muller asalariada	34,0	4,5	0,3	1,7	0,1
Mulleres 16-65 anos	32,7	20,8	2,0	19,4	1,9
Nenos < 14 anos	14,1	27,0	2,8	26,3	2,7
Fogares unipersoais: muller < 30 anos	0,4	16,9	3,4	11,5	3,3
Fogares unipersoais: muller 30-64 anos	1,1	27,2	3,4	21,8	3,2
Fogares con 2 adultos —sen nenos dependentes— con algún con 65+ anos	9,4	31,1	2,9	31,0	2,9
Outros fogares sen nenos dependentes	20,6	7,8	0,5	6,0	0,5
Fogar monoparental con 1+ nenos dependentes	1,1	35,4	7,5	25,5	5,3
Fogar con 2 adultos con 1 neno dependente	6,6	22,0	2,6	20,9	2,5
Fogar con 2 adultos con 2 nenos dependentes	15,5	23,2	1,8	22,2	1,7
Fogar con 2 adultos con 3+ nenos dependentes	7,5	38,2	4,3	38,2	4,2
Outros fogares con nenos dependentes	27,1	12,9	1,3	12,4	1,3

Fonte: Del Río, Gradín e Cantó (2006b). (*) Valores multiplicados por 100.

Figura 5. Efectos da discriminación sobre a pobreza (en tanto por cento)



Fonte: elaboración propia a partir do PFOGUE (España), 2001.

6. CONCLUSIÓNS

As diferenzas entre homes e mulleres no mercado laboral español reveláronse notables e persistentes ao longo dos anos. As fendas existentes nos salarios e taxas de actividade e emprego por sexos seguen sendo moi elevadas; a segregación horizontal e vertical nas ocupacións limita os salarios das mulleres e a súa presenza en postos de máxima responsabilidade; e a sobrerrepresentación feminina en contratos mal remunerados continúa situándoas nunha posición de clara desvantaxe económica.

De acordo cos resultados recollidos neste estudo, polo menos o 50% da diferenza salarial media entre mulleres e homes non pode ser explicada por variables directamente relacionadas coa produtividade dos individuos. Esta porcentaxe acada case o 80% cando na noción de discriminación incorporamos o diferencial salarial asociado á segregación ocupacional, o que dá conta da importancia deste fenómeno na explicación das diferenzas salariais no noso país.

A contía da discriminación experimentada polas mulleres parece aumentar a medida que aumenta o salario destas. Isto é, as mulleres con maiores salarios enfróntanse a niveis de discriminación tamén máis elevados, e á inversa. Non obstante, se medimos a discriminación en termos relativos cos seus salarios, as conclusións son un pouco máis complexas. Por unha banda, as españolas cos salarios máis baixos presentan os maiores niveis de discriminación relativa. É dicir, a discriminación que soportan, en relación co seu nivel potencial de ingresos, representa unha porcentaxe moito máis elevada que a existente entre as mulleres con salarios medios e altos. Doutra banda, aquelas mulleres con maiores salarios e cun título universitario sofren niveis de discriminación relativa bastante máis elevados que o resto de mulleres con similar nivel educativo. De xeito que, malia que as universitarias presentan niveis de dis-

crimación relativos menores que a media, estes aumentan significativamente cando analizamos as que posúen os maiores salarios. Todo isto apunta cara á existencia tanto de «chans pegañentos» coma de «teitos de cristal» no mercado de traballo español. O primeiro é un fenómeno de gran importancia cuantitativa, posto que afecta unha proporción elevada de mulleres con salarios baixos, namentres que o segundo presenta un carácter máis cualitativo, dado que a porcentaxe de afectadas representa unha proporción pequena da poboación total das mulleres traballadoras.

Noutra orde de cousas, os resultados acadados parecen indicar que a erradicación da discriminación salarial permitiría conseguir un pequeno aínda que significativo descenso nos niveis de pobreza existentes no noso país. Non obstante, se só consideramos os fogares directamente afectados polo fenómeno (ou sexa, aqueles en que polo menos unha muller está empregada por conta allea) a súa pobreza veríase notablemente reducida ao eliminar a discriminación salarial. Estas diferenzas en función do universo analizado explícanse polas reducidas porcentaxes de mulleres asalariadas presentes nas decilas máis baixas da distribución de rendas (xa sexa pola escasa participación laboral feminina ou polas maiores dificultades ás que se enfrontan as mulleres dos fogares máis pobres cando se trata de atopar un emprego). Ao cabo, todo parece indicar que unha maior presenza destas mulleres no mercado de traballo *oficial* permitiría reducir nunha contía importante os niveis de pobreza existentes na actualidade

No caso dos fogares monoparentais con menores ao seu cargo, onde as taxas de participación feminina son elevadas, a existencia de discriminación salarial supón un atranco engadido á escasa provisión de servizos públicos para a infancia no noso país. Estimamos que ata un 38% destes fogares podería saír da pobreza se o traballo das súas provedoras fose retribuído de acordo co dos homes. Así, e pese a que arestora non se trata dun grupo demográfico cuantitativamente importante, si parece distinguirse por ser un colectivo especialmente vulnerable ante estas situacións discriminatorias. En parecidos termos sitúanse os fogares unipersoais constituídos por mulleres en idade de traballar, xa que presentan potenciais reducións nos seus niveis de pobreza de contía elevada.

Unha decidida intervención pública encamiñada a reducir as fendas na participación e emprego entre sexos, incidindo especialmente na maior incorporación ao emprego das mulleres pertencentes a fogares con menos recursos, non só tería un impacto positivo en termos de consecución de maiores cotas de igualdade no mercado de traballo, senón en termos dun maior éxito dos programas de loita contra a pobreza existentes. Por outro lado, a redución dos niveis de discriminación salarial permitiría que os fogares constituídos por mulleres soas reducisen os seus elevados niveis de pobreza, converxendo así cara á media nacional. No caso particular dos fogares monoparentais con menores ao cargo, a posta en práctica deste tipo de políticas semella especialmente urxente, dada a súa precaria situación no mercado de traballo e a insuficiente oferta pública de prazas en centros de educación infantil.

Notas

- 1 En Blau e Khan (2000 e 2003) ofrécese abundante evidencia empírica.
- 2 Todo isto sen considerar o denominado desemprego «oculto», que probablemente afecte en maior medida as mulleres e non os homes, dado que ten que ver coa non-busca de emprego por razóns familiares ou persoais, co efecto desánimo, ou cos contratos a tempo parcial cando non se atopa emprego a xornada completa, tal e como poñen de manifesto Carrasco e Mayordomo (1997).
- 3 Como consecuencia de todo iso, en España a fenda nas taxas de emprego entre homes e mulleres sitúase preto dos 30 puntos porcentuais (cun 75% entre os homes fronte a só un 47% entre as mulleres).
- 4 Para un estudo polo miúdo sobre a escaseza de incentivos fiscais e sociais á incorporación da muller ao mercado de traballo no noso país véxase tamén Zárate (2003).
- 5 Véxase Hernández (1996), Palacio e Simón (2002), e Simón, Ramos e Sanromá (2005) entre outros.
- 6 Entre outros poderíamos citar a De la Rica e Ugidos (1995), Hernández (1995), Ugidos (1997), García, Hernández e López-Nicolás (2001), Gardeazábal e Ugidos (2005) e De la Rica, Dolado e Llorens (2005).
- 7 Neste sentido, por exemplo, compróbase que ter maior nivel de estudos ou maior antigüidade na empresa permite alcanzar de promedio maiores rendas salariais, tanto no caso das mulleres coma no dos homes.
- 8 Para detalles sobre este e outros índices habitualmente utilizados na literatura da desigualdade véxase Gradín e Del Río (2001).
- 9 No *survey* clásico de Cain (1986) ofrécese unha síntese dos modelos *mincerianos*, e unha recopilación das principais teorías explicativas da discriminación.
- 10 A experiencia potencial supón aceptar que o traballador estivo empregado desde que abandonou os estudos. Defínese como «idade —anos potenciais de educación— 6». Tómase a experiencia potencial porque, como é habitual, non dispoñemos da experiencia real. Isto pode, sen dúbida, estar sobrevalorando a experiencia cando hai episodios de desemprego ou inactividade, especialmente entre as mulleres por ter taxas máis elevadas. Pola contra, tamén cabe a consideración de que polo feito de que as mulleres non aproveiten toda a súa experiencia potencial, cando non o fan de forma voluntaria, constitúe unha forma de discriminación laboral de seu que redonda nunha menor retribución.
- 11 Ao considerarmos a ocupación permite afinar mellor o nivel de cualificación ou habilidade dun traballador para, de acordo con Oaxaca (1973), buscar diferenzas salariais entre traballadores de semellantes características aínda que non desempeñen exactamente o mesmo traballo. O problema de incluír esta variable é que eliminamos parcialmente unha das fontes de discriminación: a existencia de segregación ocupacional, motivo polo cal analizaremos a discriminación tamén no caso de que non se inclúa ou de que se faga a dous díxitos, polo miúdo.
- 12 Entre outras o estado civil e a presenza de fillos no fogar.
- 13 Neste punto cómpre lembrar que se está a asumir que as dotacións son exógenas, e por tanto non cambiarían en ausencia de discriminación.
- 14 Obsérvase que dentro do termo discriminatorio é a desvantaxe da muller, máis que a vantaxe do home, a que maiormente explica este cambio.
- 15 $\text{Exp}(Z_{mi} \hat{\beta}_m + \hat{\sigma}_m^2 / 2)$ é o valor esperado da variable log-normal, y_{mi} , condicionado a Z_{mi} ; na regresión estimada por mínimos cadrados ordinarios.
- 16 Ordenamos as mulleres traballadoras de menor a maior salario, para deseguido construír 10 grupos, onde cada un deles está composto por un 10% de mulleres. Desta forma, a primeira decila está integrada polo 10% das mulleres con menores salarios; a segunda decila polo 10% seguinte; e así sucesivamente ata a última decila, que agrupa ao 10% das mulleres cos salarios máis altos.
- 17 Empregando unha metodoloxía semellante á que aquí se presenta, en Fernández e Pena-Boquete (2005) lévase a cabo unha comparación da evolución da discriminación salarial por mor do xénero en España *versus* Galicia. Os seus resultados non son demasiado afagadores. Constatan que en Galicia, entre 1995 e 2002, aumentou significativamente tanto o diferencial salarial entre sexos coma a discriminación das traballadoras, sobre todo entre as mulleres cun maior nivel educativo e salarial. En España non parece terse producido un incremento nos niveis de discriminación da mesma intensidade, o que explica que ao longo deste período tivese lugar un fenómeno de converxencia que practicamente elimina a menor discriminación salarial existente con anterioridade no mercado laboral galego.
- 18 O PFOGUE é unha enquisa oficial, realizada durante o período 1994-2001 polo EUROSTAT, que ofrece información estatística homoxénea para os distintos países que pertencen á Unión Europea. A *Encuesta de estructura salarial* mencionada anteriormente, aínda que presenta grandes vantaxes cando se estiman as ecuacións salariais, non facilita información sobre os ingresos dos fogares, polo que non pode ser utilizada neste tipo de estudos.
- 19 Para detalles sobre estes e outros índices utilizados decote na literatura véxase, por exemplo, Gradín e Del Río (2001).
- 20 En ambos os casos son considerados pobres, aqueles individuos que residen en fogares onde non se acada o 60% da mediana da distribución de renda observada axustada. Elixíuse o 60% da mediana como limiar da pobreza por ser o empregado decote polo Eurostat nos seus estudos. Para poder comparar a renda de fogares con diferente tamaño utilizouse a raíz cadrada do número de membros do fogar como escala de equivalencia. Por outro lado, nas ecuacións salariais do modelo (1) non se incluíron variables relacionadas coa ocupación, de forma que a discriminación estimada inclúe as diferenzas salariais que poidan orixinarse pola segregación ocupacional entre homes e mulleres.

BIBLIOGRAFÍA

- Amuedo-Dorantes, C. e De la Rica, S. 2005. «The impact of gender segregation on male-female wage differentials: evidence from matched employer-employee data for Spain», *IZA Discussion Papers Series*, 1742. Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA).
- Blau, F. e Kahn, L. M. 2000. «Gender differences in pay», *Journal of Economic Perspectives*, 14 (4), pp. 75-99.
- 2003. «Understanding international differences in the gender pay gap», *Journal of Labor Economics*, 21 (1), pp. 106-144.
- Blinder, A. S. 1973. «Wage discrimination: reduced forms and structural estimates», *Journal of Human Resources*, 8, pp. 436-455.
- Cain, G. C. 1986. «The economic analysis of labour market discrimination», en O. Ashenfelter e R. Layard (eds.). *Handbook of labor economics*, (1). Amsterdam: North-Holland.
- Carrasco, C. e Mayordomo, M. 1997. «La doble segmentación de las mujeres en el mercado laboral español», *Información Comercial Española*, 760, pp. 43-59.
- 1999. «Tiempos, trabajos y organización social: reflexiones en torno al mercado laboral femenino», en C. Carrasco (ed.). 1999. *Mujeres y Economía*. Barcelona: Icaria, pp. 125-171.
- De la Rica, S.; Dolado, J. J. e Llorens, V. 2005. «Ceiling and floors: gender wage gaps by education in Spain», *IZA Discussion Paper Series*, 1483. Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA).
- Del Río, C.; Gradín, C. e Cantó, O. 2006a. «The measurement of gender wage discrimination: The distributional approach revisited», *ECINEQ Working Paper Series*, 25. Society for the Study of Economic Inequality (ECINEQ).
- 2006b. «Pobreza y discriminación salarial por razón de género en España», *Documento de trabajo*, 0606. Departamento de Economía Aplicada (Universidade de Vigo).
- Fernández, M. e Pena-Boquete, Y. 2005. «Evolución comparada da discriminación salarial por xénero: España versus Galiza», Actas del III Congreso de Economía de Galicia, Galicia nunha Europa Ampliada: Convergencia e Benestar.
- Ferrari, I. e de Villota, P. 1999. «La individualización de los derechos fiscales y el nuevo IRPF», en M. Carpio (coord.). 1999. *Política fiscal y familia*. Madrid: Fundación Argentaria, pp. 197-218.
- Foster, J. E.; Greer, J. e Thorbecke, E. 1984. «A class of decomposable poverty measures», *Econometrica*, 52 (3), pp. 761-766.
- García, J.; Hernández, P. J. e López-Nicolás, A. 2001. «How wide is the gap? An investigation using gender differences using quantile regression», *Empirical Economics*, 26, pp. 149-167.
- Gardeazábal, J. e Ugidos, A. 2005. «Gender wage discrimination at quantiles», *Journal of Population Economics*, 18 (1), pp. 165-179.
- Gradín, C. e Del Río, C. 2001. «Desigualdad, pobreza y polarización en la distribución de la renta en Galicia». A Coruña: Instituto de Estudos Económicos de Galicia-Fundación Pedro Barrié de la Maza.
- Gradín, C.; Del Río, C. e Cantó, O. 2006. «Poverty and women's labor market activity: the role of gender wage discrimination in the EU», *ECINEQ Working Paper Series*, 40. Society for the Study of Economic Inequality (ECINEQ).
- Hernández, P. J. 1995. «Análisis empírico de la discriminación salarial de la mujer en España», *Investigaciones Económicas*, 19 (2), pp. 195-215.
- 1996. «Segregación ocupacional de la mujer y discriminación salarial», *Revista de Economía Aplicada*, 4 (11), pp. 57-80.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). 2004. *Encuesta de estructura salarial 2002. Resultados definitivos*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- Jenkins, S. P. 1994. «Earnings discrimination measurement: a distributional approach», *Journal of Econometrics*, 61, pp. 81-102.
- Neumark, D. 1988. «Employers discriminatory behavior and the estimation of wage discrimination», *Journal of Human Resources*, 23, pp. 279-295.
- Oaxaca, R. 1973. «Male-female wage differentials in urban labour markets», *International Economic Review*, 14, pp. 693-709.
- Oaxaca, R. e Ransom, M. R. 1994. «On discrimination and the decomposition of wage differentials», *Journal of Econometrics*, 61 (1), pp. 5-21.
- OCDE. 2004. *Employment Outlook*. Statistical Annex.

- Palacio, J. I. e Simón, H. 2002. «Segregación laboral y diferencias salariales por sexo en España», *Estudios sobre la Economía Española*, 151. Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).
- Pazos, M. 2005. «Género e impuesto sobre la renta (IRPF) en España. propuestas para la reforma», en M. Pazos (ed.), *Política fiscal y género*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales (IEF).
- Simón, H.; Ramos, R. e Sanromá, E. 2005. ¿Nadar a favor o contra la corriente? Cambios en la estructura salarial y diferencias salariales por género en España, relatorio presentado nas VI Jornadas de Economía Laboral. Alacant, mimeo.
- Tobío, C. 2005. *Madres que trabajan. Dilemas y estrategias*. Madrid: Cátedra.
- Ugidos, A. 1997. «Gender wage discrimination in the Spanish labour market», *Revista Española de Economía*, 14 (1), pp. 3-21.
- Zárate, A. 2003. «Incentivos fiscales y sociales a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo», *Documento de trabajo* 1/03. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales (IEF).

O financiamento da renda básica en España: posible e prioritaria?



Neste traballo reflexiónase sobre os desafíos económicos aos que se enfrenta a posta en marcha dun programa de renda básica (RB) de carácter universal. Se ben é certo que a súa aplicación implica mobilizar un volume de recursos financeiros moi importante, hai que ter presente o relativamente baixo nivel de España no que respecta aos impostos e ao gasto público. Amais, a converxencia cara á eses niveis de presión fiscal máis elevados esixe dúas condicións, unha de procedemento e outra substantiva. A de procedemento compromete a aplicación gradual da RB para evitar un impacto macroeconómico. A substantiva, no entanto, afectaría as preferencias sociais, xa que sería necesario un cambio nestas para soportar o incremento da presión fiscal e ademais dar prioridade á RB fronte a outros programas de gasto social deficitarios, que son hoxe moi relevantes para os cidadáns, como a sanidade, a educación ou as pensións. Desafortunadamente, ambas as condicións poden entrar en conflito, en tanto que a lentitude na aplicación da RB faría máis difícil o apoio social ao programa.&

& Palabras clave: renda básica, impostos, Estado do benestar

INTRODUCCIÓN¹

Pola súa propia natureza, a proposta de renda básica abre interrogantes en planos moi diversos. A necesidade de clasificar esas preguntas para ordenar a discusión xorde irremediabilmente. Existen varias formas de facelo. Dúas das máis habituais son as que propoñen Raventós (1999) e Solow (2001). O primeiro distingue tres espazos: o da desexabilidade ética da RB, o da súa viabilidade política e o da súa factibilidade económica. O segundo sintetiza o debate arredor de dúas preguntas: é a RB desexable?; é a RB posible?

Neste breve documento deixo de lado, na medida que é posible, os moi interesantes aspectos de filosofía política e de viabilidade política, para centrarme nos trazos económicos da proposta, entendendo por tal, a súa viabilidade financeira². A miña conclusión fundamental é que unha proposta de RB nuns niveis razoablemente elevados (unha RB non-trivial) sería financeiramente posible en moitos países, sempre e cando as preferencias dos seus cidadáns converxesen cara á distribución de recursos entre os sectores público e privado que observamos nalgúns países con estados do benestar máis desenvolvidos. Non obstante, considero que a transición a un sistema de benestar que integre a RB non é sinxela. De seguirmos a estratexia do «chanzo», polo volume de recursos necesarios e o impacto que iso suporía para o sistema económico; este choque sería máis fácil de acomodar mediante unha estratexia gradual, como a que habitualmente se suxire. Pero neste caso xorde unha disxuntiva sobre o uso dos recursos públicos adicionais, na que a RB pode levar as de perder respecto a outros bens e servizos públicos.

O documento estrutúrase en cinco seccións coa introdución. Na segunda sección trato de demostrar a viabilidade financeira da RB mediante dous exercicios de comparación internacional de sección cruzada e serie temporal; na terceira abordo os problemas de transición; na cuarta sección trato algúns aspectos económicos con frecuencia sinalados na literatura, en particular os derivados dunha aplicación da RB asimétrica no espazo. E para finalizar dedico o quinto apartado ás conclusións.

1. É ASUMIBLE O CUSTO FINANCEIRO DA RB?

Segundo os datos do Instituto Nacional de Estadística (INE) para 2005, a poboación española maior de idade era de 36,46 millóns de persoas e o produto interior bruto (PIB) español de 904 323 millóns de euros. Unha RB de 3000 euros anuais entregada a todas esas persoas supón o 12,1% do PIB español, o que a convertería no principal programa de gasto social, por riba das pensións de xubilación. Aínda que probablemente fose posible recortar outros programas de gasto (por exemplo, as rendas de integración social ou, cando menos parcialmente, os subsidios por desemprego), o financiamento impositivo dese importe suporía un incremento da presión fiscal e do peso do gasto sobre o PIB seguramente non inferior aos 10 puntos porcentuais. Lóxicamente, para unha RB de 6000 euros anuais as cifras duplicaríanse.

En todo caso, as porcentaxes anteriores deben interpretarse como o «custo bruto» da reforma ou, máis ben, coma o volume de recursos que contablemente se redistribuiría para poder executar o programa. Esta é unha cuestión sobre a que paga a pena deterse. Os programas de gasto público poden supor ben a absorción e a utilización directa dos recursos por parte das administracións públicas (a construción dunha estrada), ben unha mera redistribución de recursos entre individuos canalizada por aquelas. Neste segundo caso, o sector público non absorbe realmente recursos do sector privado, obviando os necesarios para a xestión

do propio programa de transferencias. Analizando polo miúdo os programas de transferencias de rendas é posible distinguir varios casos:

- Nun extremo estaría o caso de programas en que financiadores e beneficiarios son conxuntos disxuntos: uns pagan e outros reciben. Probablemente os sistemas públicos de pensións de xubilación de reparto son o mellor exemplo. As cotizacións sociais son pagadas polos activos e as pensións son percibidas polos xubilados.
- Non obstante, a maioría dos programas de transferencias responden a un esquema diferente. Os receptores son un subconxunto dos que financian; subconxunto que será máis pequeno canto máis se focalice o obxectivo do programa. Posto que é imposible vivir sen pagar impostos —de forma directa ou indirecta— na práctica todos financiamos os programas de transferencias como as rendas de integración social, as bolsas a estudantes, ou as axudas á natalidade.
- Un programa de renda básica universal desvíase das lóxicas anteriores, porque o conxunto formado polos que financian é teóricamente idéntico ao dos beneficiarios. Por conseguinte, trátase dun programa que non supón a detracción de recursos para as administracións públicas e que beneficia a todos os cidadáns. Obviamente, do anterior non pode inferirse que non haxa que preocuparse polos efectos económicos dun programa de transferencias universal. Só no caso de que o financiamento do programa se fixese mediante un imposto capitativo de importe exactamente igual ao fixado para a renda básica, poderíamos concluír que o custo real do programa é nulo³. Con carácter xeral, ao executar un programa de RB utilizaranse impostos distorsionantes; ao tempo que vai haber persoas que reciban máis do que achegan, e viceversa. Dependendo da desigualdade de rendas que exista previamente no país, do nivel de RB que se estableza e dos impostos que se utilicen para o seu financiamento, a incidencia económica dun programa de renda básica e os seus efectos sobre a desigualdade e a pobreza poden ser moi diferentes.

Unha avaliación rigorosa deses custos e efectos esixiría analizar a resposta de todos os axentes e mercados implicados desde un enfoque de equilibrio xeral. Como ben sinala Solow (2001) este exercicio sería extremadamente difícil de realizar; se ben as cousas se simplifican se un se concentra nos efectos principais, como o que se xeraría sobre a oferta de traballo. Aínda así a tarefa é un reto, na medida en que necesariamente implicaría unha profunda revisión do sistema fiscal español, modificando á alza impostos xa existentes e, probablemente, creando novas figuras tributarias sobre o capital ou o medio ambiente (Raventós, 1999; Ruiz-Huerta e outros, 2001). A idea sería procurar unha combinación de subidas que achegase suficientes recursos co menor custo posible en termos de desincentivos económicos, de distorsións ineficientes no sistema de prezos e de desigualdade na distribución da renda. Problemas que poden ser moi significativos tendo en conta as cifras de recadación adicional necesarias⁴.

Só para mostrar a entidade do desafío fiscal, utilicei o simulador de imposición indirecta do Instituto de Estudos Fiscais (SINDIEF) dirixido por Sanz (2003) para estimar cal sería o efecto recadatorio dunha ampla subida de tipos no imposto sobre o valor engadido (IVE), un dos dous impostos principais do sistema fiscal español desde un punto de vista recadatorio. En concreto, simulei o que ocorrería se o actual tipo xeral do 16% se incrementase ata o 25% de Suecia e Dinamarca. Os resultados apuntan cara a un incremento da recadación no IVE do 31,5%. En termos de PIB, cerca dos dous puntos porcentuais; que se reducirían ata cerca de

1,5 puntos se se ten en conta a redución de recadación en impostos especiais, como consecuencia da contracción no consumo dos produtos correspondentes. Noutras palabras, esta forte subida de tipos no IVE proporcionaría só a oitava parte do necesario para cubrir unha RB de 3000 euros anuais.

Outras simulacións moi interesantes son as de Mercader (2003), empregando o programa EspaSim (<http://selene.uab.es/EspaSim>). Nelas combínase a introdución dunha RB parcial con diferentes cambios no IRPF vixente no 2001. En particular, vou referirme ao que a autora define como escenario A, que resulta da supresión das deducións na base do IRPF (mínimo persoal e familiar, dedución por rendementos do traballo) e da posibilidade de tributar conxuntamente. Mantendo a tarifa, estes cambios implicarían un incremento de 31 949 millóns de euros, o que equivale a incrementar nun 80% a recadación por IRPF no 2001. Ademais procédeuse á redución de todas as prestacións, contributivas e non contributivas, do sistema público e á prestación por menor ao cargo, o que supón un aforro de 12 739 millóns de euros. En termos relativos, o incremento na presión fiscal sería equivalente ao 4,7% do PIB español e á redución do gasto a un 1,9% do PIB. A suma deses recursos (6,6% do PIB) permitiría financiar unha RB por adulto de 1200 euros ao ano e unha RB por menor de 700 euros ao ano.

Dito todo o anterior, as estatísticas referidas á presión fiscal e ao gasto público permiten soste unha posición máis optimista. A táboa 1 mostra o peso do gasto público sobre o PIB en España desde 1964 a 1995. Nela tamén se inclúen datos sobre as prestacións sociais por separado. En termos de PIB, o gasto público medraría uns 30 puntos en 30 anos, dos que 15 corresponden a prestacións sociais (pensións e subsidio por desemprego, principalmente)⁵. Estas son cifras situadas claramente por enriba das que manexamos antes, referidas ao custo da RB en España. Se a comparación se establece no mesmo momento de temporal, referida a países distintos, os resultados son tamén interesantes. Na táboa 2 aparece o gasto público social en termos de PIB dos países da Unión Europea (UE-15) no ano 2000. España sitúase 7,2 puntos por debaixo da media e a 12,2 puntos de Suecia. Noutras palabras, sen tocar o resto do gasto social en 2000, España podería permitirse o financiamento dunha RB de 3000 euros anuais sen superar o peso do gasto social sobre o PIB de Suecia⁶. Finalmente, na figura 1 aparece a presión fiscal nos países da OCDE. España está situada nunha posición lixeiramente por debaixo da media e quince puntos por debaixo de Suecia, que encabeza a clasificación.

Neste punto convén introducir algunhas matizacións que rebaixen o optimismo, xa que, as comparacións anteriores non están exentas de problemas. Respecto á primeira, hai que recoñecer que o punto de partida era extraordinariamente baixo, debido a que as demandas sociais non podían manifestarse en decisións colectivas durante unha ditadura, pero si cando a democracia é reinstaurada. Por tanto, a transición das finanzas públicas españolas (ruptura completa co sistema fiscal anterior, desenvolvemento dos programas de gasto social, custos plans de infraestruturas, etcétera) vai estreitamente da man da transición política e debe entenderse como algo excepcional. En relación coas comparacións internacionais, o exercicio realizado deixa a un lado as diferenzas entre países en termos do que se adoita denominar preferencias sociais, que son moi importantes á hora de entender as diferenzas na xenerosidade das redes de protección social ou as transferencias de nivelación horizontal en países descentralizados (Lago, 2006)⁷.

En conclusión, o custo financeiro dunha RB non-trivial é moi significativo e a súa posta en marcha implicaría incrementos substanciais no peso do gasto público sobre o PIB. A necesi-

dade de reforzar os impostos actuais o aprobar novas figuras supón o risco de efectos negativos non desprezables sobre a eficiencia económica e o propio tamaño da torta social⁸. En todo caso, as estatísticas demostran que as diferenzas nas preferencias sociais no tempo e no espazo deron e dan acomodo a niveis de gasto social moi dispares, con distancias que superan as necesarias para a aplicación dunha RB non-trivial en países como España.

Táboa 1: Peso do gasto sobre o PIB. España 1964-1995

	Total	Prestacións sociais
1964	17,28%	2,88%
1974	23,51%	7,90%
1980	33,20%	12,33%
1985	42,69%	14,51%
1991	44,99%	15,09%
1995	47,10%	15,74%

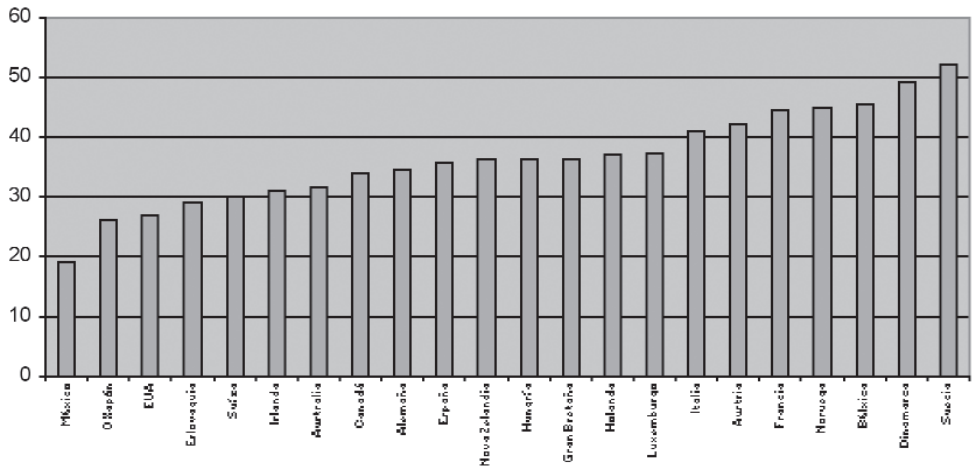
Fonte: Barrada (1999, p. 46).

Táboa 2: Gasto público social na Unión Europea en 2000. Cifras expresadas en porcentaxes do PIB

PAÍS	Xubilación	Sanidade	Familia	Invalidez	Desemprego	Resto	Total
Suecia	12,6	8,8	3,5	3,9	2,1	1,5	32,3
Francia	13,1	8,6	2,9	1,7	2,0	1,3	29,7
Alemaña	12,4	8,3	3,1	2,3	2,5	0,8	29,5
Dinamarca	11,0	5,8	3,8	3,5	3,0	1,8	28,8
Austria	13,9	7,5	3,0	2,4	1,3	0,6	28,7
Países Baixos	11,6	8,0	1,3	3,2	1,4	1,9	27,4
Reino Unido	12,8	6,9	1,9	2,5	0,9	1,8	26,9
Bélxica	11,7	6,7	2,4	2,3	3,2	0,4	26,7
Grecia	13,0	7,0	2,0	1,3	1,6	1,4	26,4
Finlandia	9,0	6,0	3,2	3,5	2,6	0,9	25,2
Italia	16,0	6,3	1,0	1,5	0,4	0,1	25,2
Portugal	10,4	6,9	1,2	3,0	0,9	0,3	22,7
Luxemburgo	8,4	5,3	3,5	2,9	0,7	0,3	21,0
España	9,3	5,9	0,5	1,5	2,5	0,3	20,1
Irlanda	3,6	5,8	1,8	0,7	1,4	0,8	14,1
UE-15	12,7	7,5	2,2	2,2	1,7	1,0	27,3
España – UE15	-3,4	-1,6	-1,7	-0,7	+0,8	-0,7	-7,2

Fonte: EUROSTAT.

Figura 1: Presión fiscal nos países da OCDE



Fonte: *The Economist* (14 de outubro de 2006) a partir de estatísticas da OCDE. Datos para 2005 (nalgúns casos os datos corresponden a 2004).

2. O EFECTO LIMIAR: UN PROBLEMA DIFÍCIL PARA AS TRANSICIÓN GRADUAIS

Como se expuxo na sección anterior, falar dunha renda básica cuantitativamente non-trivial implica mobilizar un amplo volume de recursos públicos. A solución práctica que se adoita dar está baseada na gradación (Van Parijs e Vanderborght, 2005): partir dun nivel de renda básica moi reducido (e, por tanto, menos custoso para o erario público) e ir incrementándoo pouco a pouco ata chegar ao punto en que cumpra cos obxectivos perseguidos polo concepto de renda básica.

Deixemos a un lado a cuestión das fontes de financiamento, maxinando que se trata dun financiamento tipo «maná», e pensemos que efectos sobre o cumprimento de obxectivos tería o uso dos recursos adicionais en dous ámbitos: na creación e dotación dunha renda básica e na mellora doutros servizos públicos (sanidade, educación, atención ás persoas dependentes, etcétera)⁹. As figuras 2 e 3 tratan de recoller eses efectos. Na primeira, aparece o volume de recursos adicionais dispoñible no eixe das X e as melloras nos programas de gasto público no eixe das Y como consecuencia de incrementar os recursos a unha ou outra área (renda básica ou outros servizos). Dado que os primeiros millóns de euros que destinamos á renda básica se traducen en cifras per cápita moi reducidas, a súa incidencia é moi limitada. O contrario ocorre noutras áreas xa desenvolvidas, pero que supoñemos deficitarias en maior ou menor grao.

O caso español sería un bo exemplo (Navarro, 2002). O efecto marxinal de dedicar recursos crecentes ao programa da RB é mínimo ata que se chega a certo punto, máis ou menos

próximo ao que se defina como nivel de renda de subsistencia. A partir de aí, o efecto dos incrementos adicionais é moi forte, porque se comeza a alcanzar o obxectivo do programa. Polo contrario, os beneficios marxinais dos recursos engadidos a outras áreas son cada vez menores, a medida que se palían os déficits. De feito, é imaxinable que chegado certo punto, un euro adicional dedicado ao programa da RB sexa máis efectivo que ese euro dedicado á sanidade, educación ou outros servizos públicos (na figura 2 é o punto en que se cortan as dúas curvas). Podemos facer o mesmo razoamento en termos de efectos absolutos ou acumulados (figura 3). A distancia vertical entre ambas as curvas é crecente durante un tramo e decrecente noutro.

Por conseguinte, a RB enfróntase ao reto de ser un programa que financieramente parte de cero e cuxos efectos non son tanxibles ata que se inviste unha cantidade de recursos moi significativa, porque o obxectivo (*target*) do programa é moi amplo. Reducir ese target en termos de poboación faría máis fácil a situación, pero iso sería «descafeinar» a RB e facela converxer cara a outros programas xa existentes. A sociedade enfróntase a un dilema. Incluso aínda que os cidadáns maioritariamente acepten que a esfera pública merece máis recursos, se estes non abundan para poñer en marcha unha RB suficiente para xerar claros efectos positivos sobre o benestar e a «liberdade real», van existir moitos outros ámbitos en que os recursos públicos poden ser utilizados de forma máis eficaz. Por iso, as propostas que abogan por transicións graduais na execución do programa se enfrontan a unha disxuntiva económica habitual entre o curto e o longo prazo, entre os efectos positivos agora ou nun futuro máis ou menos incerto. Dito o anterior, é verdade que existen en España exemplos de apostas colectivas de horizonte temporal amplo, como a constitución e provisión anual da reserva para as pensións ao amparo do chamado Pacto de Toledo. Podería lograr un consenso equivalente unha estratexia en prol dunha RB suficiente no longo prazo?

Poñamos algunhas cifras a esas preferencias sociais. De acordo coas enquisas manexadas por Alvira e outros (2000, pp. 88-89) e que abarcan o período 1994-1999, polo menos a metade dos españois consideraban que o sector público dedica poucos recursos ao ensino, educación, pensións, desemprego ou vivenda. E máis do 90% estaban en contra de gastar menos nesas mesmas áreas aínda que o sector público se vise obrigado a reducir gastos.

Resumindo en clave política, creo que os razoamentos e cifras anteriores implican que sería necesario un considerable esforzo para convencer á cidadanía da necesidade de crear e consolidar un novo programa de gasto social cuxos efectos se ían notar co transcurso do tempo e cando se reforzase a súa dotación financeira.

Figura 2: Efectos dos incrementos orzamentarios no programa RB e noutros servizos públicos sobre o benestar social marxinal. Financiamento tipo «maná»

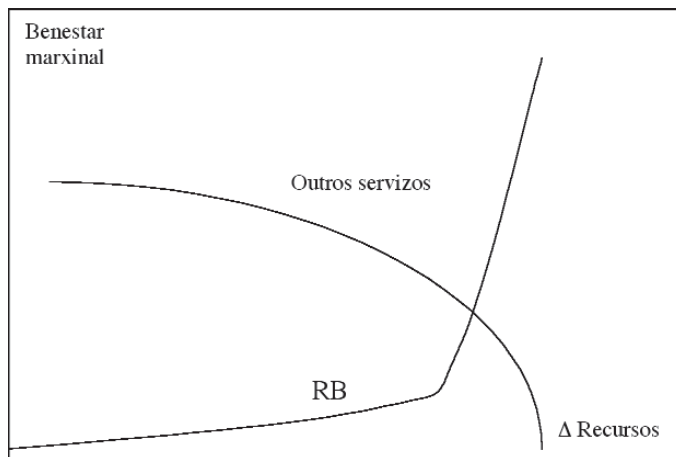
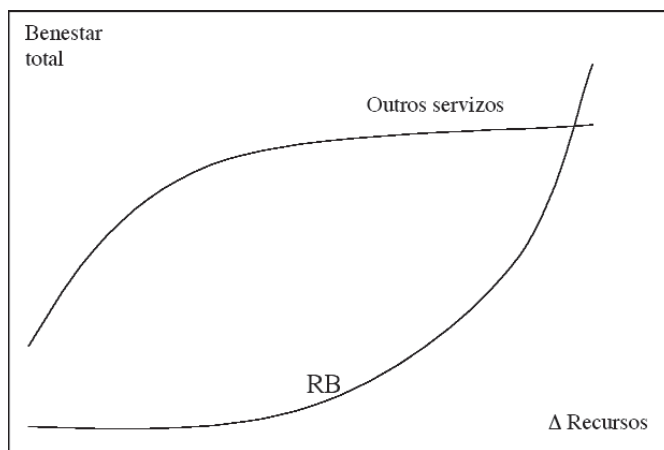


Figura 3: Efectos dos incrementos orzamentarios no programa RB e noutros servizos públicos sobre o benestar social total. Financiamento tipo «maná»



3. ASIMETRÍAS TERRITORIAIS NA APLICACIÓN DA RB

Que problemas adicionais presentaría unha aplicación unilateral da RB? Na miña opinión, os argumentos fundamentais para responder a esta pregunta son semellantes, falemos de rexións ou de países. O que cambiaría sería a súa incidencia, porque o problema central na aplicación unilateral da RB é a mobilidade de persoas e factores produtivos¹⁰. Polo xeral, as cousas son máis difíciles cando unha rexión quere aplicar unilateralmente unha RB que cando se trata dun país, xa que a mobilidade é maior canto máis reducida é a escala xeográfica.

Con mobilidade perfecta de persoas, bens e capitais, a introdución dunha RB atraería un amplo número de potenciais receptores e expulsaría os individuos de rendas e patrimonios máis altos, que soportarían en maior grao o custo da RB. Adicionalmente, as empresas tenden a escapar dos espazos con presións fiscais á alza. Sobre todo, se esa presión fiscal á alza financia gasto social e non gasto en I+D+i, loxística, infraestruturas ou formación continua.

En todo caso, a realidade amosa que a mobilidade de persoas pode ser restrinxida legalmente co control máis ou menos estrito dos fluxos migratorios; e que é posible combinar altos niveis de gasto social con empresas competitivas e niveis elevados de PIB per cápita, coma nos países nórdicos. Cuestión distinta é que as claves dese éxito sexan directamente imitables ou non por outros países.

4. CONCLUSIÓNS

En síntese, neste traballo preséntanse tres ideas fundamentais:

1. A aplicación dun programa de RB de importe non-trivial implica a mobilización dun volume de recursos financeiros moi importante. Recursos que, só moi parcialmente, van poder ser desviados doutros programas de gasto público. Consecuentemente, debería producirse un incremento substancial da presión fiscal e unha reconfiguración do sistema tributario que trate de minimizar os custos da maior imposición no terreo da eficiencia económica.
2. Observando as estatísticas internacionais e dado o relativamente baixo nivel de España en impostos e gasto público, o anterior parece tecnicamente factible. Se outros países poden ter presións fiscais e niveis de gasto público 10 ou 15 puntos superiores aos de España, non deberían existir dificultades técnicas insalvables para imitalos.
3. Non obstante, que a imitación sexa posible esixe dúas condicións, unha de procedemento e outra substantiva. A de procedemento está representada pola aplicación gradual da RB co que se evitaría un impacto macroeconómico. A substantiva significa un cambio nas preferencias sociais que soporte o incremento da presión fiscal e dea prioridade á RB fronte a outros programas de gasto social deficitarios e que na actualidade resultan primordiais para os cidadáns, como a sanidade, a educación ou as pensións. Desafortunadamente, ambas as condicións poden entrar en conflito, en tanto que a lentitude na aplicación da RB faría máis difícil o apoio social ao programa.

Notas

- 1 Unha versión anterior do presente documento presentouse no VI Simposio de la Renta Básica celebrado en Santiago de Compostela, os días 30 de novembro e 1 de decembro de 2006. Agradezo os valiosos comentarios dos asistentes e, en particular, os de Pedro Lago, Ramón Máiz e Daniel Raventós. En todo caso, a responsabilidade da versión final é exclusiva do autor.
- 2 Sobre outras dimensións, poden consultarse os libros de Van Parijs (1995), Raventós (1999), e Van Parijs e Vanderborght (2005).
- 3 Na realidade o programa de renda básica neste caso sería un mero artificio contable.
- 4 Por suposto, a redución da fraude fiscal sería outra fonte adicional, acertadamente apuntada por Raventós (1999). Non obstante, hai que recoñecer: i) que a propia subida nos tipos impositivos para financiar a renda básica incentivaría aínda máis a fraude; e ii) que a loita contra a evasión fiscal é un obxectivo en si mesmo, que permitiría mellorar o financiamento doutros programas xa dispoñibles. Loita difícil, entre outras cousas, porque a percepción social da fraude fiscal en España é decepcionante. Nunha recente enquisa elaborada polo Instituto de Estudos Fiscais, só o 21% dos españois enquisados contestou «sí» ou «sí, probablemente» á seguinte pregunta: «No caso de que vostede coñecese que persoas do seu contorno están cometendo unha importante fraude fiscal. Poñeríao vostede en coñecemento da Axencia Tributaria?». O 37% afirmaron «Non, seguro» e o 27% «Non, probablemente» (IEF, 2005). O tamaño da mostra foi de 1500 persoas maiores de 18 anos e as respostas recolléronse en novembro e decembro do 2004.
- 5 Se ben é verdade que no 2006 o gasto público total se encontra sobre o 40% polo forte crecemento económico español desde o ano 1995, que aumenta o denominador da expresión e reduce o numerador en conceptos como o subsidio por desemprego.
- 6 Baixo o suposto de que o incremento na presión fiscal non reducise a cifra de PIB.
- 7 Concepto de preferencias sociais que debe ser a súa vez explicado por elementos institucionais e políticos, coma o grao de nacionalización dos sistemas de partidos ou o grao de descentralización fiscal ou de negociación colectiva; sociolóxicos, coma o papel da familia; ou económicos, coma o nivel de desenvolvemento económico. Todos eles axudan a explicar as diferenzas nas preferencias reveladas dunha sociedade e, en particular, a coexistencia de distintos «mundos do benestar» (Esping Andersen, 1999).
- 8 Por exemplo, a supresión dos mínimos persoal e familiar e das reducións por rendementos do traballo ás que antes nos referimos como fórmula de financiamento da RB, podería xerar incentivos perversos para os empregados (e os seus empregadores) con salarios no contorno do SMI, que pasarían de non tributar practicamente nada a facelo a tipos impositivos significativos: traballar o mesmo, ou menos e «en negro»?
- 9 De forma intencionada evito falar de funcións de benestar social porque isto suporía ter que abrir un debate maior, que nos desviaría do noso obxectivo. Sobre estas cuestións véxanse, entre outros, Bandrés (1993) e Arnsperger e Van Parijs (2000).
- 10 Os argumentos que seguen son os habitualmente empregados na literatura sobre federalismo fiscal á hora de aconsellar que a función redistributiva do sector público quede en mans do nivel de goberno superior.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvira, F.; García, J. e Delgado, M. L. 2000. *Sociedad, impuestos y gasto público. La perspectiva del contribuyente*. Madrid: CIS.
- Arnsperger, C. e Van Parijs, P. 2000. *Éthique économique et sociale*. París: Éditions La Découverte.
- Bandrés, E. 1993. *Economía y redistribución. Teorías normativas y positivas sobre la redistribución de la renta*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Seguridade Social.
- Barrada, A. 1999. *El gasto público de bienestar social en España de 1964 a 1995*. Bilbao: FBBVA.
- Esping-Andersen, G. 1999. *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: OUP.
- Instituto de Estudos Fiscais. 2005. «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2004», *Documento de Trabajo*, 11/05.
- Lago-Peñas, S. 2006. «Unbalanced development and regional governments: how much equalize and how to equalize?» en J. Martínez-Vázquez e F. Vaillancourt (eds.). *The role of government in regional economic development*, de próxima aparición.
- Mercader, M. 2003. «La aritmética de una renta básica para España: una evaluación con EspaSim», *Hacienda Pública Española*, Monografía 2003.
- Navarro, V. 2002. *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*. Barcelona: Anagrama.
- Raventós, D. 1999. *El derecho a la existencia*. Barcelona: Ariel.
- Ruiz-Huerta, J.; Martínez, R. e Ayala, L. 2001. «Mínimo exento, reforma fiscal y equidad: un análisis del caso español», *Hacienda Pública Española*, Monografía 2001.
- Sanz, J. F. 2003 (dir.). *Microsimulación y comportamiento económico en el análisis de reformas de imposición indirecta. El simulador de imposición indirecta del IEF*. Madrid: IEF.
- Solow, R. 2001. «Foreword», en Van Parijs (2001).
- Van Parijs, P. 1995. *Real freedom for all. What (if anything) can justify capitalism*. Oxford: OUP.
- 2001. *What's wrong with a free lunch?*. Boston: Beacon Press.
- Van Parijs, P. e Vanderborght, Y. 2006. *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*. Barcelona: Paidós.

A articulación da protección social nas comunidades autónomas. Unha especial referencia á participación na formulación da política de promoción da autonomía persoal e asistencia ás persoas en situación de dependencia



O desenvolvemento da articulación do sistema de atención á dependencia no Estado das autonomías formula múltiples interrogantes sobre a xestión multinivel, é dicir, entre os diferentes axentes que forman parte do sistema de atención á dependencia. Nas próximas páxinas pódese observar un panorama diversificado de axentes con posturas distintas respecto á formulación desta política, panorama que pon de manifesto a urxente necesidade de articular unhas relacións intergubernamentais para a implementación dos programas sociais de atención á dependencia.&

& Palabras clave: protección social, servizos sociais, relacións intergubernamentais, participación, formulación de políticas

INTRODUCCIÓN

O cambio actual das políticas de servizos sociais require dun novo marco operativo con participación de múltiples unidades de goberno e outros axentes non públicos, fundamentalmente do chamado *terceiro sector*, así como de novas pautas de actuación entre todos eles.

As últimas decisións aprobadas con relación á política de atención á dependencia evidencian unha necesaria posta en marcha das relacións intergubernamentais entre os actores involucrados na política. O preámbulo da Ley 39/2006¹ di así

A propia natureza do obxecto desta lei require un compromiso e unha actuación conxunta de todos os poderes e institucións públicas, polo que a coordinación e cooperación coas comunidades autónomas é un elemento fundamental. Trátase, pois, de desenvolver, a partir do marco competencial, un modelo innovador, integrado, baseado na cooperación interadministrativa e no respecto ás competencias.

Nas próximas páxinas esbozaremos un mapa da protección social nas comunidades autónomas. Atenderemos aos axentes intervinientes no ámbito dos servizos sociais e, concretamente, no que se refire á articulación da atención á dependencia que, como observaremos, vén formulando posturas discrepantes entre os axentes inmersos nesta política desde o momento mesmo da súa elaboración.

1. A REESTRUTURACIÓN DO SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL E AS SÚAS IMPLICACIÓNS OPERATIVAS

Existen diferentes funcións ou tipos de actividade con especial e directa incidencia no benestar ou protección social da poboación que se desenvolven nas seguintes áreas: educación, sanidade, intervención no ámbito do emprego, intervención no ámbito da vivenda, garantía de rendas e servizos sociais. Nestas operan tanto o sector público como o privado e o chamado *terceiro sector*. Se nos referimos á intervención pública nestes ámbitos, falaremos do *sistema público de benestar* ou *protección social*; este compoñese de varios subsistemas, entre os que se atoparía o subsistema de *servizos sociais*. O certo é que estes subsistemas non constitúen compartimentos estancos: o benestar non entende de fronteiras competenciais (entre diferentes niveis de goberno e administración) nin sectoriais. As políticas de servizos sociais non poden elaborarse nin se implementar á marxe do resto de políticas sociais.

Ao concepto servizos sociais déuselle un significado amplo e outro restrinxido; o amplo comprendería as funcións anteriormente expostas nos ámbitos da sanidade, a educación, etc., e os chamados *servizos sociais persoais* que teñen por obxecto as prestacións técnicas relacionadas coas necesidades de determinados colectivos: infancia, anciáns, discapacitados, drogadictos, marxinados, etc.; o significado restrinxido consideraría o subsistema servizos sociais como parte do sistema de protección social e non como sistema de protección social na súa globalidade. Neste estudo entenderemos este concepto no seu sentido restrinxido.

En torno ao significado do subsistema de servizos sociais atopamos posturas diferentes. Para algúns autores este subsistema ocupa un espazo residual respecto aos outros; mesmo chegan a considerar que non ten cometidos propios como, por exemplo, os subsistemas de saúde ou de educación, senón que a súa misión é a de prover a acción social pública dirixida a suplir as carencias de determinados individuos ou colectivos que os outros sistemas de protección social non cobren. Non obstante, a posición máis estendida e aceptada no seo da comunidade científica, institucional e profesional defende que os servizos sociais non se ocu-

pan do que outros subsistemas non fan, senón que teñen os seus propios labores. Fantova defíneos en termos de

Prestacións técnicas e outras actividades nas que se brinda axuda ou apoio, fundamentalmente relacional e de proximidade, para a cobertura de carencias e o desenvolvemento de potencialidades no que ten que ver coa autonomía (ou dependencia) persoal e a integración (ou exclusión) comunitaria e social en xeral (2005: 11).

Este mesmo autor recorda que non ha de equipararse servizos sociais unicamente con servizos sociais de responsabilidade pública. As actividades que levan a cabo os servizos sociais poden ser ofrecidas polo sector privado ou o chamado terceiro sector². Isto levaríanos entón a preocuparnos, segundo a formulación deste traballo, non só das relacións entre os diferentes niveis de goberno e administración en relación cos servizos sociais, senón tamén doutras organizacións non públicas sen as cales hoxe en día sería impensable entender o funcionamento dos servizos sociais.

Esta acepción sobre os servizos sociais, concretamente, ha de poñerse en relación co devir do Estado do benestar no noso país, onde a década dos oitenta supuxo o inicio dun modelo de servizos sociais sinónimo de servizos sociais persoais. Segundo Roldán e García (2006) na súa delimitación máis estrita foron determinantes tres factores:

- A consolidación, coa denominación específica de servizos sociais, dunhas estruturas administrativas (consellerías, concellerías, institutos públicos ou organismos autónomos) nas comunidades autónomas e nas corporacións locais; así se colabora a unha mellor identificación fronte aos outros subsistemas.
- A aparición na década dos oitenta das leis das comunidades autónomas sobre servizos sociais; as autonomía comezaron a exercer as súas competencias na materia, competencias recoñecidas pola Constitución e os estatutos de autonomía.
- De forma paralela, na formación dos traballadores sociais adoptouse o significado máis estrito do termo servizos sociais, o que lexitimou, segundo estas autoras, a práctica política, administrativa e social.

O sentir das comunidades autónomas respecto a que entendían por servizos sociais foi recollido nas súas lexislacións propias sobre esta materia; nelas reúnen maioritariamente os tipos de servizos e os colectivos que atenden. Ademais, nas leis autonómicas obsérvase unha evolución en canto á concepción dos servizos sociais; por un lado, deixan de ser o que antano supoñían: unicamente un ámbito para a solidariedade e a beneficencia externo á acción pública; por outro, algunhas leis sobre servizos sociais recoñécenos como un sistema máis que se debería ir equiparando a outros sistemas como o de sanidade, educación, etc.

Os servizos sociais das comunidades autónomas veñen experimentando cambios nos últimos anos. Os cambios sociais reflectidos no envellecemento da poboación, as novas estruturas sociais, laborais e familiares provocaron a aparición de programas sociais emerxentes. Á súa vez, produciuse unha expansión dos servizos sociais no seo das comunidades autónomas cunha cada vez maior participación do ámbito municipal (Brugué e Gomá, 1998). Non obstante, a pesar dos importantes logros e avances en prol de dar ao sistema de servizos sociais unha posición equiparable a outros sistemas dentro do conxunto da protección social, existe unanimidade en recoñecer a falta aínda de pasos significativos neste percorrido. Roldán e García (2006) recoñecen, así, a existencia dunha serie de problemas que atinxen ao sistema de servizos sociais na actualidade como por exemplo: o falso discurso de universalismo respecto aos seus destinatarios que, segundo estas autoras, oculta a realidade dos que usan estes

servizos, sectores en exclusión ou sectores sociais de risco; a falta de autonomía financeira que conduce a non poder ofrecer unha cobertura real a determinados sectores da poboación e a que o conseguinte baleiro asistencial sexa enchido pola cobertura a través da familia e das organizacións voluntarias³.

Nesta liña, no que respecta á Comunidade Autónoma do País Vasco, abriuse un debate sobre o futuro dos servizos sociais, onde, tal como recolle Fantova (2005), algúns aspectos deberían ser abordados de cara a un futuro se se quere falar de «sistema» de servizos sociais, como é o caso de querer garantir unha estrutura organizativa para prover tales servizos. Se ben é certo, como cita este autor, que o devandito sistema estará en parte condicionado por variables macro como son a Lei vasca de territorios históricos, o esquema de financiamento municipal ou a regulación estatal dalgunha materia (como pode ser o caso da dependencia), tamén é certo que é posible dar determinados pasos no seo da comunidade autónoma de cara a introducir melloras no sistema. En opinión deste mesmo autor⁴, os ditos cambios, que afectarían ás relacións intergubernamentais nos servizos sociais, irían na seguinte liña:

- Repensar a actual repartición de funcións e servizos entre deputacións e concellos e potenciar que sexan asumidos pola institución que mellor vaia responder ás necesidades dos cidadáns.
- Creación de órganos de coordinación interinstitucional.
- Reflexionar sobre a actual distribución de responsabilidades relacionadas con servizos sociais no Goberno vasco.
- Optar pola xestión indirecta, a través da iniciativa privada, con ou sen ánimo de lucro que vai supoñer á administración reforzar as tarefas de seguimento e avaliación.
- Revisión das fórmulas de colaboración co terceiro sector.
- Revisión do modelo de financiamento dos servizos que ofrece cada nivel de goberno e administración.

Nieto utilizou a expresión *cuadrilátero organizativo* para referirse aos axentes involucrados na provisión do benestar social. Esta locución representa dunha forma visual moi doada de comprender o panorama da rede de actores que se tece en torno aos servizos sociais. Este autor descríbete do seguinte xeito

pode reflectirse xeometricamente na superficie dun paralelogramo, limitado ao norte pola Administración xeral do Estado, ao leste polas comunidades autónomas, ao sur polos municipios (e, en todos estes casos, cunha dobre liña correspondente á administración directa e á institucional) e ao oeste polo sector privado (2000: 566).

Seguindo este concepto utilizado por Nieto, cada actor dos descritos anteriormente atoparíase nalgún lugar do interior do cuadrilátero, pero en movemento continuo. De feito, o máis característico do cuadrilátero, explica este autor, é a mobilidade dos seus actores; é dicir, estes non permanecen na mesma posición e en moitas ocasións achéganse aos outros actores. Desta forma explicaríanse as relacións intergubernamentais entre todos eles, onde cada un non actúa case nunca de forma exclusiva nun programa social, senón que, pola contra, se dá unha continua participación de distintos actores nos programas sociais; isto resulta visible en aspectos como o financiamento ou a xestión. A tendencia predominante nesta mobilidade dos actores é, por razóns funcionais, un achegamento cara aos entes municipais desde o nivel da Administración xeral do Estado, o das comunidades autónomas e o do ámbito non público.

Este autor tamén indica que a nosa organización administrativa pública do Estado do benestar non responde a un sistema funcional de eficacia óptima, senón que é consecuencia dunha repartición conxuntural xurdida a partir do establecido na Constitución. Nesta organización, os diferentes actores públicos foron desenvolvendo de forma desigual un sistema de protección social non exento de conflitos entre eles, nalgúns casos cunha duplicación de servizos (así como de gastos e persoal) que produce certo grao de desconcerto no cidadán destinatario dos servizos, posto que obviamente non entende a armazón organizativa, pero si demanda un sistema eficaz e, por suposto, dotado de eficiencia, eficiencia que como afirma Nieto «é a mellor lexitimación das prestacións asistenciais públicas» (Nieto, 2000: 557).

Esta «rede», non obstante, ha de entenderse de forma positiva, como unha consecuencia dos modelos descentralizados. Neles trátase de ir achegando os servizos públicos ao cidadán, mesmo facéndoo partícipe dos procesos de elaboración das políticas como se pode ver, de forma incipiente, nalgunha comunidade autónoma. Non obstante, non podemos rematar a descrición desta rede sen facer alusión a outro aspecto que mostran as nosas organizacións públicas neste ámbito do benestar social: a opción por unha nova vía de xestión pública; aquela baseada na colaboración con outras organizacións, fundamentalmente do chamado terceiro sector, e que permite configurar o que Rodríguez Cabrero (2004) chamou a *xestión pluralista do Estado do benestar*.

Este enredado panorama fai necesario un entendemento a través das relacións intergubernamentais ou interorganizativas e a práctica da xestión intergubernamental (Agranoff, 1997). A dimensión «interorganizacional» aparece hoxe en día como un dos aspectos máis específicos da xestión pública. A súa análise proporcionáanos unha visión da participación de diferentes niveis de goberno e administración e outras organizacións e axentes na actuación pública, en calquera dos ámbitos político-administrativos que tomemos como escenario para o seu estudo.

Neste contexto, o esbozo dun mapa da protección social nas comunidades autónomas no que se atende aos axentes intervinientes no ámbito dos servizos sociais presenta, entre outras, as seguintes características:

- **A multiterritorialidade ou articulación multinivel na área dos servizos sociais** onde operan conxuntamente dous niveis de goberno e administración: o autonómico e o local, coas súas diferentes particularidades en función das comunidades autónomas.
- **A excesiva parcelación nas estruturas de goberno respecto á actuación no ámbito social.** Podemos falar dunha atomización horizontal entre departamentos ao observarse nalgunhas comunidades autónomas que os criterios funcionais á hora de deseñar as súas estruturas de goberno deixaron paso a criterios políticos e económicos, criterios que quebraron a materia *asuntos sociais* en diferentes departamentos gubernamentais⁵.
- **A complementariedade entre administracións públicas e sociedade civil.** As administracións públicas competentes na área dos servizos sociais colaborarán coa iniciativa social na prestación destes servizos. Os preámbulos das leis que regulan os servizos sociais das comunidades autónomas contemplan esta colaboración.
- **O financiamento insuficiente para as administracións que prestan os servizos ao cidadán.**

A descentralización en materia de servizos sociais supuxo que os entes locais foran asumindo competencias neste ámbito. Non obstante, esta delegación de competencias

non veu acompañada por un cambio no sistema de financiamento municipal. É evidente, polo tanto, que a descentralización administrativa e/ou política formulada nas leis de servizos sociais para asegurar o acceso do cidadán aos servizos e prestacións sociais ten que ir acompañada dunha descentralización financeira. Sen os recursos económicos suficientes os concellos non poden facer fronte aos gastos que supoñen as prestacións e servizos que asumiron.

— **A incipiente participación da cidadanía no proceso decisorio.**

Ao obxecto de facilitar a coordinación dos axentes do sistema de servizos sociais, así como para posibilitar a participación social na súa dirección e xestión, as administracións públicas crearon órganos de encontro e participación. Non obstante, existen voces críticas respecto a esta participación; no fondo cuestiónase a participación real e efectiva do cidadán nos órganos creados a tal fin. Tal e como di Gutiérrez (2005) a forma en que estes procedementos se están a levar a cabo non proba unha especial motivación institucional cara ao valor da participación cidadá. Os mecanismos de participación cidadá terían que conxugar as formas institucionais de participación con outras non institucionais⁶.

2. A ATENCIÓN Á DEPENDENCIA NO ESTADO DAS AUTONOMÍAS. UN ANTES E UN DESPOIS DA XESTIÓN MULTINIVEL?

A dependencia como situación de necesidade obriga aos poderes públicos a definir políticas de cobertura social que aseguren ás persoas ás que afecte un sistema de protección que lles axude a realizar as actividades da vida diaria. Cuestión distinta é, como veremos nas seguintes páxinas, como se articule a devandita política.

Os anos 90 foron escenario do inicio dun debate sobre o problema da dependencia. O recoñecemento dos dereitos das persoas en situación de dependencia foi posto de relevo por numerosos documentos e decisións de organizacións internacionais como a Organización Mundial da Saúde, o Consello de Europa e a Unión Europea. En 2002, baixo a presidencia española, a Unión Europea decidiu tres criterios que debían rexer as políticas de dependencia dos estados membros: universalidade, alta calidade e sostenibilidade no tempo dos sistemas que se implanten.

En outubro de 2003 aprobouse no Pleno do Congreso dos Deputados a Renovación do Pacto de Toledo cunha recomendación adicional terceira que expresa

Resulta polo tanto necesario configurar un sistema integrado que aborde desde a perspectiva de globalidade do fenómeno da dependencia e a Comisión considera necesaria unha pronta regulación na que se recolla a definición de dependencia, a situación actual da súa cobertura, os retos previstos e as posibles alternativas para a súa protección.

No *Acordo sobre competitividade, emprego estable e cohesión social*, de xullo de 2004, o Goberno e as organizacións sindicais e empresariais expresaron a vontade de abordar un proceso de diálogo no ámbito da protección social. Tal proceso tería como finalidade adaptar a protección social ás novas realidades que configuran novas necesidades e converter en prioritaria a atención ás situacións de dependencia.

A finais de 2004 viu a luz o Libro Branco sobre a Atención ás Persoas en Situación de Dependencia en España que recolle un exhaustivo traballo sobre a situación actual, as múltiples dimensións do fenómeno da dependencia, así como unha serie de propostas e retos aos que un sistema integral de atención á dependencia tería que facer fronte.

Na exposición de motivos da citada Lei 39/2006 indícase que a Constitución, nos seus artigos 49 e 50, se refire á atención a persoas con discapacidade e da terceira idade e a un sistema de servizos sociais promovido polos poderes públicos para o benestar dos cidadáns. Se en 1978 os elementos fundamentais dese modelo de Estado do benestar se centraban, para todo cidadán, na protección sanitaria e da seguridade social, o desenvolvemento social experimentado polo noso país desde entón veu a situar os servizos sociais (desenvoltos fundamentalmente polas comunidades autónomas —con colaboración especial do terceiro sector— para a atención ás situacións de dependencia) a un nivel de importancia fundamental.

Recorda, tamén, a exposición de motivos que, por parte das administracións públicas, as necesidades das persoas maiores e, en xeral, dos afectados por situacións de dependencia foron atendidas ata agora fundamentalmente desde os ámbitos autonómico e local no marco do Plan concertado de prestacións básicas de servizos sociais (no que participa tamén a Administración xeral do Estado e dentro do ámbito estatal no marco dos Plans de acción para as persoas con discapacidade e para persoas maiores.

Finalmente, indica esta exposición que o Sistema de Seguridade Social veu asumindo algúns elementos da atención, tanto na asistencia a persoas maiores como en situacións vinculadas á discapacidade: grande invalidez; complementos de axuda a terceira persoa na pensión non contributiva de invalidez; prestación familiar por fillo a cargo con discapacidade; asistencia ás persoas maiores e prestacións de servizos sociais en materia de reeducación e rehabilitación a persoas con discapacidade.

Nalgunhas comunidades autónomas estase a conceder unha atención específica ao grupo das persoas dependentes como colectivo que precisa dunha protección separada da dos maiores e discapacitados, o que xera un sistema de axudas axeitado ás súas necesidades. Este é o caso das Comunidades de Cantabria e Madrid que aprobaron normas en materia de dependencia e lograron un sistema de protección específico. Cantabria, ademais, aprobou unha Lei de protección ás persoas dependentes⁷ que a fixo pioneira en articular unha norma de atención á dependencia máis alá dos servizos e prestacións sociais regulados ata o momento. Na Comunidade Autónoma de Madrid, a atención á dependencia vén recollida na Lei de servizos sociais⁸; no Principado de Asturias⁹ e na Comunidade Foral de Navarra¹⁰, aínda que en menor medida, tamén existe un apartado específico nas súas leis reguladoras de servizos sociais que fai referencia ao colectivo de persoas dependentes.

O resto das comunidades autónomas caracterízase por posuír un sistema que reflicte a disgregación que en materia de dependencia se vive na maior parte delas

A devandita protección expresa un cúmulo de accións plurais que proxectan unha imaxe desestruturada e asistemática. Percíbese certa ausencia de articulación que despidе como efecto perverso unha tutela fragmentaria e moi dispar no seu conxunto (Blázquez e Muñoz, 2004: 228).

Tal e como observamos, as persoas dependentes non conforman un colectivo específico de atención na maioría das comunidades autónomas. É máis, aínda no caso das comunidades autónomas cuxas normas puideran recoñecer a autonomía deste colectivo, este grupo segue enmarcado dentro dunha vertente ou área de actuación das leis de servizos e asistencia social (a excepción da Comunidade de Cantabria).

Polo tanto, a articulación entre niveis de goberno e administración especificamente para a atención á dependencia ha de situarse nun contexto marcado pola disgregación e a variedade de actuacións; non existe, polo tanto, un sistema integral para a atención deste colectivo¹¹. Isto supón que non podemos plasmar coa transparencia necesaria o mapa de articulación de

todos os órganos e actores que participan na xestión dos programas e medios dispoñibles para a atención á dependencia. Non obstante, ao igual que outros grupos e actuacións que se producen no marco dos servizos sociais, as relacións e a articulación entre os diferentes actores e órganos réxense polos principios de coordinación e descentralización en tres eixes distintos:

- O eixe político-administrativo entre a administración autonómica e a local, baixo a premisa dunha maior definición das tarefas e o achegamento ao cidadán.
- O eixe entre diferentes sectores de actuación que resalta a necesaria coordinación entre os servizos sociais e outras áreas do benestar social como a sanidade, a educación, a vivenda, etc., e que tende a unha intervención integral e globalizada das necesidades sociais.
- O eixe sector público, sector privado e terceiro sector, baixo un principio de colaboración recoñecido nas leis de servizos sociais das comunidades autónomas.

Podemos concluír, polo tanto, que a xestión da atención á dependencia se ve enmarcada nun contexto disgregado pola falta de definición e a heteroxeneidade das medidas adoptadas nas comunidades autónomas. Ante este escenario formulouse a necesidade dunha regulación que coordine todos estes factores e que permita unha asistencia mínima a todas as persoas dependentes, de acordo coas necesidades deste novo risco social. É neste contexto no que se vai configurar unha nova política de atención á dependencia que, como se recordou desde diferentes sectores, non nace de cero, dado o traballo xa iniciado desde comunidades autónomas e entes locais.

En decembro de 2005, o Consello de Ministros aprobou un anteproxecto de lei co obxectivo de garantir aos cidadáns, e ás propias comunidades autónomas, un marco estable de recursos e servizos para a atención á dependencia; este tipo de atención configurábase, así, como unha nova modalidade de protección social que ampliaba e complementaba a acción protectora do Estado e do Sistema da Seguridade Social. Este último ten por finalidade principal garantir o dereito das persoas en situación de dependencia a acceder, en condicións de igualdade, ás prestacións e servizos previstos no texto da lei.

Esta iniciativa desde o Goberno central contou, como se verá nas seguintes páxinas, con posturas escépticas e discrepantes sobre o feito de crear un sistema nacional de atención á dependencia ao non estar claro que na nova lei se establezan as condicións para a configuración sólida e sostible de novos dereitos subxectivos, un contido prestacional claro e distinto, unha cantidade de financiamento suficiente e ampliable, uns mecanismos seguros de financiamento, uns requisitos claros para procedementos áxiles que faciliten o acceso e a posibilidade de recurso ante instancias xurisdiccionais (Fantova, 2006).

O soporte constitucional da lei ampárase, segundo os seus formuladores, na propia noción de Estado social e democrático de Dereito e na obriga dos poderes públicos de promover as condicións para que a igualdade do individuo e dos grupos en que se integra sexan reais e efectivas (artigos 1 e 9 da Constitución española). O artigo 10 establece a dignidade da persoa como fundamento da orde política e da paz social.

A equidade interterritorial como obxectivo da lei, ao establecer a definición e as condicións comúns de acceso aos servizos e prestacións, responde así mesmo ao establecido no artigo 139 como principio xeral da organización territorial do Estado. Por outro lado, e aínda que de xeito disperso, a Constitución contén diversos obxectivos, formulacións e compromisos dos poderes públicos que engarzan co contido da lei, como a obriga de garantir a todos

os cidadáns «a asistencia e prestacións sociais suficientes en caso de necesidade» mediante o mantemento dun réxime público de Seguridade Social (art. 41), o compromiso dunha política de «previsión, tratamento, rehabilitación e integración» en favor dos diminuídos físicos, sensoriais e psíquicos, aos que haberá que prestar «a atención especializada que requiran» (art. 49), así como a promoción do benestar dos cidadáns durante a terceira idade, con independencia das obrigas familiares, «mediante un sistema de servizos sociais que atenderán os seus problemas específicos de saúde, vivenda, cultura e ocio» (art. 50).

O Goberno xustifica como base competencial desta lei a facultade que lle confire o artigo 149.1 da Constitución, segundo o cal é competencia do Estado establecer as condicións básicas que tendan a garantir a igualdade de todos os españois no exercicio dos dereitos e o cumprimento dos deberes constitucionais. É neste punto onde aparecen posturas discrepantes que poderíamos resumir en torno a:

1. Diversidade de opcións á hora de «situar» o modelo de atención á dependencia.

No informe do Consello de Estado alúdese á preferencia manifestada en distintos ámbitos por unha norma básica estatal inserta no ámbito de protección da Seguridade Social. Indícase tamén que o acordo subscrito polo Goberno cos axentes sociais o 21 de decembro de 2005 recollía a necesidade de que a lei tivese a condición de norma básica e de que ampliase a acción protectora da Seguridade Social: sen a forza dunha lexislación básica, dise, o Sistema Nacional que se constrúe adoece de nominalismo e déixase a posibilidade, na práctica, de 17 subsistemas distintos, un por comunidade autónoma.

Por parte de expertos na materia atopamos tamén posturas que formulan outras posibilidades

Non sería mellor considerar a dependencia como unha continxencia contemplada pola Seguridade Social, na súa versión non contributiva, e que logo a xestión das prestacións e servizos se fixese por parte dos sistemas de servizos sociais das comunidades autónomas? (Fantova, 2006).

Non rematan aí as posibilidades doutras opcións para a súa regulación. O Libro Branco da Dependencia expón no seu capítulo XI diversos modelos de protección existentes en Europa (e noutros países, como Estados Unidos e Australia, ou O Xapón e Suíza) como o de protección universal e financiamento mediante impostos (países nórdicos, Holanda), o modelo bismarckiano de protección a través do Sistema da Seguridade Social (Alemaña, Austria) e o modelo asistencial, dirixido esencialmente a cidadáns carentes de recursos (países do sur de Europa).

2. Quebranta o sistema deseñado na lei o actual protagonismo das comunidades autónomas? Desde diferentes sectores formuláronse dúbidas sobre se o sistema que se diseña na futura lei quebranta o protagonismo das comunidades autónomas e concede un papel menor aos seus servizos sociais, cando non contribúe a crear nestes confusión, fragmentación e fragilidade (Fantova, 2006).

O mapa da articulación da atención á dependencia no Estado das autonomías a partir da Lei 39/2006 recoñece un sistema de atención á dependencia co fin de promover a autonomía persoal e garantir a atención e protección ás persoas en situación de dependencia en todo o territorio do Estado; conta para iso coa colaboración e participación de todas as administracións públicas no exercicio das súas competencias. A lei establece un nivel mínimo de protección, definido e garantido financeiramente pola Administración xeral do Estado. Así mesmo, como un segundo nivel de protección, a lei considera un réxime de cooperación e

financiamento entre a Administración xeral do Estado e as comunidades autónomas mediante convenios para o desenvolvemento e aplicación das demais prestacións e servizos que se consideran na lei. Finalmente, as comunidades autónomas poderán desenvolver, se así o estiman oportuno, un terceiro nivel adicional de protección aos cidadáns.

A propia natureza do obxecto desta lei, din os seus responsables, require un compromiso e unha actuación conxunta de todos os poderes e institucións públicas, polo que a coordinación e cooperación coas comunidades autónomas é un elemento fundamental. Por iso, a lei establece unha serie de mecanismos de cooperación entre a Administración xeral do Estado e as comunidades autónomas, entre os que destaca a creación dun Consello Territorial. No seu seo deben desenvolverse, a través do pacto entre as administracións, as funcións de acordar un marco de cooperación interadministrativa, a intensidade dos servizos do catálogo, as condicións e contía das prestacións económicas, os criterios de participación dos beneficiarios no custo dos servizos ou o baremo para o recoñecemento da situación de dependencia, aspectos que deben permitir o posterior despregamento do sistema a través dos correspondentes convenios coas comunidades autónomas. Trátase, pois, de desenvolver, a partir do marco competencial, un modelo innovador, integrado, baseado na cooperación interadministrativa e no respecto ás competencias, segundo expoñen os seus defensores.

Non obstante, a creación dun Consello Territorial como instrumento de cooperación para a articulación do sistema no que se definirá o marco da cooperación interadministrativa que se desenvolverá, di a lei, mediante os correspondentes convenios formula serias interrogantes sobre o papel que han de xogar nel as comunidades autónomas, como así o fixeron ver diversos grupos parlamentarios.

Así mesmo o sistema garantirá a participación das entidades que representan as persoas en situación de dependencia e as súas familias nos seus órganos consultivos. Recoñecerase tamén a participación dos beneficiarios no sistema e a complementariedade e compatibilidade entre os diferentes tipos de prestacións nos termos que determinen as normas de desenvolvemento. O sistema configurarase como unha rede de utilización pública, diversificada, que integre de forma coordinada centros e servizos públicos e privados debidamente acreditados.

Por outro lado, constituirase o Comité Consultivo para facer efectiva a participación institucional das organizacións sindicais e empresariais, ademais dos diferentes niveis de goberno e administración e outros axentes.

3. AXENTES E EIXES DE INTERACCIÓN NA FORMULACIÓN DA POLÍTICA DE ATENCIÓN Á DEPENDENCIA

3.1. Eixe de interacción político-institucional

— Goberno e Administración central

En abril do 2006, o Consello de Ministros, por proposta do ministro de Traballo e Asuntos Sociais, aprobou un proxecto de Lei de promoción da autonomía persoal e atención ás persoas en situación de dependencia. En maio deste mesmo ano, o ministro presenta o proxecto ante o Parlamento; nesta presentación destaca que o texto responde ao compromiso fixado no programa electoral sobre a creación dun sistema nacional de atención ás persoas dependentes e é, ademais, consecuencia dun consenso e dun diálogo social. Non obstante, das posturas que se recollen a continuación doutros actores tanto políticos como sociais

dedúcense certas situacións, senón de conflito, de discrepancias respecto ao proxecto e, en definitiva, á política de atención á dependencia, polo menos nesta fase de elaboración. Discrepancias que no que respecta a esta investigación limitaremos a aquelas relativas á configuración dun sistema a nivel de Estado para atender as situacións de dependencia e a promoción da autonomía e ao seu «encaixe» no actual sistema existente desde os servizos sociais das comunidades autónomas para tal fin.

— Órganos consultivos

Neste punto imos tratar as posturas manifestadas nos informes que elaboraron o Consello de Estado e o Consello Económico e Social respecto ao anteproxecto de Lei de promoción da autonomía persoal e atención ás persoas en situación de dependencia.

O primeiro deles, o Consello de Estado, formula, en primeiro lugar, as posibles alternativas de regulación dun sistema a nivel do Estado de atención á dependencia tendo como referencia os principais sistemas existentes en Dereito Comparado. Sinala que a elección feita polo Goberno do Estado seguiu o modelo de protección universal e financiamento mediante o sistema impositivo. Elixiuse, polo tanto, unha regulación á marxe do Sistema da Seguridade Social. Esta opción trouxo consigo unha serie de posturas enfrontadas desde varios partidos políticos, fundamentalmente nacionalistas, como veremos no segundo punto.

O certo é que desde o Goberno e os seus representantes, fundamentalmente o ministro de Traballo e Asuntos Sociais nas diversas comparecencias no Congreso, ben en Comisión ou no Pleno, non deixou claro por que se descartou esta opción cando, por exemplo, no acordo suscrito polo Goberno e os axentes sociais do 21 de decembro de 2005 se recolle a idea de que a atención á dependencia se «configura como unha nova modalidade de protección social que amplía e complementa a acción protectora da seguridade social e do Estado»¹².

En segundo lugar, este mesmo informe do Consello de Estado trata a articulación da competencia estatal e das competencias autonómicas; nel recoñécese que

Os efectos positivos que pode xerar unha técnica lexislativa orientada, en boa medida a potenciar os instrumentos de colaboración e coordinación entre as distintas administracións públicas, [...] pero que resulta especialmente necesaria cando se trata de funcións ás que todos os poderes públicos han de contribuir¹³

No informe faise unha chamada de atención sobre a necesidade de articular as vías para que esa colaboración se faga efectiva, non só a través de intercambios de información, senón tamén delimitando o alcance das funcións que, na súa aplicación, corresponde aos distintos poderes públicos

que se defina con claridade onde empezan e ata onde alcanzan as atribucións que se encomendan a cada un dos mecanismos —orgánicos e funcionais que articulan a colaboración e coordinación entre eles, así como unha precisa engrenaxe entre todos eles, avalada mesmo por previsións específicas para o caso de desaxustes ou disfuncións.¹⁴

Respecto á postura manifestada polo segundo dos órganos consultivos, o Consello Económico e Social (CES) resalta a necesaria coordinación entre recursos de todos os niveis; non obstante, fai mención a un tipo de *coordinación horizontal*, en concreto, á coordinación con outros sectores como o sanitario. Mesmo destaca que o anteproxecto non prevé a creación dun órgano similar á Inspección Sanitaria que cumpra coa función de garantía e verificación do cumprimento das competencias estatais e das CC. AA.

Valora positivamente o proceso de participación aberto para a elaboración desta lei que, segundo o informe, reforza a súa lexitimidade social. Proceso de participación sobre cuxos

membros participantes se falará en puntos posteriores. En opinión do CES é fundamental para o sistema unha axeitada articulación do réxime de cooperación e financiamento entre a Administración xeral do Estado e as CC. AA.

— **Goberno e Administración das comunidades autónomas**

Falar do Goberno como actor político é facelo dun actor complexo, pois comprende no seu seo a diferentes departamentos. A súa posible unicidade deriva dun marco legal que prescribe a adopción de decisións de goberno (Galego et al., 2003: 65). Non obstante, ha de contemplarse a súa pluralidade interna que deriva, por un lado, dos intereses sectoriais ou departamentais e a súa presenza nas políticas públicas e, polo outro, da composición política dos gobernos cando estes son coalicións, onde se albiscan posturas diverxentes entre os seus membros ante unha mesma política pública. É neste contexto onde hai que entender as diferenzas fronte ao deseño desta lei no seo do actual Goberno vasco. O ministro expuxo na presentación do proxecto de lei na Comisión Parlamentaria de Tráballo e Asuntos Sociais¹⁵ que o texto contaba co consenso das CC. AA. nas conferencias sectoriais de asuntos sociais¹⁶ nas que se tratara. Non obstante, no caso da CAPV (Comunidade Autónoma do País Vasco) non se compartía este punto de vista ou polo menos poderíamos dicir que coexistiron dous puntos de vista. Por un lado, a través dunha declaración conxunta das administracións públicas vascas (Asociación de Municipios Vascos; Goberno vasco; Deputación Foral de Álava; Deputación Foral de Biscaia; Deputación Foral de Guipúscoa), de marzo de 2006, dábase a coñecer un receo ante o anteproxecto de lei por considerar que invadía un ámbito material que é de competencia exclusiva da Comunidade Autónoma vasca. Así mesmo, desde a Administración xeral vasca, desde a Dirección de Política Autonómica e Desenvolvemento Estatutario emitiuse un informe no cal basicamente se manifestaba que o anteproxecto invadía a competencia exclusiva da CAPV en asistencia social.

Esta actitude contrasta coa posición manifestada polo responsable do Departamento de Vivenda e Asuntos Sociais do Goberno vasco a través da sinatura dun acordo co Ministerio de Tráballo e Asuntos Sociais en virtude do cal as prestacións para as persoas dependentes débense descontar da cota e que implicitamente foi interpretado como un apoio para sacar adiante a lei.

— **Entes locais**

As entidades locais manifestaron o seu desexo de estar presentes na elaboración desta lei, dado que se recoñecen como a porta de entrada ao sistema e a administración máis próxima ao administrado. A través da Federación Española de Municipios e Provincias, as entidades locais mostraron o seu parecer sobre o contido da lei. Nas alegacións presentadas ao proxecto de lei¹⁷ insisten na coordinación dos servizos sociais e sanitarios, na prestación dos servizos aos usuarios do sistema de dependencia que crea a lei, e nas correspondentes normas das CC. AA.

Así mesmo reclaman a presenza das entidades locais no Consello Territorial que crea a lei por ser este o órgano de decisión e definición do sistema que logo as entidades locais van aplicar no seu ámbito de competencia. Esixen un recoñecemento dos servizos que xa existen no ámbito municipal como punto de partida, xunto cun financiamento suficiente para a súa cobertura. Insisten en aproveitar os servizos existentes máis próximos ao cidadán, creados pola administración local, e non tender a crear unha rede paralela nin duplicar esforzos.

Por último, recordan a especificidade dalgúns administracións locais como os cabidos insulares e deputacións forais¹⁸. Respecto a estas últimas, no informe conxunto, citado anteriormente, que elaboraron as administracións vascas expresan unha preocupación ante o que textualmente chaman «ausencia de claridade na regulación e definición dos compromisos e mecanismos financeiros», tanto na comunidade autónoma como nos seus territorios históricos, dado o protagonismo destes na recadación fiscal e na provisión de servizos sociais para as persoas en situación de dependencia.

3.2. Eixe de interacción político-social

— Partidos políticos

Veremos a continuación o posicionamento dos distintos partidos representados no Congreso dos Deputados respecto á iniciativa presentada polo Goberno do Estado que poderíamos resumir como un apoio de todos os grupos políticos, salvo os grupos nacionalistas, ao proxecto. Isto volve poñer de manifesto unha desconformidade en canto ao contido, non tanto substantivo, senón operativo, que recolle o proxecto de lei respecto ao papel que van desempeñar, por un lado, o Goberno central e, por outro, as comunidades autónomas.

Se nos preguntásemos ata que punto os partidos políticos operaron como factor determinante do contido desta futura lei, a cuestión non tería unha resposta sinxela, pero si poderíamos apuntar algunhas tendencias en función da postura dos diferentes partidos políticos manifestada a través dos grupos parlamentarios do Congreso durante a tramitación do proxecto de lei nesta cámara. Primeiro na Comisión Parlamentaria de Traballo e Asuntos Sociais e posteriormente no seu debate en Pleno, onde foi aprobada pola maioría da cámara e onde se rexeitaron as emendas presentadas polos grupos nacionalistas: Nafarroa Bai, Eusko Alkartasuna, Partido Nacionalista Vasco e Convergencia e Unión.

Vexamos pormenorizadamente as posturas dos grupos, para o cal podemos establecer dous apartados: o primeiro fai referencia á postura dos grupos maioritarios (PSOE e PP) e o segundo recolle a postura do resto dos grupos parlamentarios.

A postura do grupo socialista confirmaba o contido do proxecto do Goberno e recoñecía que houbera melloras respecto ao texto do anteproxecto, froito do acordo con outros grupos parlamentarios, das achegas de ditames e recomendacións e do posicionamento do resto de administracións e colectivos.

Respecto á articulación competencial, o voceiro deste grupo, con ocasión do debate en Pleno do proxecto de lei, expuxo o seguinte

trátase de desenvolver nesta lei un marco competencial do Estado innovador dentro do modelo de protección social baseado na cooperación interadministrativa e respectando as competencias de cada administración. Esta lei é respectuosa e está inspirada en modelos avanzados, o modelo do federalismo cooperativo, destinados a garantir e impulsar o Estado do benestar, como están a facer outros países da Unión Europea.¹⁹

O grupo popular mostrou a súa preferencia por regular o dereito á atención á dependencia encadrándoo a través da Seguridade Social e non a través da vía elixida no proxecto de lei. Este grupo presentou un importante número de emendas (143 emendas parciais) ao proxecto e chegou a un acordo co grupo socialista polo cal se aceptaron unha grande parte delas (55 emendas incorporadas ao proxecto).

Respecto ás cuestións da *articulación territorial*, o grupo popular nun principio obxectou o funcionamento desta por entender que supoñía un claro retroceso do papel que xogan as

comunidades autónomas. Non obstante, unha vez aceptadas as emendas do grupo popular, o seu voceiro recoñecía que no texto se reforzara a representación das comunidades autónomas no Consello Territorial onde terán maioría.

Ademais destes dous grupos parlamentarios, os grupos: Coalición Canaria-Nova Canarias, Grupo Mixto, Esquerda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds e Esquerra Republicana de Catalunya apoiaron o proxecto, non sen antes mostrar certas obxeccións manifestadas ao longo da tramitación parlamentaria; é o caso de:

- O grupo Esquerda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds mantíña que a atención á dependencia se debería regular desde a Seguridade Social, o cal para este grupo non significaba que tivese que ter un financiamento exclusivamente polo sistema contributivo, senón por un sistema mixto. Podería deseñarse como unha prestación non contributiva da Seguridade Social con financiamento de impostos xerais. Deste xeito, di este grupo, a súa inclusión no marco protector da Seguridade Social é plenamente compatible coa xestión exclusiva e directa do sistema de atención á dependencia por parte das comunidades autónomas. Non obstante, expoñen que o modelo deseñado no proxecto opta por unha vía con fortes elementos de imprecisión e mesmo de discrecionalidade na fixación dos dereitos, prestacións e financiamento. Así se achegan ao que este grupo chama «un plan concertado con soporte legislativo».
- O Grupo Mixto destaca as modificacións que se levaron a cabo ao longo da tramitación parlamentaria en canto á composición do Consello Territorial, no sentido de que a maioría da súa composición debe estar integrada por representantes das comunidades autónomas; tamén participarán as entidades locais.
- O grupo Esquerra Republicana sinala que o actual proxecto do Consello Territorial un carácter de coordinación interadministrativa, con maioría autonómica.
- O grupo de Coalición Canaria-Nova Canarias pon tamén o punto de atención na necesidade de manexar con habilidade todo o proceso de relacións de cooperación coas comunidades autónomas e coas corporacións locais porque son estes entes os responsables de poñer en marcha as políticas ás que se refire a futura lei.

A oposición ao proxecto desde o grupo nacionalista vasco e Convergencia e Unión centrábase nos aspectos competenciais do proxecto. Estes grupos formulaban que segundo este proxecto as competencias exclusivas das comunidades autónomas en materia de servizos sociais rematarían converténdose en competencias compartidas²⁰.

Segundo a postura do grupo de Convergencia e Unión, baseándose na xurisprudencia do Tribunal Constitucional, o artigo 149.1 non permite crear un sistema como se formula no proxecto, unicamente permite crear un «marco organizativo». Non é o caso, insisten, do que sucede co ámbito sanitario onde o Estado, amparado nunha competencia sectorial, entra en ordenar o sistema sanitario. Para Convergencia e Unión, a creación dun sistema determinaría a concepción de fondo dun modelo e acabaría coa diversidade normativa de cada unha das comunidades autónomas.

O Partido Nacionalista Vasco expresa a súa posición nesta mesma liña de preocupación polo que chama a «transmutación competencial» que convertería competencias exclusivas en competencias compartidas. Este grupo entende o contido do artigo 149.1 da Constitución como a garantía que corresponde ao lexislador estatal para establecer as condicións que garantan a igualdade entre todos os cidadáns; non obstante, cre que a vía non ha de ser unha lei (como se indica no proxecto de lei), posto que unha vez elixida esta vía é imposible que

se dea unha regulación acabada, detallada e pormenorizada (*Diario de Sesións do Pleno do Congreso dos Deputados* do 5 de outubro de 2006, n.º 207). O voceiro deste grupo puxo de manifesto que algunhas comunidades autónomas, como é o caso da Comunidade Autónoma do País Vasco, veñen desenvolvendo programas e servizos aplicados desde as deputacións forais e entidades municipais en atención á dependencia; segundo a formulación do proxecto deixan moitas preguntas abertas sobre como van afectar, por exemplo, as prestacións básicas que han de ser atendidas pola Administración do Estado para garantir o principio de igualdade ante a lei, como di o proxecto, ás competencias que xa están a exercer as deputacións forais.

— Sindicatos e organizacións empresariais

Os acordos que se levaron a cabo entre sindicatos, empresarios e Goberno central reflicten dinámicas de concertación en canto á atención á dependencia a partir do cal poderíamos falar de implicación sindical e empresarial nesta política pública.

Mediante o *Acordo sobre competitividade, emprego estable e cohesión social*, de xullo de 2004, asinado entre o Goberno do Estado e as organizacións sindicais e empresariais, expresouse a vontade dos subscritores de abordar un proceso de diálogo no ámbito da protección social. En decembro de 2005 deuse un paso máis ao asinarse o *Acordo sobre a acción protectora da atención ás situacións de dependencia*.

Neste último acordo decidiuse impulsar un sistema nacional de dependencia mediante lei que tería a condición de norma básica. Nel configuraríase un sistema de dependencia como unha nova modalidade de protección social que ampliaría e complementaríase a acción protectora da Seguridade Social do Estado²¹; á vista da redacción final da lei cabe dicir que este último tivo unha incidencia importante nos contidos decisivos do proxecto de lei.

— Organizacións do terceiro sector

A posta en marcha do sistema de atención á dependencia, que dúbida cabe, abre un horizonte amplo de oportunidades para o terceiro sector. As organizacións do terceiro sector social tamén manifestaron a súa opinión e as súas preocupacións e contribuíron ao debate con numerosas achegas, algunhas das cales foron incorporadas ao texto de lei.

A través da Comisión non Permanente de Seguimento e Avaliación dos Acordos do Pacto de Toledo leváronse a cabo unha serie de comparecencias en materia de políticas de dependencia, ás que acudiron representantes de organizacións como: a Confederación Española de Organizacións de Maiores; o Comité Español de Representantes de Persoas con Discapacidade (CERMI); o Foro de Vida Independente; a Confederación Española de Familiares e Persoas con Enfermidades Mentais; a Confederación da Dependencia e o presidente de Idade & Vida; a Confederación Española de Familiares de Enfermos de Alzheimer e outras Demencias; Unespa (Unión Española de Entidades Aseguradoras e Reaseguradoras) e a Cruz Vermella Española. Esta última valoraba positivamente a iniciativa legislativa e recoñecía que supoñía unha importante mellora do sistema de protección social en España. Afirmaba que esta iniciativa vai dirixida a atender as necesidades das persoas dependentes que requiren asistencia ou coidados para realizar actividades da vida cotiá (para permitirles exercer os seus dereitos de cidadanía) e que ofrece un soporte aos que os coidan

Consideramos moi xustificada e oportuna a aprobación dunha lei que recoñeza o dereito das persoas dependentes e das súas familias a unha vida digna, mediante un catálogo de prestacións que lles permita desenvolver unha vida plena, superando algunhas das dificultades que agora afrontan.²²

Así mesmo esta organización do terceiro sector reclama unha maior atención aos aspectos do proxecto relativos á participación das entidades do terceiro sector na atención ás persoas dependentes e, en concreto, nos seguintes puntos:

- Recoñecer explicitamente o papel e o labor que ao longo de moitos anos desempeñaron as entidades do terceiro sector na atención ás persoas dependentes e ás súas familias.
- Posibilitar que as entidades do sector poidan continuar participando na prestación de servizos ás persoas dependentes e garantir que poidan concorrer, polo menos en igualdade de oportunidades con outras entidades do sector lucrativo, aos concursos que se convoquen para a prestación do servizo.
- Permitir que as entidades do sector poidan seguir participando na formación e cualificación dos profesionais e coidadores: da lectura do artigo 36 do proxecto deducimos que aparentemente quedarían excluídas ao estar mencionadas expresamente as universidades, sociedades científicas e organizacións sociais e profesionais.
- Favorecer a participación das entidades do terceiro sector nos órganos consultivos en pé de igualdade con outros actores sociais.

Convén recordar que, ademais de prestar servizos de calidade, as entidades do terceiro sector achegan un conxunto de valores intanxibles —a creación de redes sociais, o fomento do voluntariado e da cidadanía, a flexibilidade na prestación dos servizos e a capacidade de innovación, entre outros— que engaden valor á súa participación e que contribúen a atenuar o risco de exclusión social dos sectores vulnerables cos que traballan. Por iso, a participación das entidades do terceiro sector, entre outros actores, nas políticas de protección social considérase totalmente fundamental.

— Outros axentes sociais

Finalmente, esta iniciativa governamental recibiu críticas desde outros sectores que se consideraron ignorados no proceso de elaboración da lei, como foi o caso do sector sanitario. Os servizos sociais e os sanitarios veñen reclamando unha necesaria coordinación para a súa prestación. En relación coa iniciativa de poñer en marcha un sistema de atención á dependencia escoitáronse opinións desde sectores como o sanitario que lamentan a pouca presenza sanitaria na futura lei²³. En consecuencia, para este sector esta norma adoece, por exemplo, dos aspectos médicos da atención á dependencia. Esta carencia, na súa opinión, faise máis grave cando se considera previsible que o aumento da demanda asistencial obriegue á reforma das estruturas sociosanitarias.

Desde o Ministerio de Traballo e Asuntos Sociais contestouse esta postura afirmando que «esta é unha lei de coidados persoais no ámbito sociosanitario, non unha lei sanitaria. De persoas que non son enfermos no sentido clásico, son persoas que van perdendo a súa capacidade»²⁴.

Sen dúbida, o que pon de manifesto esta reclamación é a necesidade dunha coordinación entre ambos os dous sectores: o de atención á dependencia vía servizos sociais e o sanitario²⁵.

Finalmente, ha de recoñecerse que o proceso a través do cal unha determinada política é obxecto de mediacións, negociacións e axustes non se detén no momento da súa formulación ou adopción legal, senón que continúa recibindo influencias susceptibles de modificar os obxectivos iniciais a través da actuación dos executores e da reacción dos axentes sociais afectados (Morata, 1991). O método de análise para o estudo das relacións intergubernamentais, a partir deste momento, deberá basearse no seguimento da actuación dos axentes

implicados e dos grupos sociais destinatarios das políticas, verificando na práctica o modelo organizativo para a implementación da política. A partir de aquí deberíase, desde estes datos, comprobar como se foron configurando as relacións entre outros axentes e os diferentes niveis de goberno e administración; trataríase de responder así á dimensión operativa elixida ou aos modelos de xestión adoptados.

Notas

- 1 Lei 39/2006, do 14 de decembro, de promoción da autonomía personal e atención ás persoas en situación de dependencia (BOE n.º 299, do 15 de decembro de 2006).
- 2 Véxase a este respecto o traballo realizado por Roldán e García (2006) sobre o recoñecemento da participación doutros sectores como o privado ou o terceiro sector nas CC. AA. segundo se recolle na lexislación autonómica sobre servizos sociais.
- 3 Roldán e García poñen como exemplo desta situación a aparición da lexislación sobre dependencia como resposta á demanda de maior reacción política ante as necesidades de determinados colectivos (persoas maiores e discapacitados) que permitiu recoñecer dereitos e accesibilidade a servizos e actuacións (Roldán e García, 2006: 110).
- 4 O traballo de Fantova (2005) publicado no documento editado polo Departamento de Vivenda e Asuntos Sociais do Goberno vasco co título: *Situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco* recolle o sentir dun grupo de persoas involucradas nos servizos sociais acerca da situación e as perspectivas dos servizos sociais na CAPV.
- 5 Esta situación é a actual na estrutura do Goberno vasco na oitava lexislatura, onde a materia *inserción social* corresponde a un departamento distinto do que engloba a materia *asuntos sociais*. Véxase a este respecto Mondragón (2006: 80-81).
- 6 Neste sentido temos que facer fincapé na iniciativa posta en marcha no País Vasco: *Eraiki*. Esta iniciativa, dirixida a todas as persoas interesadas nos servizos sociais da Comunidade Autónoma do País Vasco, aspira a converterse nun espazo para o encontro, o contraste e o debate. Configúrase como unha ferramenta de participación social que, xunto a outras actividades, tanto presenciais como virtuais, recollerán e socializarán os sucesivos avances neste proceso de construción dun sistema de servizos consolidado.
- 7 Lei 6/2001, do 20 de novembro, de protección ás persoas dependentes.
- 8 Lei 11/2003, do 27 de marzo, de servizos sociais da Comunidade de Madrid.
- 9 Lei 1/2003 do 24 de febreiro de 2003.
- 10 Lei foral 15/2006, do 14 de decembro, de servizos sociais de Navarra.
- 11 A citada lei cántabra articula as competencias e instrumentos de coordinación necesarios para unha xestión máis efectiva da atención á dependencia e define o papel e as competencias dos actores e organismos:
 - A Administración autonómica xestionará a atención á dependencia a través da Consellería de Sanidade, Consumo e Servizos Sociais.
 - A Administración local; no caso de Cantabria son os entes municipais os que xestionarán e desenvolverán os servizos e recursos para a atención a persoas en situación de dependencia. Ademais, prestarán apoio ás asociacións e entidades que desenvolvan actividades no municipio, de acordo coas directrices do plan de atención á dependencia da comunidade autónoma.
- 12 Véxase o *Acordo sobre a acción protectora da atención ás situacións de dependencia*, subscrito o 21 de decembro de 2005 na Mesa de Diálogo Social entre os representantes das organizacións: UXT, CCOO, CEOE, CEPEME e o Goberno do Estado (p. 5), en http://www.seg-social.es/imsero/dependencia/dep_snd.html.
- 13 Véxase o anterior acordo citado (p. 21).
- 14 Véxase o anterior acordo citado (p. 21).
- 15 *Diario de Sesión da Comisión de Trabajo e Asuntos Sociais* do 4 de maio de 2006, en http://www.seg-social.es/imsero/dependencia/dep_snd.html.
- 16 Conferencias sectoriais de asuntos sociais do 18 de xaneiro e do 30 de marzo de 2006, en http://www.seg-social.es/imsero/dependencia/dep_snd.html.
- 17 Véxase http://www.seg-social.es/imsero/dependencia/dep_snd.html.
- 18 As deputacións vascas entraron a formar parte do Consello Territorial do Sistema da Dependencia. A incorporación das deputacións forais permítelles ter voz, pero non a opción do voto.
- 19 *Diario de Sesións do Pleno do Congreso dos Deputados*, n.º 207 do 5 de outubro de 2006 (p. 10377).
- 20 O representante de Convergencia e Unión chegou a cualificala de LOAPA dos servizos sociais (*Diario de Sesións do Pleno do Congreso dos Deputados* do 5 de outubro de 2006, n.º 207).
- 21 Véxase o *Acordo sobre a acción protectora da atención ás situacións de dependencia*, en http://www.seg-social.es/imsero/dependencia/dep_pcd.html.
- 22 Véxase http://www.seg-social.es/imsero/dependencia/dep_pcd.html.
- 23 Véxase o artigo «Carencias médicas en la ley de dependencia» no xornal *El País* do 24 de xaneiro de 2006.
- 24 Véxase o artigo «La Ley de Dependencia es un importante yacimiento de empleo» no xornal *El Correo Español- El Pueblo Vasco* do 29 de xaneiro de 2006.
- 25 Nesta liña, o Departamento de Sanidade do Goberno vasco acaba de presentar no Parlamento vasco o Plan estratéxico para o desenvolvemento da atención socio sanitaria no País Vasco que senta as bases deste tipo de asistencia desde 2005 ata 2008.

BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, R. 1997. «Las relaciones y la gestión intergubernamental», en R. Bañón e E. Carillo. *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Blázquez, E. e Muñoz, A. 2004. «La protección de la dependencia en las Comunidades Autónomas: un panorama disperso», *Relaciones Laborales: Revista Crítica de Teoría y Práctica*, 2, p. 226.
- Brugué, Q. e R. Gomá (eds.). 1998. *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Fantova, F. 2005. «Introducción», en Fantova et al. *Situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria: Departamento de Vivenda e Asuntos Sociais, Gobierno vasco.
- 2006. «Algunas notas sobre el Anteproyecto de ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia», en <http://www.fantova.net/restringido/documentos/mis/Intervención%20social/index.asp>.
- Gallego, R.; Gomá, R. e Subirats, J. 2003. *Estado de bienestar y Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos-Universidade Pompeu Fabra.
- Gutiérrez, M. 2005. *La participación en los servicios públicos de bienestar*. Madrid: Consello Económico e Social.
- Mondragón, J. 2006. *Análisis de Políticas Públicas contra la pobreza y la exclusión en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1986-2003)*. Bilbao: IVAP.
- Morata, F. 1991. «Políticas públicas y relaciones intergubernamentales», *Documentación Administrativa*, pp. 224-225.
- Nieto, A. 2000. «La organización de las Administraciones públicas para el servicio del bienestar», en Muñoz Machado et al. *Las estructuras del Bienestar en Europa*. Madrid: Escuela libre editorial.
- Rodríguez, G. 2004. *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- Roldán, E. e García, T. 2006. *Políticas de servicios sociales*. Madrid: Editorial Síntesis.

Evidencias acerca da relación entre a posición socioeconómica e a saúde, e a súa importancia para a intervención



O acceso universal ao sistema sanitario nos países desenvolvidos consegue aminorar as consecuencias das enfermidades, pero non pode evitar a aparición de moitos problemas de saúde, en cuxa orixe as circunstancias sociais e económicas teñen un papel importante. Numerosos estudos amosan que as diferenzas socioeconómicas na exposición a circunstancias materiais adversas, nas condutas de risco para a saúde ou nos factores psicosociais ao longo da vida son algúns dos factores que explican as desigualdades socioeconómicas na saúde. Eses estudos sobre as causas das desigualdades na saúde contrastan coa ausencia de evidencia acerca das intervencións para a súa redución. Afortunadamente os estudos comparativos que mostran as desigualdades socioeconómicas en canto á saúde en varios países ou a tendencia no tempo ofrecen pistas acerca das intervencións que poden diminuír o impacto dos factores sociais e económicos sobre a saúde.&

& Palabras clave: posición socioeconómica, mortalidade, desigualdades socioeconómicas na saúde, intervencións baseadas na evidencia, intervencións para reducir as desigualdades na saúde

INTRODUCCIÓN

A alusión á presenza de diferenzas socioeconómicas no que concerne á saúde nos países desenvolvidos adoita chamar a atención de moitas persoas, incluídas aquelas de elevada cualificación profesional. Altos cargos da Administración pública, representantes políticos, xornalistas, profesionais sanitarios, profesores universitarios, etc., a miúdo amosan o seu abraio ante este comentario. En liñas xerais sabíase da existencia de importantes diferenzas no que respecta á saúde entre os estratos socioeconómicos de poboación no século XIX, cando os efectos non-desexables da revolución industrial orixinaron unhas condicións de vida especialmente adversas na poboación traballadora e, como consecuencia, a súa esperanza de vida era moito menor que a esperanza de vida nos membros da aristocracia, nos suxeitos pertencentes á burguesía industrial ou nos comerciantes (Rodríguez Ocaña, 1987). No entanto, pénsase que as diferenzas na saúde entre ricos e pobres desapareceron nos nosos días posto que toda a poboación goza de condicións hixiénico-sanitarias adecuadas e, sobre todo, porque o sistema sanitario público logrou a cobertura universal da poboación.

Posiblemente isto tamén era o que pensaba o secretario de Estado de asuntos sociais no Reino Unido, antes de recibir, en 1980, o informe dun grupo de traballo, fundado tres anos antes, cuxo obxectivo era avaliar a evidencia en torno á existencia de desigualdades socioeconómicas na saúde. O informe dese grupo de traballo, presidido por sir Douglas Black, presidente do Real Colexio de Médicos, mostraba que en Inglaterra e en Gales a mortalidade nos homes e nas mulleres de clase socioeconómica máis baixa era 2,5 veces superior á mortalidade nos homes e nas mulleres de clase socioeconómica máis alta (Towsend e Davidson, 1982). É dicir, a pesar da existencia no Reino Unido do Servizo Nacional de Saúde desde 1948, os estratos socioeconómicos de poboación máis baixos gozaban peor saúde que as clases altas. Quizais foron estes resultados inesperados para o secretario de Estado, os que o levaron a tomar a decisión de non publicar o informe dese grupo de traballo creado polo Goberno anterior. A publicación do informe —coñecido como *Informe Black*— foi realizada polos propios autores dous anos máis tarde.

Investigacións posteriores en diversos países obtiveron idénticos resultados. Así, por exemplo, en España, a mortalidade dos traballadores manuais no período 1980-1982 foi 1,65 veces superior á mortalidade dos directivos (Regidor e González, 1989). Igualmente, nun estudo que investigou as diferenzas socioeconómicas na mortalidade en once países europeos ao principio da década dos anos oitenta (Mackenbach et al., 1997), os autores observaron que a mortalidade no grupo con menor nivel socioeconómico era entre un 30% e un 70% máis alta que a mortalidade no grupo con maior nivel socioeconómico.

Os datos achegados polo *Informe Black*, xunto cos obtidos en investigacións similares realizadas posteriormente noutros países, confirmaron a sospeita de que a solución a unha gran parte dos problemas de saúde estaba fóra do sistema de asistencia sanitaria e eliminaron a crenza de que as desigualdades socioeconómicas en relación co risco de enfermarse e de morrer puidesen ser reducidas de maneira significativa polo sistema sanitario. O acceso universal ao sistema sanitario nos países desenvolvidos conseguiu aminorar as consecuencias das enfermidades en toda a poboación, pero obviamente pode facer pouco por evitar a aparición de moitos problemas de saúde, en cuxa orixe as circunstancias sociais e económicas dos individuos teñen un papel moi importante.

1. A RELACIÓN ENTRE A POSICIÓN SOCIOECONÓMICA E A SAÚDE NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS

A publicación do *Informe Black* constituíu un fito histórico no ámbito da saúde pública e contribuíu ao crecemento dunha importante liña de investigación en todos os países desenvolvidos, co obxectivo de obter evidencia acerca da magnitude e as causas das desigualdades socioeconómicas na saúde. Dentro do campo da epidemioloxía social e outras disciplinas da saúde pública, o termo *desigualdade socioeconómica na saúde* emprégase xeralmente para referirse ás diferenzas absolutas ou relativas na frecuencia dos problemas de saúde entre as distintas categorías dunha variable que reflicte a posición socioeconómica dos individuos (Regidor, 2004). Por esta razón, o significado das desigualdades socioeconómicas na saúde neste capítulo fai referencia ás diferenzas na mortalidade, na morbilidade ou en calquera outro problema de saúde entre os individuos con distintas posicións na estrutura socioeconómica.

1.1. Medidas de posición socioeconómica

Téñense descrito unha gran variedade de medidas de posición socioeconómica: o nivel de estudos, a relación coa actividade económica —ocupado, parado, fóra do mercado de traballo—, a situación de emprego —empresario, autónomo, asalariado—, a ocupación, a posición xerárquica que representa o posto de traballo na organización, a clase social baseada na ocupación e/ou na situación de emprego, os ingresos económicos, o nivel de privación material, o réxime de propiedade da vivenda, as condicións materiais da vivenda, etc. (Galobardes et al., 2006a; Galobardes et al., 2006b). Non obstante, as medidas máis utilizadas na maioría das investigacións que avaliaron a relación da posición socioeconómica coa saúde foron tres: nivel de estudos baseado na titulación máis alta alcanzada, os ingresos económicos ou indicadores de riqueza e a clase social baseada na ocupación.

O nivel de estudos representa un activo relacionado co coñecemento dos individuos (Lynch e Kaplan, 2000). O coñecemento e as habilidades adquiridas a través da educación poden afectar a función cognitiva dos individuos, facilitar que os suxeitos sexan máis receptivos ás mensaxes de educación para a saúde e posibilitar que fagan un uso adecuado dos servizos sanitarios. Tamén se sabe que a educación proporciona os recursos cognitivos que afectan as preferencias temporais —capacidade de retrasar as gratificacións e maior valoración do futuro— en relación coas condutas de risco para a saúde. Posiblemente, as persoas con menor nivel de estudos asumen máis condutas de risco para a saúde porque o valor que dan a vivir en idades avanzadas é menor. Ademais, o nivel de estudos é un indicador dunha gran variedade de influencias ao longo da vida que afectan a saúde. Concretamente, debido á relación do nivel de estudos dun individuo coa posición socioeconómica dos pais, o nivel de estudos pode reflectir os recursos materiais e intelectuais da familia de orixe. Así mesmo, o nivel de estudos influencia outros recursos da etapa de adulto, como o emprego ou os ingresos económicos.

A figura 1 e a táboa 1 mostran os achados de dúas investigacións realizadas en España sobre desigualdades na saúde segundo o nivel de estudos (Regidor et al., 2006a; Arias e Borrell, 1998). A percepción negativa da saúde e a mortalidade nos suxeitos sen estudos son máis altas que nos suxeitos con estudos universitarios. En ambos os casos obsérvase un gradiente na saúde de acordo co nivel de estudos completado polos individuos.

Os ingresos económicos poden influenciar a saúde a través de recursos materiais que mostran relación con algúns factores determinantes máis próximos aos problemas de saúde. Por exemplo, os ingresos económicos posibilitan o acceso a recursos de calidade, como a comida ou a vivenda, ou a determinados servizos que influencian condutas que promocio- nan a saúde, como algunhas actividades de tempo libre. Igualmente, os ingresos económi- cos proporcionan unha posición social e autoestima que facilita a participación social (Galobardes et al., 2006a). Noutras ocasións utilízanse indicadores de riqueza, sobre todo nas investigacións realizadas no Reino Unido. As medidas de riqueza refírense aos activos finan- ceiros e físicos, o que sería os *activos mobiliarios* e *inmobiliarios* na terminoloxía fiscal—. Algunhas destas medidas son o valor económico da vivenda, os investimentos, as herdanzas, ou as pensións. Suponse que a combinación destes recursos predí mellor a saúde que os ingresos económicos. Mentres que os ingresos económicos reflectirían os recursos dispoñi- bles nun determinado período de tempo, as medidas de riqueza indicarían a acumulación deses recursos ao longo do tempo.

Un exemplo da relación entre os ingresos económicos e a saúde en España amósase na táboa 2, onde pode observarse o gradiente na frecuencia de incapacidade permanente segundo os ingresos económicos do fogar (Regidor et al., 2006b). A frecuencia de persoas que padecen algún tipo de incapacidade permanente é máis alta nos fogares incluídos no cuartil máis baixo de ingresos que naqueles incluídos no cuartil máis alto.

Polo que se refire á clase social é preciso mencionar a existencia dunha gran variedade de indicadores. Cada medida de clase social reflicte aspectos diferentes que se relacionan coa saúde. Algunhas medidas de clase social están baseadas na ocupación do suxeito —ou da persoa que se toma como referencia no fogar—. A ocupación está relacionada co nivel de ingresos económicos e, por tanto, pode reflectir a asociación dos recursos materiais coa saúde. A ocupación tamén está relacionada coa posición social e con certos privilexios aso- ciados a unha mellor posición social —maior acceso aos servizos sanitarios, á educación ou a determinados servizos na área de residencia—, o que pode proporcionar mellores niveis de saúde. Finalmente a ocupación pode reflectir a exposición a riscos físicos e químicos do ambiente laboral que incrementan o risco de aparición de enfermidades e problemas de saúde.

Outras medidas da clase social están baseadas en determinadas características do empre- go. Estas clasificacións están inspiradas na corrente neoweberiana. De acordo con esta clasi- ficación as diferenzas na saúde entre clases sociais atribúense a diferenzas no grao de auto- nomía no traballo, a diferenzas nos sistemas de remuneración e de recompensas ou a dife- renzas nas posibilidades de promoción profesional (Bartley et al., 1996; Chandola, 1998; Galobardes et al., 2006b). Finalmente hai que reflectir a clasificación de clase social de inspi- ración neomarxista, baseada nas relacións de propiedade dos medios de produción, no grao de control sobre os bens de organización e na posesión ou non de cualificación profesional e de credenciais académicas (Krieger et al., 1997). Neste caso, as diferenzas na saúde entre as clase sociais obedecen ao conflito xerado pola localización contraditoria dentro deste sis- tema de clases (Muntaner et al., 2003, Galobardes et al., 2006b).

A figura 2 e a táboa 3 mostran os achados de dúas investigacións acerca das diferenzas na mortalidade segundo a clase social baseada na ocupación (Regidor et al., 1996; Regidor et al., 2005). Tanto no conxunto da mortalidade, como na mortalidade por causas específi-

cas de morte, o risco de mortalidade é maior nos traballadores manuais que no grupo dos empresarios, directivos e profesionais con titulación superior.

1.2. Desigualdades socioeconómicas na saúde nos países de Europa occidental

En todos os países desenvolvidos lévanse realizado unha inxente cantidade de investigacións que, ao igual que no caso de España, puxeron de manifesto a existencia dun gradiente socioeconómico na mortalidade e na frecuencia dunha gran variedade de problemas de saúde. Pero á parte deses estudos realizados en distintos países, tamén hai investigacións que estudan poboacións de diferentes lugares ao mesmo tempo. Así, por exemplo, nunha investigación con diversas poboacións de Europa occidental (Dalstra et al., 2006), observouse que a percepción negativa da saúde é sempre maior nos suxeitos con nivel de estudos baixo que nos suxeitos con nivel de estudos alto (figura 3).

Igualmente, outra investigación con varias poboacións europeas puxo de manifesto que a mortalidade nos homes e nas mulleres cun nivel de estudos baixo era 1,32 e 1,26 veces superior á mortalidade nos homes e nas mulleres cun nivel de estudos alto (táboa 4). Esa maior mortalidade nas persoas con menor nivel de estudos comprobouse tamén para a maioría das causas de morte (Huisman et al., 2005). Por outro lado, cando se estudaron esas poboacións por separado constatouse que, en liñas xerais, as desigualdades socioeconómicas na mortalidade eran máis altas nas poboacións do norte que nas poboacións do sur de Europa. Este patrón xeográfico de mortalidade non fai máis que reflectir as diferenzas socioeconómicas na mortalidade polas principais causas de morte, como a enfermidade isquémica do corazón ou o cancro de pulmón. Así, nos suxeitos de 30 a 59 anos, as diferenzas relativas na mortalidade por enfermidade isquémica do corazón entre os homes con nivel de estudos baixo e os homes con nivel de estudos alto oscilaban entre 1,60 e 2,00 nos países nórdicos, en Inglaterra e en Gales, mentres que nas poboacións de Turín, Barcelona e Madrid oscilaban entre 1,10 e 1,35 (Avendano et al., 2006). Pola súa banda, nas mulleres, esas diferenzas oscilaban entre 2,57 e 3,65 nas poboacións do norte de Europa e entre 1,22 e 1,62 nas poboacións do sur de Europa (táboa 5).

Algo semellante se observa en canto ás diferenzas relativas na mortalidade por cancro de pulmón (Mackenbach et al., 2004), coa excepción de que nas poboacións do sur de Europa a mortalidade nas mulleres con nivel de estudos baixo era inferior á mortalidade nas mulleres de nivel de estudos alto (táboa 5). A situación na epidemia de tabaquismo —principal factor de risco do cancro de pulmón— nas poboacións do sur con respecto ás poboacións do norte de Europa explican eses achados. A epidemia de tabaquismo nos países do sur encóntrase nunha etapa anterior á epidemia nos países do norte, xa que nos países do sur as mulleres de posición socioeconómica baixa comezaron a incorporarse ao hábito do tabaquismo recentemente, mentres que noutros países, coma nos Estados Unidos de América, no Reino Unido, ou nos países nórdicos, as mulleres xa se incorporaron hai algunhas décadas.

2. EXPLICACIÓNS DA RELACIÓN ENTRE A POSICIÓN SOCIOECONÓMICA E A SAÚDE

As investigacións realizadas nas últimas dúas décadas achegaron algunhas pistas para comprender por que se orixinan as desigualdades socioeconómicas na saúde. A figura 4 mos-

tra algúns dos posibles mecanismos polos que a posición socioeconómica aparece asociada á saúde.

2.1. Exposición a condutas de risco para a saúde

Determinadas condutas —tabaquismo, consumo excesivo de alcohol, ausencia de exercicio físico, obesidade, alimentación inadecuada, etc.— están asociadas á aparición de problemas de saúde e a un maior risco de mortalidade. Posiblemente, a distinta frecuencia de condutas de risco para a saúde nos diferentes grupos socioeconómicos contribúa a explicar a orixe das desigualdades socioeconómicas naqueles problemas de saúde que presentan unha forte asociación con eses factores de risco. É o caso das enfermidades cardiovasculares ou de determinadas localizacións de cancro. As enfermidades cardiovasculares e, máis concretamente, a enfermidade isquémica do corazón constitúen os problemas de saúde en que máis se leva investigado o papel destes factores de risco co fin de explicar a relación entre a posición socioeconómica e a saúde. Concretamente, diversos estudos suxiren que as condutas de risco para a saúde, xunto coas elevadas concentracións de colesterol sérico e coa presión arterial elevada, explican unha parte importante das desigualdades socioeconómicas na mortalidade por enfermidade isquémica do corazón (Lynch et al., 1996; Van Lenthe et al., 2002).

2.2. Exposición a factores psicosociais

Varias investigacións mostraron xa que os factores psicosociais predín a mortalidade e, sobre todo, a mortalidade por enfermidade isquémica do corazón. É o caso de determinados factores, como estrés, ansiedade, hostilidade, cólera, depresión, ausencia de autonomía no posto de traballo (Kawashi et al., 1996; Bosma et al., 1998; Hemingway e Marmot, 1999; Risengren, 2004). Por esa razón, considerouse que unha maior exposición a factores psicosociais nos suxeitos de posición socioeconómica baixa podería contribuír a explicar as desigualdades socioeconómicas na saúde.

Neste sentido, algunhas investigacións xa sinalaran que parte do exceso na mortalidade por calquera causa nos suxeitos con menores ingresos económicos (Lynch et al., 1996) ou nos suxeitos con menor nivel de estudos (Bosma et al., 1999) se explica pola diferente exposición aos factores de risco psicosociais entre os distintos grupos socioeconómicos. Outra investigación mostrou que o exceso no risco de enfermidade isquémica do corazón nos suxeitos que ocupan unha posición socioeconómica máis baixa, con respecto aos que se sitúan nunha posición socioeconómica máis alta, diminuíu un 30% despois de ter en conta diversos factores psicosociais do contorno laboral (Marmot et al., 1997).

Non obstante, algunhas investigacións non atopan relación entre os factores psicosociais e a aparición da enfermidade isquémica do corazón, tanto na enfermidade asintomática (O'Malley et al., 2000; Diez Roux et al., 2006) coma naquela que se manifesta clinicamente (Macleod et al., 2002). Por ese motivo, algúns autores rexeitan a hipótese psicosocial como explicación das desigualdades socioeconómicas na enfermidade isquémica do corazón. Estes autores argumentan a existencia dun posible nesgo de información na maioría das investigacións que mostran relación entre os factores psicosociais e a aparición desa enfermidade (Macleod e Davey Smith, 2003; Macleod et al., 2006). Na súa opinión, a medición

da exposición a factores psicosociais e a medición da enfermidade isquémica do corazón teñen a súa base na información proporcionada polos suxeitos e, en liñas xerais, as persoas que se senten máis angustiadas ou desgraciadas tamén adoitan manifestar con maior frecuencia enfermidades.

2.3. Exposición a circunstancias materiais

A desigual distribución de circunstancias materiais adversas para a saúde foi o argumento ao que os autores do *Informe Black* deron máis importancia á hora de explicar as desigualdades socioeconómicas na saúde (Townsend e Davidson, 1982). De acordo con esa hipótese, determinadas circunstancias materiais, como as dificultades financeiras, o desemprego, as malas condicións da vivenda ou a exposición a determinados riscos físicos e químicos do contorno laboral, explicarían a maior parte da relación entre a posición socioeconómica e a saúde. Varios autores británicos seguen asumindo a explicación materialista como a máis importante (Davey Smith et al., 1998, 2000), a pesar de que as súas aseveracións non sempre estiveron apoiadas por evidencias empíricas, xa que o número de investigacións que contrastaron esta hipótese é moito menor que o número de investigacións que contrastaron outras hipóteses explicativas.

Non obstante, nos últimos anos apareceron investigacións de autores holandeses que identifican o papel das circunstancias materiais na explicación das desigualdades socioeconómicas na saúde (Schrijvers et al., 1999; Van Lenthe et al., 2002; Van Oort et al., 2005). Concretamente estas investigacións demostran que a relación entre a posición socioeconómica dos suxeitos —medida por medio do nivel de estudos— e a mortalidade se debe principalmente a factores materiais, xa sexa polo seu efecto directo ou polo seu efecto indirecto sobre as condutas de risco ou sobre os factores psicosociais (Schrijvers et al., 1999; Van Oort et al., 2005). Algo máis da metade das diferenzas na mortalidade segundo o nivel de estudos atribuíronse ás circunstancias materiais.

2.4. Selección social

Na maioría das investigacións, a medición das condutas de risco para a saúde, das circunstancias materiais e a exposición a factores psicosociais realízase no momento da medición da posición socioeconómica. Polo que cabe preguntarse ata que punto as diferenzas socioeconómicas nos factores de risco para a saúde son un efecto da posición socioeconómica. A explicación en termos de selección social suxire que a saúde —ou algunhas características relacionadas coa saúde— é a que determina a posición socioeconómica, no canto de que a posición socioeconómica determine a saúde.

A selección social pode suceder se os individuos máis enfermos e incapacitados descenden na xerarquía social e se concentran nos estratos socioeconómicos máis baixos ao final da súa vida economicamente activa. Hai algunha evidencia que mostra que as persoas enfermas teñen menos probabilidades de ascender e máis probabilidades de descender na estrutura socioeconómica que as persoas sas (Blane et al., 1993; Van de Mheen et al., 1999). Pero, en liñas xerais, a contribución desta mobilidade social ás desigualdades socioeconómicas na saúde é insignificante (Blane et al., 1993). A selección social tamén pode producirse se o nivel de saúde na infancia determina tanto o nivel de saúde como a posición socioeconómica alcanzada na etapa de adulto. Os resultados de diversos estudos lonxitudinais, nos que se avalía a relación do nivel de saúde na infancia coa saúde e coa posición socioeconómica na

etapa de adulto descartan este tipo de selección social como explicación das desigualdades sociais na saúde na etapa de adulto (Wadsworth, 1986; Ross et al., 1992).

En cambio, hai evidencia de que algúns factores relacionados coa saúde na infancia determinan o nivel de saúde e a posición socioeconómica alcanzada na etapa de adulto. É o caso das circunstancias socioeconómicas na infancia, como a clase social e o nivel de estudos dos pais, que se asocian coa posición socioeconómica que os individuos alcanzan na etapa de adulto (Kuh et al., 1997), e tamén cunha gran variedade de aspectos da saúde na etapa temperá da vida que, a súa vez, predín a aparición de problemas de saúde na etapa de adulto (Power e Matthews, 1997). Por exemplo, as circunstancias socioeconómicas dos pais asócianse co peso dos nenos ao nacer, e aqueles nados cun baixo peso teñen unha maior probabilidade de presentar diversas enfermidades crónicas na etapa de adulto, coma a *diabetes mellitus* e as enfermidades cardiovasculares (Barker, 1998; Regidor, 2006c), da mesma forma, as circunstancias socioeconómicas na infancia contribúen ao risco de sufrir varias enfermidades crónicas no adulto (Galobardes et al., 2004).

2.5. Influencia de diferentes factores e circunstancias ao longo da vida

En opinión dalgúns autores a estrutura socioeconómica implica un agrupamento de vantaxes e desvantaxes materiais (Davey Smith et al., 1994). Así, por exemplo, nas ocupacións en que existe unha importante exposición a riscos físicos e químicos para a saúde, tamén é probable que exista unha exposición a factores de risco psicosociais. De igual xeito, aquelas persoas que residen en zonas cunha gran contaminación atmosférica tamén é probable que residan en vivendas de baixa calidade e que a súa alimentación non sexa saudable. Ese agrupamento de vantaxes e desvantaxes materiais tamén se observa ao longo da vida. Os individuos que nacen en familias con baixo nivel educativo e/ou pertencentes aos estratos socioeconómicos baixos, teñen máis probabilidades de fracaso escolar, de obter os postos de traballo con menos seguridade e máis inestabilidade, e de estar máis tempo desempregados (Power e Matthews, 1997).

Neste sentido, unha gran cantidade de investigacións mostran que, conforme aumenta o número de exposicións socioeconómicas adversas ao longo da vida, ten lugar un incremento gradual da mortalidade, do risco de padecer enfermidades crónicas e da probabilidade de que apareza algún tipo de incapacidade (Davey Smith et al., 1997; Lynch et al., 1997; Wamala et al., 2001; Lawlor et al., 2003; Singh-Manoux et al., 2004).

Á hora de expoñer as razóns polas que a posición socioeconómica se asocia coa aparición de enfermidades crónicas no adulto, as explicacións que teñen en conta o transcurso da vida dos individuos intentan ir máis alá da concepción epidemiolóxica centrada nos factores de risco e na idea de que estes factores actúan de maneira independente. Estas propostas recoñecen a utilidade da procura das contribucións independentes de diferentes factores ao risco de padecer enfermidades crónicas, pero critican a concepción desas posibles relacións como atemporais (Davey Smith et al., 2002). Os factores de risco que se observan na etapa de adulto nun determinado momento son considerados o resultado de interrelacións entre exposicións sociais e biolóxicas que se desenvolven de maneira conxunta ao longo do tempo. En opinión de Mackenbach, esta teoría resolve o debate científico entre os modelos explicativos centrados na diferente exposición a distintos factores de risco para a saúde, e aqueloutros centrados nos mecanismos de selección, ao sinalar que ambos os mecanismos poden estar

operando e reforzándose entre si, de tal forma que conducen a unha acumulación de desvantaxes sociais e de risco, e á problemas de saúde ao longo da vida (Mackenbach, 2005).

3. INTERVENCIÓNS PARA REDUCIR AS DESIGUALDADES SOCIOECONÓMICAS NA SAÚDE

Desde o final da pasada centuria, a investigación co obxectivo de describir e explicar as desigualdades socioeconómicas na saúde nos países desenvolvidos coexiste cun interese crecente por parte dos investigadores e políticos nas estratexias máis adecuadas para reducilas (Benzeval et al., 1995; Acheson et al., 1998; Macintyre et al., 2001; Östlin e Diderichsen, 2001; Mackenbach e Stronks, 2002; Mackenbach e Bakker, 2003; Department of Health, 2004; Petticrew et al., 2004; Whitehead et al., 2004; Dixon e Sibthorpe, 2003). A maioría das propostas de intervención poden resumirse en dous grandes grupos non incompatibles entre si: aquelas dirixidas a reducir as desigualdades socioeconómicas e aquelas dirixidas aos determinantes máis próximos á saúde.

Nas propostas de intervención do primeiro tipo asúmese que a estrutura socioeconómica sitúa algunhas persoas en posicións socioeconómicas adversas e con maior risco de sufrir problemas de saúde. A proposta de políticas fiscais, económicas e sociais dirixidas cara á distribución da renda, o emprego, o benestar das familias e a provisión de servizos públicos, como a asistencia sanitaria ou a educación, está xustificada porque estas intervencións amortecen o impacto das desigualdades que orixina a estrutura socioeconómica e melloran as condicións materiais de vida das persoas que están en peor situación. E como consecuencia desta mellora espérase que aumente o nivel de saúde destas persoas e/ou se reduza nelas o risco de aparición de enfermidades e outros problemas de saúde. O segundo tipo de propostas de intervención ten o seu fundamento na evidencia coñecida —e sinalada ao longo do apartado anterior— de que gran parte da relación entre a posición socioeconómica e a saúde pode explicarse por diversos factores de risco materiais, pisocociais e de conduta, cuxa frecuencia é maior nos suxeitos de posición socioeconómica máis baixa.

3.1. Efectividade das intervencións

Unha das dificultades máis importantes coa que se enfronta o desenvolvemento de estratexias neste campo é a ausencia de evidencia acerca da efectividade das políticas para reducir as desigualdades socioeconómicas na saúde, o que contrasta coa gran cantidade de evidencia respecto á magnitude e ás causas destas desigualdades. Sirva como exemplo a encarga que o Ministerio de Saúde de Inglaterra e Gales fixo a un grupo de expertos en 1997, co obxecto de que formularsen recomendacións sobre o tipo de intervencións máis adecuadas que deberían levarse a cabo para diminuír as diferenzas na saúde entre os distintos grupos socioeconómicos (Acheson, 1998). Despois de varios meses de traballo, o grupo comprobou a ausencia de evidencia empírica sobre a efectividade deste tipo de intervencións (Macintyre et al., 2001). Isto é algo que xa se sinalara algúns anos antes, nunha das poucas revisións sobre intervencións realizadas para a redución das desigualdades socioeconómicas na saúde. Nela, os autores mostraron a ausencia de datos concluíntes nos que basear as políticas racionais que pretendan diminuír as desigualdades socioeconómicas na saúde (Gepkens e Gunning-Schepers, 1996).

Nestas consideracións acerca da ausencia de base científica para vulgar a efectividade das intervencións, asúmense como criterio fundamental de evidencia os resultados de ensaios ale-

atorizados controlados. No exemplo máis clásico deste tipo de ensaios, realizados frecuentemente na investigación médica, selecciónase un conxunto de individuos que son asignados de maneira aleatoria a dous grupos: un grupo recibe un medicamento cuxa eficacia se quere avaliar, e o outro grupo recibe unha substancia inocua e sen efecto, pero ningún suxeito sabe cal das dúas substancias está recibindo. Ao final compárase o resultado obtido en ambos os grupos.

Non obstante, é altamente improbable que este tipo de avaliación da eficacia dunha intervención poida realizarse nas intervencións para diminuír as desigualdades socioeconómicas na saúde. Por exemplo, limitacións metodolóxicas, prácticas, éticas e políticas impiden seleccionar varios grupos de suxeitos de posicións socioeconómicas alta e baixa e asignar de maneira aleatoria un emprego estable a uns grupos e a outros non, ou seleccionar a uns grupos para o seguimento dun programa de dieta saudable e a outros grupos non. E as limitacións éticas para este tipo de estudos son absolutas cando se trata de factores de risco para a saúde, como o tabaquismo ou o consumo de alcohol. Ademais, namentres que nos ensaios aleatorizados controlados as unidades de observación son os individuos, en moitas destas intervencións as unidades de observación son colexios, empresas, distritos de cidades, etc., cuxos límites son moitas veces difíciles de definir. Neste sentido non resulta doado identificar grupos para a súa asignación aleatoria ao grupo de intervención e ao grupo de control.

Pero onde carece de toda lóxica a formulación de avaliacións similares aos ensaios aleatorizados controlados é nas intervencións máis xerais, como poden ser a implantación dunha política fiscal para a redistribución da renda; o establecemento dunha política de investimento económico para diminuír o paro, ou a utilización dos impostos para modificar o consumo de tabaco e de alcohol: é verdadeiramente imposible a realización de estudos aleatorizados controlados para avaliar o efecto desas intervencións sobre as desigualdades socioeconómicas na saúde (Mackenbach e Gunning-Schepers, 1997; Davey Smith et al., 2001).

3.2. Outras fontes de evidencia sobre a utilidade das intervencións

Algúns autores defenderon a necesidade de aplicar os principios da medicina baseada nos feitos (*evidence-based medicine*), ás intervencións sociais e de saúde pública (Macintyre e Petticrew, 2000). Na súa opinión, unha razón importante que xustifica a necesidade da avaliación das intervencións é que os seus posibles efectos beneficiosos non sempre son obvios, xa que poden non terse medido nunca. Así, por exemplo, unha intervención realizada coas mellores intencións podería causar un dano en lugar dun beneficio para as persoas; ou podería ser totalmente ineficaz a pesar de ter empregado nela unha suma considerable de tempo e diñeiro. Non obstante, en traballos posteriores, estes mesmos autores recoñecen a necesidade de ter en conta outro tipo de feitos á hora de poñer en marcha intervencións que persigan reducir as desigualdades socioeconómicas na saúde. Neste sentido, estes autores sinalan a utilidade que ten como fonte de evidencia os resultados da monitorización das desigualdades socioeconómicas na saúde (Macintyre, 2003) ou os achados dos *experimentos naturais* (Petticrew et al., 2005) na avaliación dalgunhas intervencións para reducir esas desigualdades.

A monitorización fai referencia á práctica e análise de medicións sistemáticas, destinadas a detectar cambios no estado de saúde da poboación, ou ben ás medicións puntuais do efecto dunha intervención sobre o estado de saúde da poboación. As medidas tomadas denomínanse comunmente *indicadores* e permítennos saber onde estamos e como imos con respec-

to aos nosos obxectivos e valores. Polo que respecta aos experimentos naturais, son estudos nos que o investigador non pode controlar a distribución dunha intervención a determinadas áreas ou grupos de poboación, pero a intervención xa ten ocorrido, ben de maneira natural ou predeterminada. É certo que os rumbos inherentes a un experimento natural impiden atribuír causalidade á intervención, pero isto non significa negar a utilidade dos resultados deste tipo de estudos, que deben ser considerados como sinais ou indicios máis que como conclusións.

Esas opinións non fan senón sumarse ás doutros autores que sinalan a necesidade de fuxir do camiño sen saída que representa a relación entre evidencia e intervención, complementando a información que proporciona a monitorización das desigualdades socioeconómicas na saúde coa información que achega a investigación acerca da relación entre a posición socioeconómica e a saúde (Dixon e Sibthorpe, 2003). Así, a simple observación da evolución da magnitude das desigualdades socioeconómicas na saúde pode ofrecer algún indicio acerca da efectividade de determinadas intervencións. Igualmente, a comparación de experiencias de diversos países e rexións proporciona achados relevantes sobre o efecto de varias intervencións. Mesmo a avaliación retrospectiva de políticas que foron implementadas no pasado pode mostrar algunha pista sobre a súa probable efectividade (Mackenbach e Gunning-Schepers, 1997; Stronks e Makenbach, 2005).

3.3. Experiencias dos achados nos estudos internacionais

Como se mencionou previamente, os estudos comparativos realizados con información procedente de varios países de Europa occidental mostran que, en liñas xerais, a magnitude das desigualdades socioeconómicas na mortalidade é maior nos países nórdicos e no Reino Unido que nos países do sur de Europa (Huisman et al., 2005). Este feito ten unha trascendencia enorme porque os países nórdicos son os países con menores desigualdades socioeconómicas. Como tamén ten trascendencia o feito de que, nos anos oitenta da pasada centuria, España fora un dos países con menores desigualdades socioeconómicas en mortalidade, a pesar de ser un dos países cunha maior desigualdade na distribución da renda (Mackenbach et al., 1997).

De igual forma, nas últimas décadas obsérvanse tanto períodos de diminución coma períodos de acrecentamento da desigualdade na distribución da renda nos países occidentais. Pois ben, durante ese tempo produciuse un incremento continuado nas desigualdades socioeconómicas na mortalidade —polos menos en termos relativos— en todos os países dos que se dispón de información (Pappas et al., 1993; Dahl e Kjaersgaard, 1993; Diderichsen e Hallqvist, 1997; Drever e Bunting, 1997; Martinaiken et al., 2001; Leclerc et al., 2006; Regidor et al., 2006b). En España, por exemplo, diminuíu a desigualdade da renda no último cuarto de século (Ayala, 1999; Goerlich e Mas, 2004) e no mesmo período observouse un aumento das desigualdades socioeconómicas na saúde. Por exemplo, entre 1985 e 2000, a razón entre a renda percibida polo 10% máis rico da poboación española e a renda percibida polo 10% máis pobre descendeu do 3,54 ao 3,49. Igualmente, entre eses dous anos, a porcentaxe de poboación con ingresos inferiores ao 40% dos ingresos medios diminuíu do 7,14% ao 6,90%. Pero, asemade, as desigualdades na frecuencia de incapacidade permanente segundo o nivel de ingresos económicos incrementouse entre 1985 e 2000 (Regidor et al., 2006b). Tamén, nos países nos que se dispón de longas series de datos, observouse un

aumento das desigualdades socioeconómicas na saúde, ao mesmo tempo que medrou o nivel medio de educación da poboación (Mackenbach et al., 2003; Regidor et al., 2006a).

As políticas de investimento en capital humano centradas no acceso universal a un nivel de educación mínimo, e as políticas de redistribución da renda probablemente logren unha maior xustiza social, e contribúan á mellora da saúde dos suxeitos e da poboación que se encontran en circunstancias materiais máis adversas ao aumentar a súa renda absoluta e o seu nivel de estudos, pero os feitos non apoian a crenza asumida de que esas políticas diminúen as desigualdades socioeconómicas na saúde, polo menos as diferenzas na saúde entre os suxeitos situados nas posicións socioeconómicas alta e baixa.

É improbable que as políticas sociais e económicas, implementadas dentro dun abano de medidas intersectoriais, melloren exclusivamente as circunstancias materiais de vida das persoas que se encontran en posicións socioeconómicas baixas. O máis lóxico é que esas políticas melloren a situación de toda a poboación e, como consecuencia, non se altere a posición xerárquica que os suxeitos ocupan na estrutura socioeconómica. Posiblemente chegou o momento de considerar se o obxectivo de reducir as desigualdades socioeconómicas na saúde —incluído nunha gran variedade de propostas e plans de actuación en diversos países— é axeitado. Quizais un obxectivo máis adecuado sexa o logro de maior saúde mediante a redución da proporción da poboación en posicións socioeconómicas baixas. Constitúe un verdadeiro paradoxo a continua referencia ao extraordinario aumento da saúde nos últimos dous séculos, como consecuencia das melloras nas circunstancias materiais de vida da poboación e, asemade, a mellora das circunstancias materiais na actualidade, xunto coa diminución dos problemas de saúde e o aumento na esperanza de vida sexan ignorados se non se acompañan dunha redución das desigualdades socioeconómicas na saúde.

3.4. Experiencias das intervencións sobre os determinantes máis próximos da saúde

Os resultados dos ensaios de intervención comunitarios, que observan o que sucede nunha poboación antes e despois da introdución dunha medida de promoción da saúde e/ou prevención da enfermidade, ofrecen tamén pistas sobre os seus posibles efectos sobre as desigualdades socioeconómicas na saúde. Tense observado que os ensaios de intervención dirixidos ao conxunto da poboación para diminuír a frecuencia de condutas nocivas para a saúde, amais de ter unha efectividade dubidosa na maioría dos casos (Susser, 1995; Merzel e D`Afflitti, 2003), veñen acompañados dun aumento nas desigualdades socioeconómicas na frecuencia das condutas de risco (Macynaire, 1997; Acheson, 1998; Graham, 2004). Isto obedece a que a redución da frecuencia destas condutas nocivas para a saúde é de maior magnitude entre os suxeitos de posición socioeconómica alta que entre os suxeitos de posición socioeconómica baixa.

Eses achados constátanse tamén ao monitorizar a situación antes e despois da implementación de medidas de intervención —xa sexan estratexias de información e educación, provisión de espazos e infraestruturas públicas ou medidas legislativas ou fiscais—, cuxo obxectivo é diminuír a frecuencia do tabaquismo, do consumo excesivo de alcohol, da inactividade física, da alimentación inadecuada, etc. Por exemplo, nos últimos tres lustros da centuria pasada diminuíu en España a porcentaxe de persoas que tiñan un consumo excesivo de alcohol (máis de 100 cm³ de alcohol absoluto por día): do 4% en 1987 pasouse a un 2% no 2001. Pero esa diminución foi menor nos individuos con estudos primarios ca nos individuos con

estudios universitarios. Concretamente, a frecuencia de consumidores excesivos de alcohol nos individuos con estudos primarios foi 2,5 veces máis alta que a frecuencia nos individuos con estudos universitarios en 1987, pero tres veces máis alta no 2001.

Aínda que quizais o exemplo máis evidente na maioría dos países desenvolvidos sexa o que fai referencia ás intervencións para reducir o tabaquismo. As estratexias para o seu control beneficiaron en maior proporción ás persoas de condición socioeconómica alta. En España, por exemplo, implementáronse diversas medidas de información, de educación e lexislativas, xunto co incremento expoñencial no prezo do tabaco, nas dúas últimas décadas do século XX, pero a taxa maior de abandono do tabaquismo produciuse nos individuos dos grupos socioeconómicos altos (Regidor, 2001). E algo semellante aconteceu en Francia, país onde as intervencións para reducir o consumo de tabaco e a epidemia de tabaquismo presentan un patrón histórico similar ao observado en España (Regidor et al., 2007).

Posiblemente chegou o momento de cuestionar a asunción xeneralizada de que os suxeitos de posicións socioeconómicas baixas están peor informados acerca dos riscos do tabaquismo ou doutras condutas nocivas para a saúde. Moitas intervencións de promoción da saúde baséanse nesta idea, a pesar de que é difícil imaxinar a existencia dalgunha persoa, residente en calquera país desenvolvido, que non recibira infinidade de mensaxes —a través de canais formais ou informais, procedentes de institucións ou de líderes sociais— de que o hábito do tabaco é perigoso para a saúde. Como sinala Deaton (2002), hai probas de que as persoas con menor nivel de estudos comprenden os perigos do tabaquismo, pero aínda así continúan fumando.

Estes achados e outros similares serviron de base para que algúns autores propoñan diversas teorías sobre a persistencia das desigualdades socioeconómicas na saúde. Así, Victoria et al. (2000), na súa hipótese sobre equidade inversa, sinalan que calquera nova intervención na saúde pública tende a incrementar as desigualdades socioeconómicas nela, xa que os suxeitos de posición socioeconómica alta adoitan beneficiarse desa intervención antes que os suxeitos de posición socioeconómica baixa. Do mesmo xeito, Link e Phelan (1996), na súa teoría sobre as causas sociais fundamentais, indican que a posición socioeconómica non reflicte máis que a existencia dunha serie de causas básicas da saúde: coñecemento, diñeiro, poder, prestixio, relacións sociais, etc. que permiten aos individuos de posición socioeconómica alta beneficiarse, en maior medida ca os suxeitos de posición socioeconómica baixa, de todo tipo de intervencións que reducen o risco de problemas de saúde ou que minimizan as consecuencias da enfermidade unha vez que esta aparece.

3.5. A accesibilidade ao sistema sanitario

Tradicionalmente entre as razóns suxeridas para explicar as desigualdades socioeconómicas na saúde non se considera unha posible desigualdade na accesibilidade ao sistema sanitario. Isto obedece a que o sistema de asistencia sanitaria pode facer pouco por evitar a aparición da maioría das enfermidades e doutros problemas de saúde que constitúen as primeiras causas de morte nos países desenvolvidos. Por outro lado, se ben é certo que o sistema sanitario contribúe a aminorar as consecuencias dos problemas de saúde unha vez que estes xorden nos individuos, na maioría destes países non se observan desigualdades socioeconómicas na frecuencia de consultas ao médico xeral nin na frecuencia de ingresos hospitalarios no mesmo nivel de necesidade de asistencia. É máis, en moitos destes países as persoas de

posición socioeconómica baixa frecuentan as consultas do médico de cabeceira en maior proporción que as persoas de posición socioeconómica alta (Van Doorslaer et al., 2006).

En cambio, na maioría destes países, entre eles España, a frecuencia de consultas ao médico especialista é maior entre as persoas de posición socioeconómica alta que entre as persoas de posición socioeconómica baixa (Van Doorslaer et al., 2006; Regidor et al., 2006d). Poderíase pensar que esta desigual utilización contribúe ás desigualdades socioeconómicas na saúde. Non obstante, nalgúns problemas de saúde, como as enfermidades do corazón, observouse que no mesmo grao de necesidade clínica, non existen desigualdades socioeconómicas no acceso aos coidados e procedementos especializados (Britton et al., 2004). Noutros problemas de saúde, como a *diabetes mellitus*, en que os enfermos precisan continuados controis médicos, algunhas investigacións non observaron desigualdades socioeconómicas no pronóstico (Koskinen et al., 1996). Outras investigacións pola contra si aprecian desigualdades socioeconómicas no curso clínico e no pronóstico da *diabetes mellitus*, pero estas desigualdades non teñen a súa explicación nas diferenzas socioeconómicas na frecuencia de controis médicos (Van der Meer e Mackenbach, 1999).

En calquera caso, con independencia de que esas diferenzas socioeconómicas na frecuencia de consultas ao médico especialista contribúan ou non a explicar as desigualdades socioeconómicas na saúde, ese feito presenta importantes dilemas éticos e políticos, xa que boa parte desas consultas realízanse no sistema sanitario privado. Esas consultas ao médico especialista sen financiamento público poden estar relacionadas cunha carencia deste tipo de recursos nos sistemas sanitarios públicos para atender a demanda, cun excesivo tempo de espera ata o momento da cita co médico especialista do sistema sanitario público, ou con outros motivos que non teñen relación coa oferta e o funcionamento do sistema sanitario público. Podería considerarse que nos países con cobertura universal da asistencia sanitaria existe desigualdade socioeconómica nas consultas ao médico especialista porque as persoas de posición socioeconómica alta realizan con máis frecuencia este tipo de consultas, a pesar de ter menor frecuencia de problemas de saúde? Ou se debería ter en conta a oferta de recursos e o funcionamento do sistema sanitario público, antes de emitir un xuízo moral sobre ese asunto? E, no caso de que a oferta de recursos e o funcionamento do sistema público fosen os adecuados, debería ser obxecto de preocupación por parte da política sanitaria a maior frecuencia de consultas ao médico especialista, dos suxeitos de posición socioeconómica alta?

3.6. OUTRAS OPCÍONS DE INTERVENCIÓN

Os achados das investigacións acerca da relación entre a posición socioeconómica e a saúde presentan incertezas sobre cales son as estratexias de intervención máis adecuadas. Os resultados da monitorización das desigualdades socioeconómicas na saúde contribuíron a despegar algo o horizonte. Aínda que as implicacións políticas da información dispoñible continúan sen ser suficientemente claras. Por esta razón, o primeiro debe ser o establecemento de obxectivos concretos que permitan vulgar o éxito dunha determinada intervención.

Se o obxectivo é diminuír o impacto da posición socioeconómica sobre a saúde da poboación, algunhas intervencións con efectividade potencial son aquelas que perseguen a mellora das circunstancias socioeconómicas ao longo da vida dos individuos. Estas intervencións deben iniciarse desde o nacemento. O contexto social e económico en que ten lugar o desenvolvemento biolóxico de cada persoa desde o seu nacemento vai condicionar a súa posición socioeconómica e o seu estado de saúde na época de adulto. Por un lado, coma xa se

sinalou, as circunstancias socioeconómicas adversas na etapa temperá da vida están asociadas ao desenvolvemento de varias enfermidades crónicas. E, por outro lado, tamén se sabe que durante os primeiros anos da vida, os nenos de familias de posición socioeconómica alta adquiren unha serie de capacidades e destrezas que lles permiten protexerse dos riscos para a saúde ao longo da súa vida e amortecer as consecuencias da enfermidade unha vez que se produce (Roberts, 1997; MacCain e Mustard, 1999). A mellor maneira que teñen os nenos procedentes de familias de posición socioeconómica baixa de adquirir esa serie de recursos e habilidades é a través da educación. Diversas investigacións demostran que os programas de mellora do desenvolvemento intelectual e emocional dos nenos das familias de circunstancias socioeconómicas adversas evita extraordinariamente a espiral de abandono precoz do colexio, desemprego, condutas nocivas para a saúde, problemas psicosociais, maior frecuencia de enfermidades, etc. (Hertzman e Wiens, 1996; MacCain e Mustard 1999). Descoñecemos se este tipo de intervencións diminuírá as desigualdades socioeconómicas na saúde, pero este descoñecemento deberá ter unha relevancia secundaria posto que o obxectivo é a mellora da saúde da maior parte da poboación como consecuencia da mellora na súa posición socioeconómica.

O outro obxectivo, non incompatible co anterior, é a redución das desigualdades socioeconómicas na saúde. Como se sinalou, as desigualdades socioeconómicas na frecuencia de factores de risco para a saúde aumentan paralelamente á implementación das intervencións cuxo propósito é diminuír a frecuencia deses factores na poboación. Neste sentido habería que maxinar alternativas de intervención, dirixidas aos suxeitos en posicións socioeconómicas máis baixas, cuxo propósito sexa reducir neles o dano á saúde que causa a exposición a estes factores de risco (Regidor, 2003). Algunhas destas intervencións estanse a implementar desde hai tempo. É o caso da dotación de suplementos monetarios ás persoas en circunstancias materiais máis adversas, co propósito de minimizar o dano que a privación material causa nas esferas física, psíquica e social. Por outro lado, as experiencias dos programas de redución de dano á saúde nos usuarios de drogas por vía parenteral, implementados de maneira masiva nas últimas dúas décadas, poden servir de referencia para outras condutas de risco para a saúde (De la Fuente et al., 2003). Concretamente, os programas de mantemento con metadona ou os programas de intercambio de xiringas lograron reducir a transmisión da infección polo virus da inmunodeficiencia humana e a morbilidade e mortalidade asociadas a esa infección (Lee Ball, 2007). No caso do tabaquismo, a terapia substitutiva con nicotina sería un exemplo deste tipo de intervencións.

Esta práctica da saúde pública, baseada en intervencións que reducen o dano á saúde, considera que a espera de cambios sociais e económicos, sen ofrecer solucións pragmáticas que amortezan o dano que moitos factores causan á saúde, supón unha falta de respecto á dignidade de moitos homes e moitas mulleres. Precisamente a esta conclusión chegou un dos autores que máis ten investigado a relación da posición socioeconómica coa saúde na pasada centuria (Syme, 1998), ao propor o desenvolvemento de guías prácticas, dirixidas ás persoas en posicións socioeconómicas máis baixas, co propósito de que aprendan a resolver os problemas relacionados coa saúde ou de que procuren os recursos necesarios para resolvelos.

Finalmente, aínda que a relación entre a posición socioeconómica e a saúde non se pode atribuír a un mecanismo de selección selectiva mediante o cal as persoas máis sas alcanzan as posicións socioeconómicas máis altas, o certo é que moitas persoas que presentan problemas

de saúde con importante limitación funcional poden chegar a empobrecerse, o que á súa vez empeora a súa calidade de vida. As intervencións que permitan a incorporación ao mercado laboral ou o mantemento do emprego destas persoas, xunto coa dotación de axudas persoais e técnicas que melloren a súa calidade de vida, deberán estar presentes en calquera axenda política que contemple accións no ámbito sociosanitario. Así mesmo será preciso establecer mecanismos para evitar que os enfermos de posición socioeconómica alta sexan os que se beneficien en maior proporción dese tipo de medidas, como sucede coas axudas recibidas polas persoas con algún tipo de incapacidade permanente en España. Segundo a última enquisa sobre discapacidades realizada en 1999, a porcentaxe de persoas con algún tipo de incapacidade permanente que recibe axudas —técnicas e/ou asistencia persoal— era dun 34% entre aquelas cuxos ingresos económicos mensuais no fogar superaban os 2400 euros e dun 28% entre aquelas cuxos ingresos económicos mensuais no fogar eran inferiores aos 400 euros.

BIBLIOGRAFÍA

- Acheson, D.; Barker, D.; Chambers, J.; Graham, H.; Marmot, M. e Whitehead, M. 1998. *Independent inquiry into inequalities in health*. Londres: The Stationery Office.
- Arias, L. C. e Borrell, C. 1998. «Desigualdades en la mortalidad según la educación en la ciudad de Barcelona», *Medicina Clínica*, 110, pp. 161-166.
- Avendano, M.; Kunst, A. E.; Huisma, M. V.; Lenthe, F.; Bopp, M.; Regidor, E.; Glickman, M.; Costa, G.; Spadea, T.; Deboosere, P.; Borrell, C.; Vlakonen, T.; Gisser, R.; Borgan, J. K.; Gadeyne, S. e Mackenbach, J. P. 2006. «Socioeconomic status and ischaemic heart disease mortality in 10 Western European populations during the 1990s», *Heart*, 92, pp. 461-467.
- Ayala, L.; Martínez, R. e Ruiz-Huerta, J. «Inequality, growth and welfare: an international comparison», *Working Paper*, 215. Luxembourg Income Study. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/215.pdf>.
- Barker, D. J. P. 1998. *Mothers, babies and health in later life*. Edimburgo: Churchill Livingstone, 2ª ed.
- Bartley, M.; Carpenter, L.; Durnell, K. e Fitzpatrick, R. 1996. «Measuring inequalities in health: an analysis of mortality patterns using two social classifications», *Sociology of Health & Illness*, 18, pp. 455-475.
- Benzeval, M.; Judge, K. e Whitehead, M. 1995. *Tackling inequalities in health. An agenda for action*. Londres: King's Fund.
- Blane, D.; Davey Smith, G. e Bartley, M. 1993. «Social selection: what does it contribute to social class differences in health?», *Sociology of Health & Illness*, 15, pp.1-15.
- Bosma, H.; Peter, R.; Siegrist, J. e Marmot, M. 1998. «Two alternative job stress models and the risk of coronary heart disease», *American Journal of Public Health*, 88, pp. 68-74.
- Bosma, H.; Schrijvers, C. e Mackenbach, J. P. 1999. «Socioeconomic inequalities in mortality and importance of perceived control: cohort study», *British Medical Journal*, 319, pp. 1469-1470.
- Briton, A.; Shipley, M.; Marmot, M. e Hemingway, H. 1994. «Does access to cardiac investigation and the treatment contribute to social and ethnic differences in coronary heart disease? Whitehall II prospective cohort study», *British Medical Journal*, 329, pp. 218-221.
- Chandola, T. 1998. «Social inequality in coronary heart disease: a comparison of occupational classifications», *Social Science & Medicine*, 47, pp. 525-533.
- Dahl, E. e Kjaersgaard, P. 1993. «Trends in socioeconomic mortality differentials in post-war Norway», *Sociology of Health & Illness*, 15, pp. 587-611.
- Dalstra, A. A.; Kunst, A. E.; Borrell, C.; Breeze, E.; Cambois, E.; Costa, G.; Dahl, E.; Geurts, J. J. M.; Lahelma, E.; Noack, H.; Oyen, H.; Rasmussen, N. K.; Regidor, E.; Skretting-Lunde, E.; Spadea, T. e Mackenbach, J. P. 2006. «A comparative appraisal of the relationship of education, income and housing tenure with less than good health among the elderly in Europe», *Social Science & Medicine*, 62, pp. 2046-2060.
- Davey Smith, G.; Blane, D. e Bartley, M. 1994. «Explanations for socio-economic differential in mortality. Evidence from Britain and elsewhere», *European Journal of Public Health*, 4, pp. 131-144.
- Davey Smith, G.; Hart, C.; Blane, D.; Gillis, C. e Hawthorne, V. 1997. «Lifetime socioeconomic position and mortality: prospective observational study», *British Medical Journal*, 314, pp. 547-552.
- Davey, G.; Hart, C.; Hole, D.; MacKinnon, P.; Gillis, C., Watt, G.; Blane, D. e Hawthorne, V. 1998. «Education and occupational social class: which is the most important indicator of mortality risk?», *Journal of Epidemiology and Community Health*, 52, pp. 153-160.
- Davey, G.; Shaw, M.; Mitchel, R.; Dorling, D. e Gordon, D. 2000. «Inequalities in health continue to grow despite government's pledges», *British Medical Journal*, 320, pp. 582.
- Davey, G.; Ebrahim, S.; Frankel, S. 2001. «How policy informs the evidence. 'Evidence based' thinking can lead to debased policy making», *British Medical Journal*, 322, pp. 184-185.
- Davey, G. e Hart, C. 2002. «Life course socioeconomic and behavioural influences on cardiovascular disease mortality: The Collaborative Study». *American Journal of Public Health*, 92, pp. 1295-1298.
- De la Fuente, L.; Bravo, M. J.; Barrio, G. e Silva, T. 2003. «La instructiva historia de la epidemia de VIH/Sida en los inyectores de drogas españoles: lecciones para el futuro», en E. Regidor (ed.). *La utilización de la evidencia en las decisiones de política sanitaria*. Murcia: Universidad de Alacant, pp. 47-72.
- Deaton, A. «Policy implications of the gradient of health and wealth», *Health Affairs*, 21, pp. 13-30.
- Department of Health. 2004. *Tackling health inequalities: a programme for action*. Londres: Department of Health Publications.

- Diderichsen, F. e Hallqvist, J. 1997. «Trends in occupational mortality among middle-aged men in Sweden 1961-1990», *International Journal of Epidemiology*, 26, pp. 782-787.
- Diez, A. V.; Ranjit, N.; Powell, L.; Jackson, S.; Lewis, T. T.; Shea, S. e Wu, C. 2006. «Psychological factors and coronary calcium in adults without clinical cardiovascular disease», *Annals of Internal Medicine*, 144, pp. 822-831.
- Dixon, J. e Sibthorpe, B. «The limits to technical rationality in the health inequalities policy process», en V. Lin e B. Gibson (eds.). 2003. *Evidence-based health policy. Problems & Possibilities*. South Melbourne: Oxford University Press, pp. 237-249.
- Drever, F. e Bunting, J. 1997. «Patterns and trends in male mortality», en F. Drever e M. Whitehead (eds). *Health inequalities. Decennial supplement*. Londres: Stationery Office, pp. 95-107.
- Galobardes, B.; Lynch, J. W. e Davey, G. 2004. «Childhood socioeconomic circumstances and cause-specific mortality in adulthood: systematic review and interpretation», *Epidemiologic Reviews*, 26, pp. 7-21.
- Galobardes, B.; Shaw, M. E.; Lawlor, D. E.; Lynch, J. W. e Davey, G. 2006a. «Indicators of socioeconomic position (I)», *Journal of Epidemiology and Community Health*, 60, pp. 7-12.
- 2006b. «Indicators of socioeconomic position (II)», *Journal of Epidemiology and Community Health*, 60, pp. 95-101.
- Gepkens, A. e Gunning-Schepers, L. J. 1996. «Interventions to reduce socioeconomic health differences. A review of the international literature», *European Journal of Public Health*, 6, pp. 218-226.
- Goerlich, F. J. e Mas, M. 2004. «Distribución personal de la renta en España. 1973-2001», *Papeles de Economía Española*, 100 (I), pp. 50-58.
- Graham, H. 2004. «Social determinants and their unequal distribution: clarifying policy understandings», *Milbank Quarterly*, 82, pp. 101-124.
- Hemingway, H. e Marmot, M. 1999. «Evidence based cardiology: psychological factors in the aetiology and prognosis of coronary heart disease. Systematic review of prospective cohort studies», *British Medical Journal*, 318, pp.1460-1467.
- Hertzman, C. e Wiens, M. 1996. «Child development and long-term outcomes a population health perspective and summary of successful interventions», *Social Science & Medicine*, 43, pp. 1083-1095.
- Huisman, M.; Kunst, E., Bopp, M., Borgan, J. K.; Borrell, C.; Costa, G.; Deboosere, P.; Gadeyne, S.; Glickman, M.; Marianacci, C. H.; Minder, C. H.; Regidor, E.; Valkonen, T. e Mackenbach, J. P. 2005. «Educational inequalities in cause-specific mortality in middle-aged and older men and women in eight Western European populations», *The Lancet*, 365, pp. 493-500.
- Kawachi, I.; Sparrow, D.; Spiro, A. III; Vokonas, P. S. e Weiss, S.T. 1996. «A prospective study of anger and coronary heart disease. The normative aging study», *Circulation*, 94, pp. 2090-2095.
- Koskinen, S. V. P.; Martelin, T. P. e Valkonen, T. 1996. «Socioeconomic differences in mortality among diabetic people in Finland: five year follow up», *British Medical Journal*, 313, pp. 975-978.
- Krieger, N.; Williams, D. R. e Moss, N. E. 1997. «Measuring social class in US public health research: concepts, methodologies, and guidelines», *Annual Review of Public Health*, 18, pp. 341-78.
- Kuh, D.; Power, C.; Blane, D. e Bartley, M. 1997. «Social pathway between childhood and adult health», en D. Kuh y Y. Ben-Shlomo (eds). *A life course approach to chronic disease epidemiology*. Oxford: Oxford University Press, pp. 169-198.
- Lawlor, D. A.; Davey Smith, G. e Ebrahim, S. 2003. «Life course influences on insulin resistance. Findings from the British Women's Heart and Health Study», *Diabetes Care*, 26, pp. 97-103.
- Leclerc, A.; Chastang, J.-F.; Menvielle, G. e Luce, D. 2006. «Socioeconomic inequalities in premature mortality in France: have they widened in recent decades?», *Social Science & Medicine*, 62, pp. 2035-2045.
- Lee, A. 2007. «HIV, injecting drug use and harm reduction: a public health response», *Addiction*, 5 (102). Blackwell Publishing.
- Link, B. G. e Phelan, J. C. 1996. «Understanding sociodemographic differences in health- the role of fundamental social causes», *American Journal of Public Health*, 86, pp. 471-473.
- Lynch, J. e Kaplan, G. 2000. «Socioeconomic position», en L. F. Berkman e I. Kawachi (eds.). *Social epidemiology*, pp. 13-36.
- Lynch, J. W.; Kaplan, G. A.; Cohen, R. D., Tuomilehto, J. e Salonen, J. T. 1996. «Do cardiovascular risk factors explain the relation between socioeconomic status, risk of all-cause mortality, cardiovascular mortality and acute myocardial infarction?», *American Journal of Epidemiology*, 144, pp. 934-942.

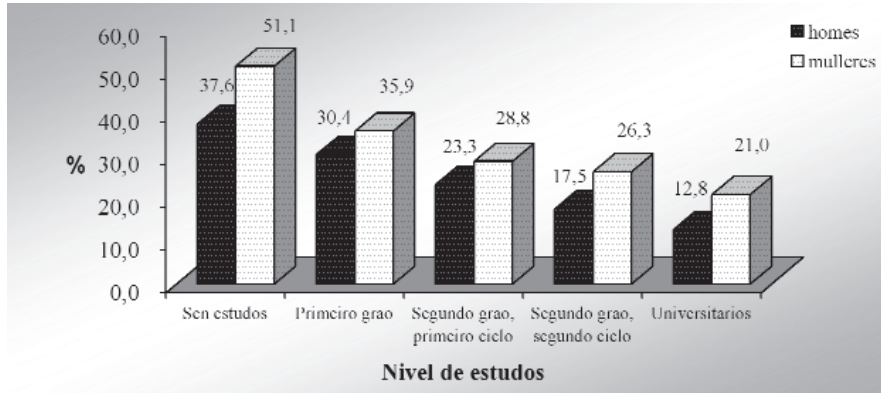
- Lynch, J. W.; Kaplan, G. A. e Shema, S. J. 1997. «Cumulative impact of sustained economic hardship on physical, cognitive, psychosocial, and social functioning», *The New England Journal of Medicine*, 337, pp. 1889-1895.
- MacCain, M. N. e Mustard, J. F. 1999. *Reversing the real brain drain. Early Years Study*. Toronto: Publications Ontario Bookstore.
- Macintyre, S. 1997. «The *Black report* and beyond what are the issues?», *Social Science & Medicine*, 44, pp. 723-745.
- Macintyre, S. e Petticrew, M. 2000. «Good intentions and received wisdom are not enough», *Journal of Epidemiology and Community Health*, 54, pp. 802-803.
- Macintyre, S.; Chalmers, I.; Horton, R. e Smith, R. 2001. «Using evidence to inform health policy: case study», *British Medical Journal*, 322, pp. 222-225.
- Macintyre, S. 2003. «Evidence based policy making. Impact on health inequalities still needs to be assessed», *British Medical Journal*, 326, pp. 5-6.
- Mackenbach, J. P.; Kunst, A. E.; Cavalears, A. E. J. M.; Groenhouf, F.; Geurts, J. J. M.; Andersen, O.; Bonte, J. T. P.; Borgan, J.-K.; Crialesi, R.; Desplanques, G.; Filakti, H.; Harding, S.; Grøtvedt, L.; Helmer, U.; Junker, C.; Lahelma, E.; Lundberg, O.; Martikainen, P.; Matheson, J.; Mielck, A.; Minder, C. E.; Mizrahi, Ar.; Mizrahi, A.; Pagnanelli, F.; Rasmussen, N.; Regidor, E.; Spuhler, T. e Valkonen, T. 1997. «Socioeconomic inequalities in morbidity and mortality in Western Europe: a comparative study», *Lancet*, 349, pp. 1655-1659.
- Mackenbach, J. P. e Gunning-Schepers, L. J. 1997. «How should interventions to reduce inequalities in health be evaluated?», *Journal of Epidemiology and Community Health*, 51, pp. 359-364.
- Mackenbach, J. P. e Stronks, K. 2002. «A strategy for reducing health inequalities in the Netherlands», *British Medical Journal*, 325, pp. 1029-1032.
- Mackenbach, J. P. e Bakker, M. J. 2003. «Tackling socioeconomic inequalities in health: analysis of European experiences», *Lancet*, 362, pp.1409-1414.
- Mackenbach, J. P.; Bos, V.; Andersen, O.; Cardano, M.; Costa, G.; Harding, S.; Reid, A.; Hemström, O.; Valkonen, T. e Kunst, A. E. 2003. «Widening socioeconomic inequalities in mortality in six European countries», *International Journal of Epidemiology*, 32, pp. 830-837.
- Mackenbach, J. P.; Huisman, M.; Andersen, O.; Bopp, M.; Borgan, J. K.; Borrell, C.; Costa, G.; Deboosere, P.; Donkin, A.; Gadeyne, S.; Minder, C.; Regidor, E.; Spadea, T.; Valkonen, T. e Kunst, A. E. 2004. «Inequalities in lung cancer mortality by educational level in 10 European populations», *European Journal of Cancer*, 40, pp. 126-135.
- Mackenbach, J. P. 2005. «Genetics and health inequalities: hypotheses and controversies», *Journal of Epidemiology and Community Health*, 59, pp. 268-273.
- Macleod, J.; Davey Smith, G.; Heslop, P.; Metcalfe, C.; Carroll, D. e Hart, C. 2002. «Psychological stress and cardiovascular disease: empirical demonstrations of bias in a prospective observational study of Scottish men», *British Medical Journal*, 324, pp. 1247-1251.
- Macleod, J. e Davey Smith, G. 2003. «Psychosocial factors and public health: a suitable case for treatment?», *Journal of Epidemiology and Community Health*, 57, pp. 565-570.
- Macleod, J.; Davey Smith, G.; Metcalfe, C. e Hart, C. 2006. «Subjective and objective status and health: A response to Adler's <When one's main effect is another's error: material vs psychosocial explanations of health disparities. A commentary on Macleod et al., "Is subjective social status a more important determinant of health than objective social status? Evidence from a prospective observational study of Scottish men", *Social Science & Medicine*, 63, pp. 851-857.
- Marmot, M. G.; Bosma, H.; Hemingway, H.; Brunner, E. e Stansfeld, S. 1997. «Contribution of job control and other risk factors to social variations in coronary heart disease incidence», *Lancet*, 350, pp. 235-239.
- Martikainen, P.; Valkonen, T. e Martelin, T. 2001. «Change in male and female life expectancy by social class: decomposition by age and cause of death in Finland 1971-95», *Journal of Epidemiology and Community Health*, 55, pp. 494-499.
- Merzel, C. e D'Afflitti, J. 2003. «Reconsidering community-based health promotion: promise, performance, and potential», *American Journal of Public Health*, 93, pp. 557-574.
- Muntaner, C.; Borrell, C.; Benach, J.; Pasarín, M. I. e Fernández, E. 2003. «The association of social class and social stratification with pattern of general and mental health in a Spanish population», *International Journal of Epidemiology*, 32, 950-958.
- O'Malley, P. G.; Jones, D. L.; Feuertesin, T. M. e Taylor, A. J. 2000. «Lack of correlation between psychological factors and subclinical coronary artery disease», *The New England Journal of Medicine*, 343, pp. 1298-1304.

- Östlin, P. e Diderichsen, F. 2001. «Equity-oriented national strategy for public health in Sweden: a case study-policy learning», *Curve Series*, 1. Bruxelas: ECHP.
- Pappas, G.; Queen, S.; Hadden, W. e Fisher, G. 1993. «The increasing disparity in mortality between socioeconomic groups in the United States, 1960 and 1986», *The New England Journal of Medicine*, 329, pp. 103-109.
- Petticrew, M.; Cummins, S.; Ferrell, C.; Findlay, A.; Higgins, C.; Hoy, C.; Kerns, A. e Sparks, L. 2005. «Natural experiments: an underused tool for public health?», *Public Health*, 119, pp. 751-757.
- Petticrew, M.; Whitehead, M.; Macintyre, S. J.; Graham, H. e Egan, M. 2004. «Evidence for public health policy on inequalities: 1: The reality according to policymakers», *Journal of Epidemiology and Community Health*, 58, pp. 811-816.
- Power, C. e Matthews, S. 1997. «Origins of health inequalities in a national population sample», *The Lancet*, 350, pp.1584-1589.
- Regidor, E. e González, J. 1989. «Desigualdad social y mortalidad en España», *Revista Sanitaria de Higiene Pública*, 63, pp 107-116.
- Regidor, E.; De Mateo, S.; Gutiérrez Fisac, J. L. e Rodríguez, C. 1996. «Diferencias socioeconómicas en mortalidad en ocho provincias españolas», *Medicina Clínica*. Barcelona, pp. 285-289.
- Regidor, E.; Gutiérrez-Fisac, J. L.; Calle, M. E.; Navarro, P. e Domínguez, V. 2001. «Trends in cigarette smoking in Spain by social class», *Preventive Medicine*, 33, pp. 241-248.
- Regidor, E. 2003. «Utilización de la evidencia en las políticas de intervención sobre las desigualdades sociales en salud», en E. Regidor (ed.). *La utilización de la evidencia en las decisiones de política sanitaria*. Murcia: Universidade de Alacant, pp. 153-179.
- Regidor, E. 2004. «Measures of health inequalities (II)», *Journal of Epidemiology and Community Health*, 58, pp. 900-903.
- Regidor, E.; Ronda, E.; Martínez, D.; Calle, M. E.; Navarro, P. e Domínguez, V. 2005. «Occupational social class and mortality in a population of men economically active: the contribution of education and employment situation», *European Journal of Epidemiology*, 20, pp. 501-508.
- Regidor, E.; Martínez, D.; Astasio, P.; Ortega, P.; Calle, M. E. e Domínguez, V. 2006a. «Trends of socioeconomic inequalities and socioeconomic inequalities in self-perceived health in Spain», *Gaceta Sanitaria*, 20, pp.178-182.
- Regidor, E.; Ronda, E.; Pascual, C.; Martínez, D.; Calle, M. E. e Domínguez, V. 2006b. «Decreasing socioeconomic inequalities and increasing health inequalities in Spain: a case study», *American Journal of Public Health*, 96, pp. 102-108.
- Regidor, E. 2006c. «Exposición a factores de riesgo a lo largo de la vida y enfermedad cardiovascular», *Gaceta Sanitaria*, 20, pp. 339-341.
- Regidor, E.; Martínez, D.; Astasio, P.; Ortega, P.; Calle, M.ª E. e Domínguez, D. 2006d. «Asociación de los ingresos económicos con la utilización y con la accesibilidad de los servicios sanitarios en España al inicio del siglo XXI», *Gaceta Sanitaria*, 20, pp. 352-359.
- Regidor, E.; Pascual, C. e Gutiérrez-Fisac, J. L. 2007. «Increasing the price of tobacco: economically regressive today and probable ineffective tomorrow», *European Journal of Cancer Prevention* (en prensa).
- Rosengren, A.; Hawken, S.; Ôunpuu, S.; Sliwa, K.; Zubaid, M.; Almahmeed, W. A.; et al. 2004. «Association of psychosocial risk factors with risk of acute myocardial infarction in 11 119 cases and 13 648 controls from 52 countries (the INTERHEART study): case control study», *The Lancet*, 364, pp. 953-962.
- Roberts, H. 1997. «Children, inequalities, and health», *British Medical Journal*, 314, pp. 1122-1125.
- Rodríguez, E. 1987. «El concepto social de enfermedad», en A. Albarraçín (coord). *Historia de la enfermedad*. Madrid: Centro de Estudos Wellcome-España, pp. 340-349.
- Ross, S.; Godden, D.; McMurray, D.; Douglas, A.; Oldman, D.; Friend, J.; Legge, J. e Douglas, G. 1992. «Social effects of wheeze in childhood: a 25 year of follow up», *British Medical Journal*, 305, pp. 545-548.
- Schrijvers, C. T. M.; Stronks, K.; Van de Mheen, H. D.; e Mackenbach, J. P. 1999. «Explaining educational differences in mortality: the role of behavioral and material factors», *American Journal of Public Health*, 89, pp. 535-540.
- Singh-Manoux, A.; Ferrie, J. E.; Chandola T. e Marmot, M. 2004. «Socioeconomic trajectories across the lifecourse and health outcomes in midlife: evidence for the accumulation hypothesis?» *International Journal of Epidemiology*, 33, pp. 1072-1079.
- Stronks, K. e Mackenbach, J. P. 2005. «Evaluating the effects of policies and interventions to address inequalities in health: lessons from a Dutch programme», *European Journal of Public Health*, 16, pp. 346-353.

- Susser, M. 1995. «The tribulations of health-intervention in communities», *American Journal of Public Health*, 85, pp. 156-158.
- Syme, S. L. 1998. «Social and economic disparities in health», *Milbank Quarterly*, 76, pp. 493-505.
- Townsend, P. e Davidson, N. 1982. *Inequalities in health: The black report*. Harmondsworth: Penguin.
- Van de Mheen, H.; Stronks, K.; Schrijvers, C. e Mackenbach, J. P. 1999. «The influence of adult ill-health on occupational mobility and mobility into and out employment in the Netherlands», *Social Science & Medicine*, 49, pp. 509-518.
- Van der Meer, J. B. W. e Mackenbach, J. P. 1999. «The care and course of diabetes: differences according to level of education», *Health Policy*, 46, pp. 127-141.
- Van Doorslaer, E.; Masseria, C. e Colman, X. 2006. «OCDE Health Equity Research Group. Inequality in access to medical care by income in developed countries», *Canadian Medical Association Journal*, 174, pp. 177-183.
- Van Lenthe, P. J.; Gevers, E.; Joung, I. M. A.; Bosma, H. e Mackenbach, J. P. 2002. «Material and behavioural factors in the explanation of educational differences in incidence of acute myocardial infarction: the Globe Study», *Annals of Epidemiology*, 12, pp. 535-542.
- Van Oort, F. V.; Van Lenthe, F. J. e Mackenbach, J. P. 2005. «Material, psychosocial, and behavioural factors in the explanation of educational inequalities in mortality in The Netherlands», *Journal of Epidemiology and Community Health*, 59, pp. 214-220.
- Victoria, C. G.; Patrick Vaughan, P.; Barros, F. C.; Silva, A. C. e Tomasi, E. 2000. «Explaining trends in inequities: evidence from Brazilian child health studies», *Lancet*, 356, pp. 1093-1098.
- Wadsworth, M. E. J. 1986. «Serious illness in childhood and its association with later life achievement», en R. G. Wilkinson (ed). *Class and health. Research and longitudinal data*. Londres: Tavistock Publications Ltd, pp. 50-74.
- Wamala, S. P.; Lynch, J.; Kaplan, G. A. 2001. «Women´s exposure to early and later life socioeconomic disadvantage and coronary heart disease risk: the Stockholm female coronary risk study», *International Journal of Epidemiology*, 30, pp. 275-284.
- Whitehead, M.; Petticrew, M.; Graham, H.; Macintyre, S. J.; Bambra, C. e Egan, M. 2004. «Evidence for public health policy on inequalities: 2: assembling the evidence jigsaw», *Journal of Epidemiology and Community Health*, 58, pp. 817-821.

ANEXO

Figura 1. Porcentaxe de poboación axustada por idade que considera que a súa saúde é regular, mala ou moi mala, segundo o nivel de estudos. España, 2001



Elaborada a partir de Regidor et al. 2006a.

Táboa 1. Risco relativo^a de mortalidade axustado por idade, segundo o nivel de estudos. Barcelona, 1992-1993

Nivel de estudos	Homes	Mulleres
Analfabetos	2,05	1,62
Sen estudos	1,35	1,25
Primeiro grao	1,31	1,16
Segundo grao, primeiro ciclo	1,25	1,14
Segundo grao, segundo ciclo	1,15	1,12
Universitarios	1,00	1,00

^a O risco relativo expresa o número de veces que é máis alta a mortalidade en cada categoría de nivel de estudos con respecto á mortalidade en universitarios. Por exemplo, a mortalidade en mulleres analfabetas é 1,62 veces máis alta que en mulleres universitarias, ou o que é o mesmo, as mulleres analfabetas teñen unha mortalidade un 62% superior á mortalidade das mulleres universitarias.

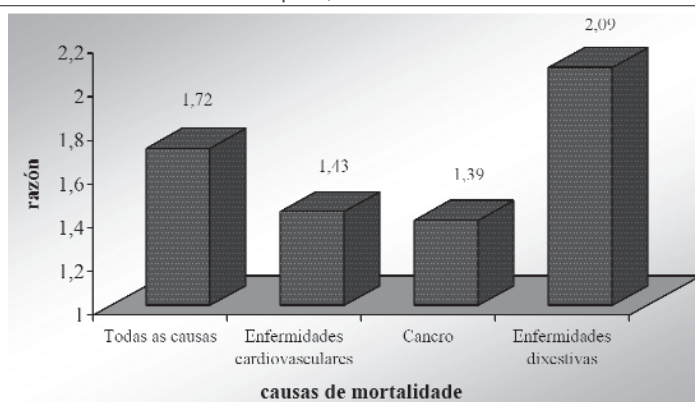
Nota: tomado de Arias e Borrell, 1998.

Táboa 2. Frecuencia de incapacidade permanente axustada por idade (en porcentaxe), segundo o nivel de ingresos económicos no fogar. España, 1999

Cuartís de ingresos	25 a 44 anos	45 a 64 anos
Homes		
Cuartil 1 (o máis pobre)	6,0	17,0
Cuartil 2	4,8	14,8
Cuartil 3	3,9	11,4
Cuartil 4 (o máis rico)	2,0	7,7
Mulleres		
Cuartil 1 (o máis pobre)	4,5	20,1
Cuartil 2	4,3	16,5
Cuartil 3	2,9	13,4
Cuartil 4 (o máis rico)	1,6	9,0

Nota: tomado de Regidor et al. 2006b.

Figura 2. Razón de taxas de mortalidade axustadas por idade entre traballadores manuais, profesionais e directivos. España, 1988-1990. Varias causas de morte



Elaborada a partir de Regidor et al. 1996.

Táboa 3. Risco relativo^a de mortalidade axustado por idade segundo a clase social baseada na ocupación en homes de 35 a 64 anos. Comunidade de Madrid, 1996

	I	II	III	IV	V	VI	VII
Todas as causas	1,00	1,01	1,23	1,31	1,48	1,49	1,49
Enfermidades cardiovasculares	1,00	1,15	1,23	1,40	1,40	1,29	1,03
Cancro	1,00	0,98	1,23	1,40	1,39	1,40	1,3
Enfermidades dixestivas	1,00	1,20	1,16	1,34	2,05	1,68	1,71

I. Empresarios e xerentes de grandes empresas, e titulados superiores

II. Empresarios e xerentes de pequenas empresas, e titulados medios

III. Técnicos

IV. Traballadores dos servizos administrativos

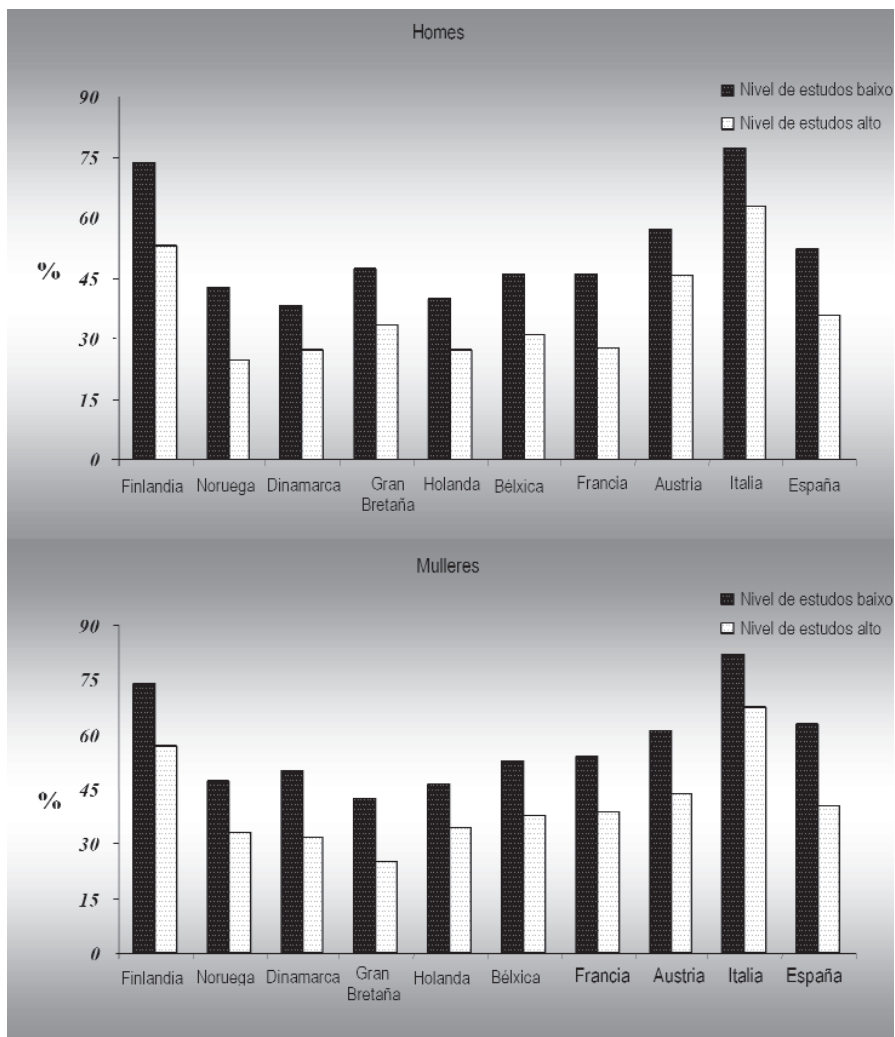
V. Traballadores do sector servizos

VI. Traballadores manuais cualificados

VII. Traballadores manuais non cualificados

^a O risco relativo expresa o número de veces que é máis alta a mortalidade en cada categoría de clase social con respecto á mortalidade na categoría I.

Figura 3. Porcentaxe de persoas de 60 a 79 anos que declaman que o seu estado de saúde é regular, malo ou moi malo nos suxeitos con nivel de estudos baixo e nos suxeitos con nivel de estudos alto^a en varias poboacións europeas. Última década do século XX



Elaborado a partir de Dalstra et al. 2006.

^a O nivel de estudos baixo inclúe estudos inferiores a primarios, os estudos primarios e o primeiro ciclo da educación secundaria. O nivel de estudos alto inclúe o segundo ciclo da educación secundaria, estudos posteriores á educación secundaria e estudos universitarios.

Táboa 4. Razón de taxas de mortalidade entre os suxeitos con nivel de estudos baixo e entre os suxeitos con nivel de estudos alto^a en Europa occidental^b. Varias causas de morte nos suxeitos de 45 e máis anos. Primeira metade dos anos noventa

Causas de morte	Homes	Mulleres
Mortalidade por todas as causas de morte	1,32	1,26
Enfermidade isquémica do corazón	1,27	1,41
Enfermidade cerebrovascular	1,30	1,31
Cancro de estómago	1,68	1,54
Cancro de pulmón	1,66	1,21
Cancro colorectal	1,13	1,09
Cancro de próstata	0,96	..
Cancro de mama	..	0,89
Enfermidade pulmonar obstrutiva crónica	2,00	1,34
Neumonía	1,45	1,45
Causas externas	1,37	1,00

Tomado de Huisman et al. 2005.

^a O nivel de estudos baixo inclúe estudos inferiores a primarios, os estudos primarios e o primeiro ciclo da educación secundaria. O nivel de estudos alto inclúe o segundo ciclo da educación secundaria, estudos posteriores á educación secundaria e estudos universitarios.

^b Inclúe as poboacións de Finlandia, Noruega, Inglaterra e Gales, Bélxica, Suíza, Austria, Turín, Barcelona e a Comunidade Autónoma de Madrid.

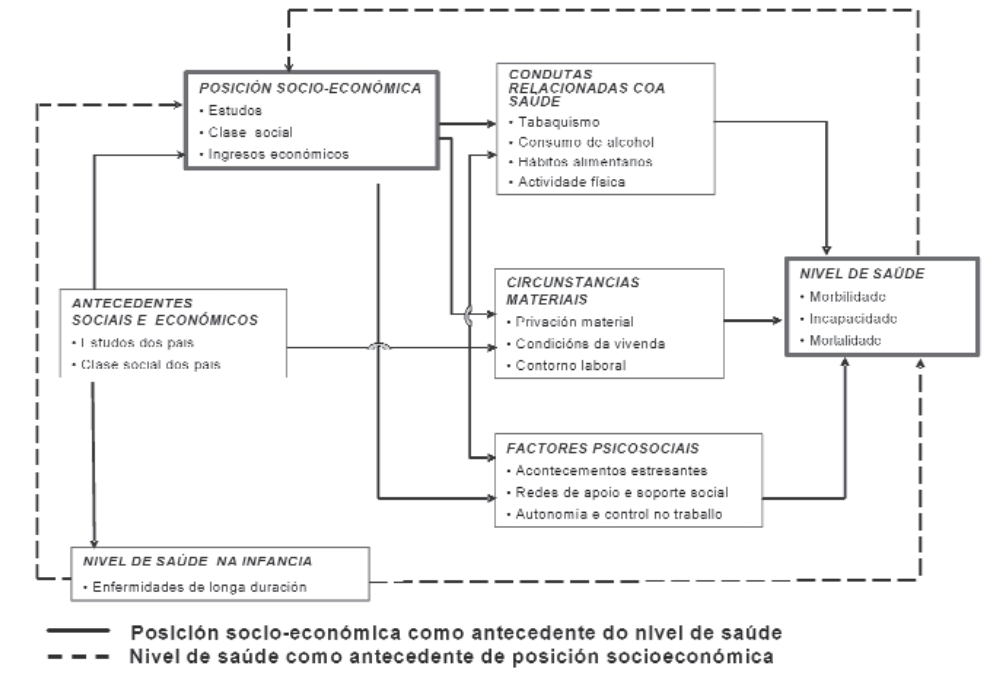
Táboa 5. Razón de taxas de mortalidade por enfermidade isquémica do corazón e por cancro de pulmón entre os suxeitos con nivel de estudos baixo e entre os suxeitos con nivel de estudos alto^a en varias poboacións europeas. Suxeitos de 30 a 59 anos. Primeira metade dos anos noventa

Poboacións	Enfermidade isquémica do corazón		Enfermidade isquémica do corazón	
	Homes	Mulleres	Homes	Mulleres
Finlandia	1,59	2,25	1,75	1,29
Noruega	1,94	3,65	1,63	1,58
Dinamarca	1,66	2,57	1,65	1,60
Inglaterra e Gales	2,08	2,89	1,95	1,71
Bélxica	1,41	1,84	1,69	1,27
Austria	1,49	1,92	1,97	0,92
Suíza	1,40	1,79	1,53	0,98
Turín	1,23	1,22	1,52	1,00
Barcelona	1,35	1,62	1,44	0,88
Madrid	1,10	1,22	1,13	0,55

Tomado de Avendano et al. 2006 e de Mackenbach et al. 2004.

^a O nivel de estudos baixo inclúe estudos inferiores a primarios, os estudos primarios e o primeiro ciclo da educación secundaria. O nivel de estudos alto inclúe o segundo ciclo da educación secundaria, estudos posteriores á educación secundaria e estudos universitarios.

Figura 4. Factores e circunstancias implicados na relación entre a posición socioeconómica e a saúde



PATRICIO SÁNCHEZ FERNÁNDEZ _Facultade de Ciencias Empresariais e Turismo
_Universidade de Vigo
M.ª ESTHER LÓPEZ VIZCAÍNO _Instituto Galego de Estatística _[117-139]

Os concellos galegos: análise socioeconómica do benestar municipal mediante indicadores sintéticos



A análise económica e social dos concellos en Galicia constitúe un ámbito con poucas referencias nos estudos aplicados. Co obxecto de afondar neste eido, e establecer así unha comparación municipal mediante un indicador sintético, realízase o presente traballo. Este emprego o método da análise envolvente de datos (AED) para obter unha ordenación territorial que permita observar os desequilibrios e diferenzas existentes no que se refire ao nivel de benestar municipal. A clasificación final que se obtén dos 315 concellos supón unha valiosa ferramenta para a toma de decisións e pon novos coñecementos a disposición dos estudosos e do público en xeral.&

& Palabras clave: benestar, indicadores sintéticos, distancia P_2 , análise envolvente de datos, AED

INTRODUCCIÓN

O benestar consiste nunha sensación do ser humano exteriorizada mediante manifestacións de compracencia ou de optimismo que vén a reflectir a satisfacción (ou non) das súas necesidades básicas, materiais e inmateriais, tanto no nivel individual como colectivo. Malia que este termo é tan antigo coma a propia humanidade, a súa conceptualización resulta certamente complexa por ser múltiples e moi variados os factores que poden influír.

As orixes deste concepto remóntanse xa á Grecia clásica, onde Aristóteles foi o primeiro en dar unha definición para el, ao falar da «felicidade suma» coma o obxectivo ou finalidade do ser humano. Desde aquela a consecución do máximo benestar posible constitúe un dos principais obxectivos da humanidade e, polo tanto, dos responsables políticos e económicos.

De feito, nos nosos días un dos principais eixos da actuación por parte dos axentes decisores vén dado pola formulación de políticas de benestar no seo da política económica dun país. Sobre este particular, e con carácter xenérico, poden establecerse tres compoñentes que están condicionados polos seguintes aspectos: a consecución dunha produción en termos monetarios o máis alta posible, o logro dunha distribución igualitaria da renda e a realización dunha mudanza nas actividades produtivas (aínda que sexan rendibles) cando resulten prexudiciais para os cidadáns.

Débesse salientar tamén que o significado do termo benestar presenta matices diferenciados segundo as distintas correntes de pensamento que o utilicen, razón pola que as diferentes escolas económicas continúan aínda a debater sobre o concepto. Os motivos hai que buscalos na aparición de xuízos de valor que ocupan un lugar preponderante na formulación e na base das teorías e que obstaculizan a chegada a un acordo. Así pois, e a pesar do seu emprego cotián en contextos económicos e sociais, no ámbito académico resulta un concepto moi complexo de definir.

Estas dificultades na conceptualización son a causa de que ao igual que acontece con outros termos relativos á desigualdade (como a pobreza ou a exclusión social) ou coa maior parte dos conceptos normativos empregados na ciencia económica, a súa medición non sexa unha tarefa doada. Non obstante, isto non debe ser óbice para desistir nos esforzos neste senso, xa que afondar na súa definición e, posteriormente, poder dispor dunha boa medida permitirá unha significativa mellora á hora de ter un coñecemento da realidade socioeconómica dun territorio.

Foi xa no século XVIII cando xurdiu certa inquietude por superar as limitacións inherentes a este propósito e por acadar unha medida razoable do benestar. En concreto, o pai do utilitarismo, Bentham, interesouse pola procura dunha medida do benestar propiamente dito, a partir de alicerces empíricos. Segundo este autor a actividade política deberíase concibir co obxectivo final da consecución da «maior felicidade para o maior número» de persoas, o que se vén mantendo relativamente estable desde entón. Nesta liña, resulta evidente que dispoñer dunha medida para este concepto é fundamental no proceso da toma de decisións por parte dos decisores e responsables políticos. E amais, lonxe de diminuír, esta necesidade cada vez faise máis patente no noso contorno inmediato¹.

Esta manifestación ou expresión de compracencia que se pretende medir leva a que moitos autores consideren o propio benestar coma unha das dúas dimensións básicas do desenvolvemento, que se une a unha segunda dimensión que é o desenvolvemento económico nun senso estrito². Asemade, é relativamente frecuente no eido académico que se mesturen

os termos benestar, benestar económico e benestar social. Cómpre sinalar que destes tres conceptos, probablemente, o que mellor delimitado estea sexa o do benestar económico posto que xa Pigou, a principios do século XX, establecera claramente as condicións deste ao constituír as bases da *teoría do benestar económico*. En liña co establecido por este autor, na literatura económica adóitase empregar o termo do benestar vencellado ao nivel das necesidades pasadas.

Porén, sobre este particular, debe quedar claro que a definición relevante de «necesidade» é a relativa a unha sociedade específica. Aquí, a definición de «necesidade» debe ser manexada dun xeito cauteloso, posto que se trata dun concepto susceptible de levar consigo unha importante dose de relatividade se non se especifica adecuadamente a súa dimensión temporal e espacial. Motivada polo feito de que, en ocasións, a súa obxectividade queda esvaecida polas connotacións ideolóxicas e morais que se veñen a sumar aos problemas na delimitación da súa duración.

Así pois, esta circunstancia fai obrigada a referencia a unha «necesidade» obxectiva, (o que nos leva implicitamente a atender as súas posibilidades de medida). Deste xeito, a concepción exclusivamente económica do benestar semella estar superada ao traballar con formulacións máis sólidas deste concepto. Entre as máis destacadas atópanse as de Tobin (1982) e Sen (1983) que achegan unha nova forma de enfrontarse con este tipo de análises.

Igualmente, cando nos referimos á perspectiva exclusivamente social do benestar observamos que a acepción deste termo configúrase dun xeito moito máis amplo³. A razón débese a que se procede coa conceptualización do grao (alto ou baixo) co que se satisfán as distintas «necesidades» das persoas dentro da sociedade na que se insiren. De novo, igual que no caso anterior cómpre un manexo do concepto de «necesidade» con boas doses de cautela debido ás súas connotacións.

As dificultades ou inconvenientes que aparecen nas dúas visións sinaladas conducen a que cando se fala de benestar, a combinación do eido económico e o social sexa cada vez máis frecuente. O presente traballo enmárcase dentro desta concepción que exige á disciplina científica coñecer a realidade en termos económicos e sociais dun determinado territorio. En concreto, o ámbito territorial escollido é a Comunidade Autónoma de Galicia que se configura como o noso contorno máis inmediato e, por tanto, de maior incidencia.

Neste contexto o interese céntrase nos concellos posto que, atendendo á idea sinalada de incidencia, aparecen como a estrutura (e tamén a administración) máis próxima aos cidadáns e, sobre todo, ás súas «necesidades». Asemade, contribúese a afondar neste tipo de estudos en Galicia que, na literatura económica non son moi frecuentes. En definitiva, o obxectivo final deste artigo consiste en elaborar unha clasificación dos concellos galegos en función do seu benestar municipal, que se plasmará nun *ranking* que reflicte as diferenzas intermunicipais e nun mapa que ilustra estes resultados.

Con este propósito estrutúrase o traballo do seguinte xeito. En primeiro lugar, realízase unha revisión sobre as posibilidades implementadas ao longo da historia para medir esta magnitude que nos serve como base da análise posterior. Deseguido, as epígrafes seguintes recollen os dous piares que sustentan a investigación realizada, isto é, os métodos estatísticos xunto coas variables empregadas. Estes permiten obter unha serie de resultados que son presentados logo, para finalizar extraendo unha serie de conclusións a modo de resumo que recollen os aspectos máis salientables do estudo.

1. COMO MEDIR O BENESTAR?

Malia a crecente importancia do benestar en calquera dos contextos que se poidan plasmar, e con independencia da corrente de pensamento adoptada, a súa medición, isto é o seu tratamento empírico, segue a ser un tema que está lonxe de acadar un consenso ou postura maioritaria. Atendendo ao establecido no apartado anterior, debe ficar claro que o benestar é un concepto abstracto que como tal non resulta directamente medible, xa que depende das características persoais, sociais e do marco conceptual en que se fundamente a súa análise. De maneira que aínda que algunhas magnitudes relativas estreitamente relacionadas co produto nacional (como por exemplo, a renda per cápita) son utilizadas decote como medida do benestar, semella que son mellores indicadores do desenvolvemento económico que do benestar. Este feito resulta especialmente salientable sobre todo en sociedades menos mercantilizadas, coma a galega, se a comparamos co patrón do mundo occidental onde se insire.

Polo tanto, a súa medida non pode quedar reducida só a unha visión monetaria a través das variables dispoñibles para tal efecto, posto que a complexidade do termo require a consideración doutros aspectos que van desde as cuestións materiais (non incluídas na valoración económica) ata as propias percepcións subxectivas. Esta consideración fora xa feita na década dos setenta polas Nacións Unidas⁴ que, nun informe do seu Departamento de Asuntos Económicos e Sociais, puxera de manifesto a súa preocupación pola concentración da atención nas medicións monetarias, ao tempo que reclamaba a consideración de medicións complementarias do benestar.

Por tanto, resulta evidente que nos atopamos ante un fenómeno que se debe circunscribir á análise multivariante, a pesar de que como foi sinalado, a súa medición en moitas ocasións se sintetice a partir da elección dunha variable ad hoc, fundamentalmente monetaria e que restrinxen considerablemente o seu estudo. Nesta liña, a perspectiva exclusivamente monetarista segue a ser unha práctica bastante xeneralizada na literatura, cando se traballa fundamentalmente con variables tales como a renda, o ingreso ou o gasto⁵. Así, por exemplo, son moitos os estudos existentes que se dedican a avaliar a relación entre o crecemento económico e o benestar social, medido este mediante indicadores relativos á concentración da riqueza. Estes traballos non veñen senón a continuar á tradición dos primeiros estudos realizados neste campo, que se remontan ao século XVIII con Adam Smith⁶.

Baixo esta perspectiva cabe tamén mencionar diferentes achegas á medición agregada do benestar expresada en valores monetarios, entre as que destacan as realizadas por Nordhaus e Tobin para avaliar o «benestar económico» e a do Consello Económico do Xapón encamiñada ao estudo do «benestar nacional neto»⁷. Así, a primeira aproximación pretendía unha medición experimental que tivese en conta as discrepancias existentes entre o produto nacional bruto (PNB) e o benestar afastándose da información sobre os ingresos. Pola súa banda, o segundo dos traballos supón unha ampliación do anterior, xa que se procede cunha nova formulación do benestar que complementa a súa concepción orixinal.

Asemade, xorden outros enfoques que veñen a superar a concepción do benestar puramente económica e empregan para isto novas formulacións do concepto tales como a *ecuación de benestar* de Saint Marc (1977) ou o *benestar económico neto*⁸ de Tobin (1982).

Desde unha perspectiva máis ampla e, a xeito de resumo, pódense establecer tres grandes enfoques en canto aos distintos métodos empregados para a medición do benestar: o

das funcións de utilidade, o contable e o dos indicadores sociais. Estes últimos están considerados os máis recentes intentos de análise e medida do benestar a partir da idea da concepción multivariante. Desta maneira, o seu procedemento baséase na desagregación nunha serie de compoñentes representativos das distintas áreas da vida económica e social que reflicten o benestar como conxunto de sentimentos de satisfacción (material e inmaterial) que producen nas persoas e colectivos unha serie de condicións que non poden reducirse unicamente ao nivel de renda⁹.

De feito, esta ten sido a liña seguida polas Nacións Unidas a través do seu Consello Económico e Social. Así, esta institución no seu informe *Definición internacional e medida dos niveis de vida* (NN UU, 1961) estableceu unha metodoloxía consistente en determinar en primeiro lugar os compoñentes do benestar (saúde, consumo de alimentos e nutrición, educación, emprego e condicións de traballo, vivenda, seguridade social, vestido, recreo e liberdades humanas) para, deseguido, elaborar os indicadores ou medidas estatísticas de aspectos concretos e precisos dentro de cada compoñente. Este procedemento ten sido posteriormente perfeccionado polas propias Nacións Unidas a través do Sistema de Estatísticas Sociais e Demográficas (NN UU, 1975) mediante a ampliación dos compoñentes empregados xunto coa mellora da calidade destes indicadores.

A consecuencia máis evidente deste traballo metodolóxico vén dada pola publicación anual a partir da década dos noventa por parte do Programa das Nacións Unidas para o Desenvolvemento (PNUD) do *Informe mundial sobre o desenvolvemento humano* que contén unha ampla lista de indicadores de benestar entre os que destacan o *índice de desenvolvemento humano* (IDH) e amais o *índice de pobreza humana* (IPH) que están baseados na concepción das capacidades (Sen, 1983) e que serve como referencia para outros indicadores semellantes existentes nos nosos días¹⁰ e que, como se verá posteriormente, constitúe unha base importante para o desenvolvemento do indicador proposto neste traballo.

De xeito semellante e desde a década dos setenta, outra institución multilateral, a OCDE, comezou a elaborar un sistema de indicadores para medir o benestar social, baixo a concepción da influencia que ten neste concepto as diferentes relacións con outros individuos e máis o contorno físico. Este método foi aplicado en tres fases: elaboración dunha lista de preocupacións sociais comúns á maioría dos seus países membros, especificación das medidas estatísticas asociadas a estas preocupacións e recollida dos datos para os indicadores e a análise.

O estudo que aquí se realiza para aprofundar no benestar a nivel municipal en Galicia toma partido por unha das tres alternativas existentes, en concreto, o enfoque dos indicadores sociais. Sobre este particular, cómpre deixar constancia de que non se pretende abordar o problema desde unha perspectiva da teoría microeconómica do benestar. Máis aínda, o estudo redúcese á obtención dunha magnitude o máis «representativa» posible do nivel de benestar dos concellos galegos nun período determinado de tempo.

Este procedemento fundaméntase na afirmación de Pena (1977), cando establece que o importante non é tanto chegar a unha definición absoluta e definitiva deste concepto, senón obter unha definición «útil» que permita a toma de decisións e un coñecemento aproximado da situación real dun territorio. É por isto que traballos como o que aquí se realiza, que teñen como obxectivo final a elaboración dun indicador do benestar deban, pois, considerarse como unha aproximación. En concreto, procúrase a medición dunha serie de condicións materiais sen considerar valoración subxectivas máis complexas de medir¹¹.

A metodoloxía que se emprega neste estudo consiste en construír unha variable sintética no senso de Silva (1997), isto é, unha función dun conxunto de variables intermedias con cadansúa contribución a cuantificar algún aspecto do concepto do que se quere sintetizar a súa magnitude. Como cada unha das variables que han conformar a variable sintética é á súa vez un indicador segundo este mesmo autor, é dicir, un construto teórico concibido para ser aplicado a un colectivo e producir un número por medio do cal se procura cuantificar algún concepto ou noción asociado a ese colectivo; a variable sintética resultante tamén será un indicador¹².

Como é doadamente observable, en vez dunha definición real que implique unha teoría sobre o benestar, quizais sexa máis apropiado establecer unha definición operacional, isto é, definición por enumeración das diferentes dimensións do benestar, en liña co establecido no apartado precedente en canto á complexidade existente na definición do concepto de benestar e que segue a idea establecida por Sen (1995)¹³ ao falar das «capacidades» como o conxunto de realizacións que unha persoa acada e que é o que caracteriza o seu benestar. En función disto, atendendo ao obxectivo fixado, resulta útil establecer unha serie de aspectos comúns como dimensións ou determinantes do benestar que configuren os que poden ser denominados «compoñentes básicos» do benestar. Non existe na literatura un consenso sobre este particular, se ben nun exercicio de resumo, e con lixeiras variacións entre autores, poderíamos falar dun total de oito que se recollen na táboa seguinte.

Táboa 1: compoñentes básicos do benestar

Compoñentes básicos do benestar

- Distribución e consumo
 - Protección e servizos sociais
 - Vivenda, transporte e medio ambiente
 - Traballo
 - Saúde
 - Educación
 - Cultura e ocio
 - Relacións e participación social
-

Fonte: Barrada (1999, p. 46).

Esta clasificación e descomposición do benestar en distintos compoñentes resulta especialmente útil para unha aproximación como a aquí realizada mediante indicadores sociais, se ben as limitacións virán dadas pola escaseza de determinados tipos de indicadores a nivel municipal¹⁴.

Finalmente é importante sinalar que en moitos ámbitos estanse comezando a utilizar expresións análogas ao benestar que, tentando reflectir a mesma idea, permitan unha maior claridade ou especificación e, ao tempo, superen as dificultades inherentes a este termo. De todos estes probablemente o máis empregado sexa o de «calidade ou nivel de vida». Por estas razóns, a delimitación do obxecto de estudo deste traballo debe entenderse como a concepción máis ampla posible, falando dunha análise socioeconómica do benestar. Desta maneira preténdese abordar os dous campos que se utilizan de xeito mesturado na literatura¹⁵: o eco-

nómico e máis o social. Ademais oferta unha visión máis próxima a esa «calidade de vida» que semella de maior interese para os axentes decisores no nivel político e institucional.

Neste contexto sitúase a presente investigación, centrada para o caso galego ao nivel de desagregación máis baixo que nos foi posible, o municipal.

2. MÉTODOS

Como foi posto de manifesto, a medición do benestar ten dificultades non sempre supeables que xorden xa de partida pola propia concepción deste termo. É por isto que na literatura existen distintos enfoques ou alternativas para a súa medida entre os que destaca o dos *indicadores sociais*. Unha limitación que se atribúe tradicionalmente a este enfoque é o carácter multidimensional dos datos orixinais, dificultade que pretende superar este método dos indicadores sintéticos. Son varios e complexos os pasos que deben darse na construción dun indicador sintético, pero a propia definición identifica un dos máis problemáticos, a ponderación dos indicadores intermedios que constitúen o índice.

Xa que o propósito fundamental deste traballo é o de comparar os distintos concellos galegos en canto ao nivel de benestar, empregaremos dous métodos diferentes. Por unha parte utilizaremos a técnica que emprega o indicador de distancia $P_2 - DP_2$ (Pena, 1977) para a selección das variables máis importantes e por outra banda aplicaremos a *análise envolvente de datos* – AED para o cálculo dun indicador sintético final. Aínda que esta última técnica se empregou tradicionalmente para a estimación da eficiencia relativa dun conxunto de unidades produtivas, recentemente estanse a desenvolver outras aplicacións (Zhu, 2001 e Murias, 2006), entre as que se inclúe a súa utilización para a ponderación de indicadores parciais.

2.1. Indicador de distancia: DP_2

A distancia DP_2 defínese, para un concello calquera, como (Pena, 1977):

$$DP_2 = \sum_{i=1}^n \frac{d_i}{\sigma_i} (1 - R^2_{i,i-1,i-2,\dots,i}) \quad \text{con } R^2_1 = 0 \quad \text{Expresión 1}$$

onde:

d_i é a diferenza en valor absoluto entre o valor que toma a variable i ($i=1,\dots,n$) e o mínimo desa variable, que se corresponde coa situación teórica menos desexada e utilízase como base de referencia.

σ_i é a desviación típica da variable i -ésima ($i=1,\dots,n$).

$R^2_{i,i-1,\dots,i-1}$ é o coeficiente de determinación, de xeito que $1 - R^2_{i,i-1,\dots,i-1}$ ¹⁶ mide a porcentaxe de variabilidade da variable i -ésima que non está explicada linealmente polas primeiras $i-1$ variables. Polo tanto, este indicador pondera as diferenzas na variable i -ésima entre un concello e a base de referencia, pola porcentaxe de información nova (non achegada polas outras variables) que proporciona esa variable.

A DP_2 pode cambiar ao alterar a orde de entrada das variables debido aos distintos valores que, nese caso, toman os coeficientes de determinación. A orde lóxica de entrada das variables debería estar relacionada co grao de correlación de cada unha delas coa distancia final. Polo tanto, a xerarquización faríase ordenándoas de maior a menor, segundo o valor absoluto do coeficiente de correlación simple entre cada variable e a DP_2 . Non obstante, esta solución non é factible xa que no inicio non se conta coa distancia final, polo que haberá que buscar unha solución aproximada. Por este motivo, e coa finalidade de que o resultado

numérico sexa único, aplícase un procedemento iterativo que parte dun indicador inicial, o *indicador de Frechet* que se define do seguinte xeito (Zarzosa, 1996):

$$\text{Indicador de Frechet} = \sum_{i=1}^n \frac{d_i}{\sigma_i} \quad \text{Expresión 2}$$

O *indicador de Frechet* corresponde coa DP_2 cando as variables están perfectamente incorrelacionadas e, ademais, é o máximo valor que pode tomar a DP_2 . Debe notarse que os valores das variables que inflúen negativamente no indicador (mortalidade, analfabetismo, paro, etc) multiplícanse por -1 ; desta maneira os incrementos dos valores de calquera variable corresponden cunha mellora do benestar.

Unha vez establecida a solución inicial da que se parte comeza o procedemento iterativo no cal en cada paso se actualiza a DP_2 tomando como criterio de ordenación das variables, as correlacións entre cada unha delas e a distancia do paso anterior, a ordenación faise de maior a menor valor. O proceso termina cando o valor da diferenza entre a nova distancia e a do paso anterior é dunha magnitude desprezable¹⁷.

Tal e como se sinalou, o cálculo da DP_2 require unha ordenación previa das variables, que se consegue mediante un proceso iterativo que toma como solución inicial o *indicador de Frechet*, sendo a primeira ordenación a determinada polos valores absolutos dos coeficientes de correlación simple entre os indicadores parciais e o *indicador de Frechet*. Sobre este particular é importante sinalar que se a DP_2 converxe a un valor determinado é indiferente da ordenación inicial das variables¹⁸. Polo tanto é posible concluír que os factores correctores finais son neutrais e, ao mesmo tempo, o indicador inicial non condiciona o resultado.

2.2. Análise envolvente de datos: AED

O desenvolvemento inicial da *análise envolvente de datos* (AED) débese a Charnes, Cooper e Rhodes (1978). Esta técnica constrúe unha función de produción empírica a partir do consumo dos *inputs* empregados e dos niveis de *outputs* conseguidos. Pola súa configuración resulta especialmente idónea para a avaliación de sectores onde existe dificultade para valorar monetariamente os outputs producidos e/ou os inputs consumidos. Os modelos AED constrúen a partir das mellores prácticas unha fronteira eficiente empregando para isto a programación lineal. Deste xeito, a eficiencia de cada unidade analizada mídese como a distancia á fronteira.

En termos xerais, a AED establece que dado un concello calquera i do conxunto dos M analizados, estará representado por un vector $p \times 1$ de inputs x_i e por un vector de $q \times 1$ outputs y_i . A cuantificación da eficiencia neste concello require obter unha medida da ratio output/input e_i , a continuación, relacionala coa mesma ratio do resto dos concellos. Para isto resólvese o seguinte programa de programación lineal:

$$\begin{aligned} & \max_{u,v} \frac{u^t y_i}{v^t x_i} \\ & \text{suxeito a:} \\ & \begin{cases} \frac{u^t y_j}{v^t x_j} \leq 1 & j = 1, 2, \dots, M \\ u, v \geq 0 \end{cases} \quad \text{Expresión 3} \end{aligned}$$

É dicir, quérese maximizar unha especie de índice de produtividade total dos factores (unidades de output producido por cada unidade de input empregada) para cada unidade. Así, no numerador do índice resúmense todos os outputs nun output virtual e, no denominador, un único input virtual representa a todos os factores empregados no proceso produtivo. Cómpre deixar constancia que, ao non existir un sistema de prezos, emprégase un conxunto de ponderacións $(u_1, \dots, u_q, v_1, \dots, v_p)$, que o seu valor se ten que calcular a partir da maximización da ratio para cada unidade, condicionado á restrición de que todas as medidas de eficiencia do resto das unidades sexan menores ou iguais á unidade.

Este problema resólvese M veces, unha vez para cada concello, de tal maneira que con cada programa valórase se é posible obter, cando menos, o mesmo nivel de produción yi cun consumo total de factores menor que a unidade avaliada. O valor obxectivo determinará cal é o menor consumo posible de factores compatible co mantemento do nivel de produción analizado. Se a resolución do programa outorga á unidade analizada un valor da eficiencia menor que «1», demóstrase que a unidade é ineficiente, pois é posible encontrar outra unidade ou unha combinación de unidades capaces de producir o mesmo nivel de produción empregando tan só unha proporción de inputs.

Neste contexto, a AED permite avaliar o grao de eficiencia co que están a converter múltiples inputs en múltiples outputs. De todos os xeitos estes modelos non teñen porque asumir necesariamente a relación de causalidade que existe entre inputs e outputs no contexto produtivo. Débese facer fincapé en que esta técnica é unha potente ferramenta de programación lineal que pode permitir outro tipo de análise multidimensional fóra do ámbito produtivo, como por exemplo a construción de indicadores sintéticos a partir de indicadores simples. Deste xeito, os inputs tradicionais virían dados polas variables de carácter negativo (do tipo «canto máis peor») e os outputs polos indicadores de carácter positivo («canto máis mellor»), a partir dos cales a AED ofrecerá una avaliación comprensiva das combinacións de ambos os tipos de variables.

Así, a función obxectivo (*Expresión 4*) proporciona o Indicador sintético de benestar, obtendo o valor para cada concello no seu óptimo. Desta maneira, ao maximizar a función obxectivo para un determinado concello, o que está a facer é buscar un conxunto de ponderacións a partir das cales se obtén o maior valor posible para o Indicador. As restantes restricións do programa lineal establecen a idea do *benchmarking*, ou o que é o mesmo, a través das expresións das restricións a AED permite comparar cada concello cos concellos que presentan as mellores prácticas. Estes últimos obteñen o valor máximo de «1» para o Indicador e todos os demais teñen un valor inferior

3. VARIABLES

No eido científico polo que atinxe á análise empírica, a selección das variables empregadas configúrase como unha etapa crucial ao condicionar os resultados que se obterán. É por isto que esta fase crucial de todo estudo¹⁹ deba ser realizada co maior rigor posible para un correcto desenvolvemento da investigación posterior.

O proceso de escolla e selección de variables pode ser dividido nas dúas etapas seguintes, en primeiro lugar a determinación das variables necesarias para, a continuación, seguir coa identificación das variables efectivamente dispoñibles. Será este segundo paso o que nos presente maiores dificultades na aplicación práctica posto que das variables que serían necesarias ou convenientes para levar a cabo a análise, son moitas as que non están dispoñibles.

Así, esta limitación xustifica o feito final de que na selección de variables poida semellar que se lle dá máis peso a algúns compoñentes e non a outros, o cal non resposta a un criterio pre-determinado senón a unha mera cuestión práctica.

Estas dificultades na procura da información están principalmente motivadas polas limitacións inherentes ao traballo cun nivel de desagregación moi elevado como o aquí levado (o municipal) o cal limita significativamente a dispoñibilidade de fontes. Ao mesmo tempo polo que respecta aos distintos compoñentes do benestar, convén deixar constancia de que hai algúns campos nos que é practicamente imposible obter información con este nivel de desagregación.

Experiencias e investigacións previas (López Vizcaíno et al, 2003) proporcionaron un coñecemento importante sobre o referido á dispoñibilidade de variables (e de fontes) así como dos datos que resultaban discriminantes, e por tanto cos que era necesarios contar no estudo. Se ben isto facilitou o traballo ao permitir dispor dunha base referencial salientable, tamén supuxo un esforzo en canto a sermos conscientes da necesidade de determinado tipo de variables (ou cando menos algunha *proxy* destas). Asemade cómpre destacar que a información manexada limitouse a información obxectiva, isto é, que puidese ser obtida de maneira directa. Deste xeito non só se consegue facilitar para os efectos prácticos o traballo senón que tal e como sinalan algúns autores (Martín-Guzmán et al., 1994) estase achegando interesante información sobre o estilo e o nivel de vida das familias.

Con este procedemento estase deixando de lado determinados aspectos subxectivos que teñen influencia no benestar dos individuos, fundamentalmente polo que se refire ás súas percepcións de determinados aspectos tales como as condicións de traballo, a valoración do tempo libre, a preocupación cara á seguridade cidadá, etc. Non obstante, pola propia concepción deste traballo ao traballar con variables de concellos, a obtención desta información configuraríase un estudo per se ao que, polo de agora, se renuncia para limitarnos de xeito exclusivo aos datos obxectivos.

Así pois, o procedemento seguido comezou coa determinación e establecemento daquelas variables coas que sería desexable contar en función das experiencias anteriores. Estas variables foron procuradas de xeito minucioso tras a revisión das fontes e bases de datos dispoñibles. Como xa se sinalou, o resultado final non foi todo o satisfactorio que debería motivado por cuestións tales como a escaseza dos datos, e tamén polo seu baixo grao de actualización (non eran suficientemente recentes).

No proceso de obtención e recompilación da información tamén foi necesario proceder cunha relativización das mesmas, en función da poboación para o seu ano de referencia. Todas as variables están relativizadas pola poboación de cada concello no caso de que se refiran a poboación, ou polas vivendas totais do concello para aquelas variables que fan referencia ás vivendas. A excepción a esta regra xeral vén dada pola superficie queimada nos lumes forestais que se relativizou pola superficie forestal. Ademais, para evitar problemas de agregación relacionados coa escala de medida, considerouse a media de Galicia igual a 100 para cada variable.

Así, empregáronse neste estudo todas as variables económicas e sociais que estando dispoñibles gardaran algunha relación co benestar²⁰. Na liña do exposto con anterioridade, para o proceso de selección de variables optouse por diferenciar entre diferentes eidos que conforman os «compoñentes básicos» do benestar. De xeito específico atendeuse aos seguintes

parámetros: poboación, renda e protección social, vivenda, transporte e medio ambiente, traballo, saúde, educación, cultura e ocio e participación social.

Desta relación dos compoñentes aparece un novo eido que se vén a engadir aos tradicionalmente utilizados na bibliografía. Trátase do compoñente da poboación que se considerou relevante, a través das distintas variables manexadas, para a súa incorporación no estudo. Este feito vén motivado porque coa súa actividade, o individuo colabora na continua renovación da existencia social, participa na satisfacción das necesidades colectivas e acredita o dereito á satisfacción das súas propias necesidades. É por isto que se considera que a medición do benestar debe contemplar o ser humano como axente social ou en agregados demográficos e sociais, que é o que se recolle coa información demográfica (características e distribución, movementos de poboación, participación nos procesos de reprodución social, etc.). Outra característica que se debe mencionar é que, con respecto ao compoñente básico do benestar relativo ao campo da vivenda, transporte e medio ambiente considerouse oportuno facer unha división en dúas partes diferenciadas: os datos relativos á vivenda e transporte por un lado e os relativos ao medio ambiente por outro.

Finalmente, empregáronse un total de 45 variables, que se recollen na táboa 2 xunto coa súa fonte e a data de referencia.

Táboa 2: Relación das variables empregadas

VARIABLE	ANO	FORTE
POBOACIÓN		
1. Taxa de natalidade	2005	IGE
2. Taxa de nupcialidade	2005	IGE
3. Índice de envellecemento	2005	IGE
4. Índice de recambio da poboación activa	2005	IGE
5. Índice de dependencia global	2005	IGE
6. Índice de xuventude da poboación activa	2005	IGE
7. Saldo vexetativo relativo	2005	IGE
8. Saldo migratorio relativo	2005	IGE
9. Índice sintético de fecundidade	2004	IGE
10. Idade media á maternidade	2004	IGE
11. Idade media ao primeiro matrimonio. Homes	2005	IGE
12. Idade media ao primeiro matrimonio. Mulleres	2005	IGE
RENDA E PROTECCIÓN SOCIAL		
13. Beneficiarios de emerxencia social	2005	Vicepresidencia
14. Beneficiarios da renda de integración social de Galicia	2005	Vicepresidencia
15. Número de pensións non contributivas por habitante	2005	Vicepresidencia
16. Indicador municipal de renda dos fogares – IMRF	2002	IGE
VIVENDA E TRANSPORTE		
17. Porcentaxe de vivendas familiares con delincuencia ou vandalismo na zona	2001	INE
18. Porcentaxe de vivendas familiares con falta de servizos de aseo na vivenda	2001	INE
19. Porcentaxe de vivendas familiares sen canalización de augas residuais	2001	INE
20. Porcentaxe de vivendas familiares que non teñen auga corrente	2001	INE

21. Porcentaxe de vivendas familiares que dispoñen dunha segunda vivenda	2001	INE
22. Porcentaxe de vivendas familiares con problemas de malas comunicacións	2001	INE
23. Vehículos turismo por habitante	2005	DXT

MEDIO AMBIENTE

24. Superficie queimada respecto á superficie total	2005	CMA
25. Porcentaxe de vivendas familiares con problemas de contaminación	2001	INE
26. Porcentaxe de vivendas familiares con problemas de rúidos exteriores	2001	INE
27. Porcentaxe de vivendas familiares con poucas zonas verdes	2001	INE
28. Porcentaxe de vivendas familiares con problemas de pouca limpeza nas rúas	2001	INE

TRABALLO

29. Taxa de paro. Homes	2006	CT
30. Taxa de paro. Mulleres	2006	CT
31. Porcentaxe de parados na industria	2006	CT
32. Porcentaxe de parados nos servizos	2006	CT
33. Porcentaxe de parados menores de 25 anos. Homes	2006	CT
34. Porcentaxe de parados menores de 25 anos. Mulleres	2006	CT

SAÚDE

35. Taxa estandarizada de mortalidade por cancro de mama	2000-2004	CS
36. Taxa estandarizada de mortalidade por suicidio	2000-2004	CS
37. Taxa estandarizada de mortalidade por cancro de pulmón. Homes	2000-2004	CS
38. Taxa de mortalidade estandarizada por accidentes de tráfico	2000-2004	CS
39. Taxa de anos de vida potenciais perdidos en homes	2005	CS
40. Taxa de anos de vida potenciais perdidos en mulleres	2005	CS

EDUCACIÓN

41. Taxa de analfabetismo	2001	INE
42. Poboación titulada con graduado escolar	2001	INE

CULTURA E OCIO

43. Clubs deportivos por habitante	2005	CC
44. Instalacións deportivas por habitante	2001	MAP

PARTICIPACIÓN SOCIAL

45. Porcentaxe de abstención nas últimas eleccións	2006	MI
--	------	----

Nota: as siglas empregadas son:

CC: Consellería de Cultura- Xunta de Galicia.

CMA: Consellería de Medio Ambiente- Xunta de Galicia.

CT: Consellería de Traballo - Xunta de Galicia.

CS: Consellería de Sanidade - Xunta de Galicia.

DXT: Dirección Xeral de Tráfico. Ministerio do Interior.

IGE. Instituto Galego de Estatística.

INE: Instituto Nacional de Estatística.

MAP: Ministerio de Administracións Públicas.

MI: Ministerio do Interior.

Vicepresidencia. Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar. Xunta de Galicia.

4. PRINCIPAIS RESULTADOS

Como en todo traballo aplicado, a obtención de resultados constitúe a instancia que finalmente xustifica a súa realización. Non obstante, con anterioridade á súa descrición é importante deixar constancia de que ao observar as variables dispoñibles para comezar a análise compróbase que existen fortes correlacións entre elas. Este feito produciría excesiva redundancia e, ademais, en técnicas como a AED, no caso de usar un número excesivo de inputs e outputs poden quedar moitos concellos na fronteira (Zhu, 2001) o cal impediría a súa discriminación en termos de benestar. Por este motivo, para determinar que variables utilizar, emprégase o procedemento iterativo de entrada das variables no cálculo da DP2, así como os factores de corrección (FC) das variables no cálculo da citada distancia. Asemade, neste proceso intentarase que todos os compoñentes do benestar estean representados no Indicador sintético e, tamén, que os factores de corrección sexan altos, o que nos estará indicando que a información proporcionada pola variable non está incluída nas outras variables consideradas na análise. A orde de entrada das variables na distancia DP2 así como os FC preséntanse na táboa 3.

Táboa 3: Variables segundo a orde de entrada na DP2 e factores correctores

Variables	FC
Índice de recambio de poboación activa	1
Taxa de analfabetismo	0,93
Índice de xuventude da poboación activa	0,35
Titulados con graduado escolar	0,41
Saldo migratorio	0,71
Taxa de paro. Homes	0,8
Índice de dependencia global	0,13
Taxa bruta de nupcialidade	0,44
Falta de servizos de aseo na vivenda	0,78
Índice de envellecemento	0,1
Taxa de natalidade	0,17
% de vivendas sen auga corrente	0,78
IMRF	0,84
Pensións non contributivas	0,72
% de vivendas con malas comunicación	0,89
Beneficiarios de emerxencia social	0,51
Índice sintético de fecundidade	0,26
Idade media ao primeiro matrimonio. Homes	0,75
Beneficiarios do RISGA	0,61
Saldo vexetativo	0,21
Idade media ao primeiro matrimonio. Mulleres	0,53
% de vivendas sen canalización de augas residuais	0,74
Vehículos turismos	0,45
% de superficie queimada	0,86
% de vivendas con pouca limpeza nas rúas	0,54
Taxa de mortalidade estandarizada por cancro de pulmón. Homes	0,5
% de parados menores de 25 anos. Homes	0,84

Clubs deportivos	0,76
Taxa de paro. Mulleres	0,43
% de vivendas con rúidos exteriores	0,35
% de vivendas que dispoñen de segunda vivenda	0,73
% de parados menores de 25 anos. Mulleres	0,13
% de paro nos servizos	0,72
Taxa de mortalidade estandarizada por suicidio	0,84
Idade media á maternidade	0,78
% de vivendas con delincuencia ou vandalismo na zona	0,31
Taxa de anos potenciais de vida perdidos. Homes	0,78
Taxa de mortalidade estandarizada por accidentes de tráfico	0,83
% de vivendas con poucas zonas verdes	0,51
Taxa de anos potenciais de vida perdidos. Mulleres	0,86
% de paro na industria	0,45
% de abstencións nas eleccións	0,67
Taxa de mortalidade estandarizada por cancro de mama	0,57
% de vivendas con contaminación	0,37
Instalacións deportivas	0,75
% de vivendas con poucas zonas verdes	0,51

Pode comprobarse como unha característica salientable é que as variables de saúde non semellan ser as máis correlacionadas co benestar municipal, en vista da orde relativa na que aparecen. De todos os xeitos resulta interesante observar que, a pesar de que non aparecen nos primeiros postos, teñen un grao de información non incluída nas variables anteriores importante.

Outra circunstancia que cabe destacar é a importancia das variables do campo da renda e as variables de educación. A segunda variable que entra na análise pertence ao eido da educación, a *taxa de analfabetismo*, á que lle segue no posto cuarto os *titulados con graduado escolar*. O *indicador municipal da renda dos fogares* aparece no posto 13 cun factor corrector do 0,78, o que está a amosar que esta variable proporciona moita información nova.

Nesta liña tamén é relevante destacar a importancia das variables demográficas e laborais na explicación do nivel de benestar. Así, os primeiros postos están ocupados por variables pertencentes a estes campos, salientando a importancia da variable *índice de recambio da poboación activa* que resulta ser a máis importante na explicación do nivel de benestar, (concretamente é a primeira variable que ademais non aparece corrixida).

Por último hai que facer fincapé en que todas as variables de vivenda teñen uns factores correctores moi altos, o que indica que son variables que ao tempo que achegan moita información nova, están moi relacionadas co benestar que se pretende medir²¹.

Unha vez analizadas as variables, e tendo presente os seus factores correctores así como o compoñente básico ao que que pertencen, as variables que se empregarán para o cálculo do indicador sintético mediante a AED preséntanse na táboa 4. Deste xeito, quedan cubertos todos os compoñentes do benestar e non se emprega información redundante que podería influír á hora de discriminar os concellos segundo o seu benestar a nivel municipal.

Táboa 4: Variables empregadas na AED

VARIABLE	FC	Input/Output
POBOACIÓN		
Índice de recambio de poboación activa	1	Input
Saldo migratorio	0,71	Output
RENDA E PROTECCIÓN SOCIAL		
IMRF	0,84	Output
Pensións non contributivas	0,72	Input
VIVENDA E TRANSPORTE		
% de vivendas con malas comunicacións	0,89	Input
% de vivendas sen auga corrente	0,78	Input
Falta de servizos de aseo na vivenda	0,78	Input
% de vivendas que dispoñen de segunda vivenda	0,73	Output
MEDIO AMBIENTE		
% de superficie queimada	0,86	Input
TRABALLO		
Taxa de paro. Homes	0,8	Input
% de parados menores de 25 anos. Homes	0,84	Input
SAÚDE		
Taxa de mortalidade estandarizada por suicidio	0,84	Input
Taxa de mortalidade estandarizada por accidentes de tráfico	0,83	Input
EDUCACIÓN		
Taxa de analfabetismo	0,93	Input
CULTURA E OCIO		
Clubs deportivos	0,76	Output
Instalacións deportivas	0,75	Output
PARTICIPACIÓN SOCIAL		
% de abstencións nas eleccións	0,67	Input

Para obter os valores do indicador sintético AED resolveuse para cada un dos concellos galegos unha variante lineal do modelo xeral (*Expresión 3*). Na súa resolución non se presentou ningún problema de infactibilidade, o cal quere dicir que todos os concellos atoparon un sistema de ponderacións que cumpre todas as restricións impostas. En canto aos resultados do *indicador*, estes son recollidos nas táboa 5 e táboa 6 e tamén na figura 1 que facilita a localización dos concellos mediante un mapa.

Táboa 5: Indicador sintético para os concellos cun valor máis alto

Concello	Indicador	Concello	Indicador	Concello	Indicador
Oleiros	1	Dozón	1	Curtis	1
Caldas de Reis	1	Arnoia, A	1	Barreiros	1
Bergondo	1	Burela	1	Meira	1
Lourenzá	1	Alfoz	1	Outeiro de Rei	1
Cospeito	1	Barbadás	1	Ourol	1
Portomarín	1	Vicedo, O	1	Páramo, O	1
Pontecesures	1	Pol	1	Begonte	0,999
Pontedeume	1	Vigo	1	Piñor	0,999
Moeche	1	Abadín	1	Santiago de Compostela	0,990
Larouco	1	Foz	1	Castro de Rei	0,990
Parada de Sil	1	Riotorto	1	Cuntis	0,986
Avión	1	Ourense	1	Lalín	0,985
Vilariño de Conso	1	Rúa, A	1	Corcubión	0,983
Trabada	1	Pontes de García Rodríguez, As	1	Culleredo	0,976
Cambre	1	Coirós	1	Carral	0,971
Beade	1	Somozas, As	1	Cervo	0,961
Moaña	1	Ames	1	Pobra do Caramiñal, A	0,960
Beariz	1	Salceda de Caselas	1	Boimorto	0,953
Betanzos	1	Baleira	1	Teo	0,949
Frades	1	Pontenova, A	1	Vilasantar	0,941
Pontevedra	1	Rubiá	1	Pastoriza, A	0,928
Coruña, A	1	Manzaneda	1	Ares	0,926
Carballiño, O	1	Ribadumia	1	Baiona	0,924
San Sadurniño	1	Ribadeo	1	Trasmiras	0,920
Capela, A	1	Vilar de Barrio	1	Vilalba	0,915
Pereiro de Aguiar, O	1	Pedrafita do Cebreiro	1	Folgozo do Courel	0,913
Lugo	1	Mondariz-Balneario	1	Porriño, O	0,908
Cenlle	1	Verín	1	Riós	0,907
Barco de Valdeorras, O	1	Paderne de Allariz	1	Sarreus	0,897
Rábade	1	Xove	1	Vilagarcía de Arousa	0,896

Táboa 6: Indicador sintético para os concellos cun valor máis baixo

Concello	Indicador	Concello	Indicador	Concello	Indicador
Fornelos de Montes	0,482	Lama, A	0,435	Friol	0,371
Vilamarín	0,476	Vimianzo	0,431	Ponte Caldelas	0,365
Láncara	0,471	Coristanco	0,428	Bande	0,356
Cariño	0,471	Pontedeva	0,421	Saviñao, O	0,351
Dodro	0,469	Nogueira de Ramuín	0,420	Tordoia	0,345
Val do Dubra	0,467	Trazo	0,417	Irixoa	0,338
Outes	0,463	Cartelle	0,412	Lobios	0,338
Lousame	0,461	Rairiz de Veiga	0,411	Cortegada	0,336
Bolo, O	0,457	Neves, As	0,410	Boborás	0,333
San Cristovo de Cea	0,456	Carballeda de Avia	0,408	Lobeira	0,327
Muxía	0,455	Pazos de Borbén	0,407	Punxín	0,315
Irixo, O	0,446	Chandrea de Queixa	0,407	Rodeiro	0,308
Taboada	0,444	Rois	0,407	Blancos, Os	0,307
Campo Lameiro	0,444	Muíños	0,406	Bola, A	0,307
Mondariz	0,443	Monterrei	0,397	Melón	0,303
Mesía	0,443	Viana do Bolo	0,393	Sobrado	0,283
Becerreá	0,442	Pantón	0,384	Verea	0,279
Porqueira	0,439	Cervantes	0,379	Padrenda	0,259
Petín	0,438	Cañiza, A	0,378	Cualedro	0,252
Mazaricos	0,436	Cesuras	0,375	Vilardevós	0,177

Sobre estes resultados, o primeiro que hai que destacar é que aparecen 66 concellos que alcanzan o valor unitario para o Indicador. Por esta razón, pódese considerar que estes concellos presentan unha boa situación en termos de benestar, tendo en conta as variables consideradas na análise. O número de concellos con índice unitario é bastante elevado, quizais se fosen utilizados máis restricións no programa (*Expresión 3*) dándolle máis importancia a unhas variables que a outras se obterían menos unidades con valor unitario. De todos os xeitos, como xa foi resaltado con anterioridade, non é doado asignar a importancia ás variables cando entre os propios individuos existen discrepancias á hora de considerar cales son os factores máis destacados que inflúen no concepto de benestar.

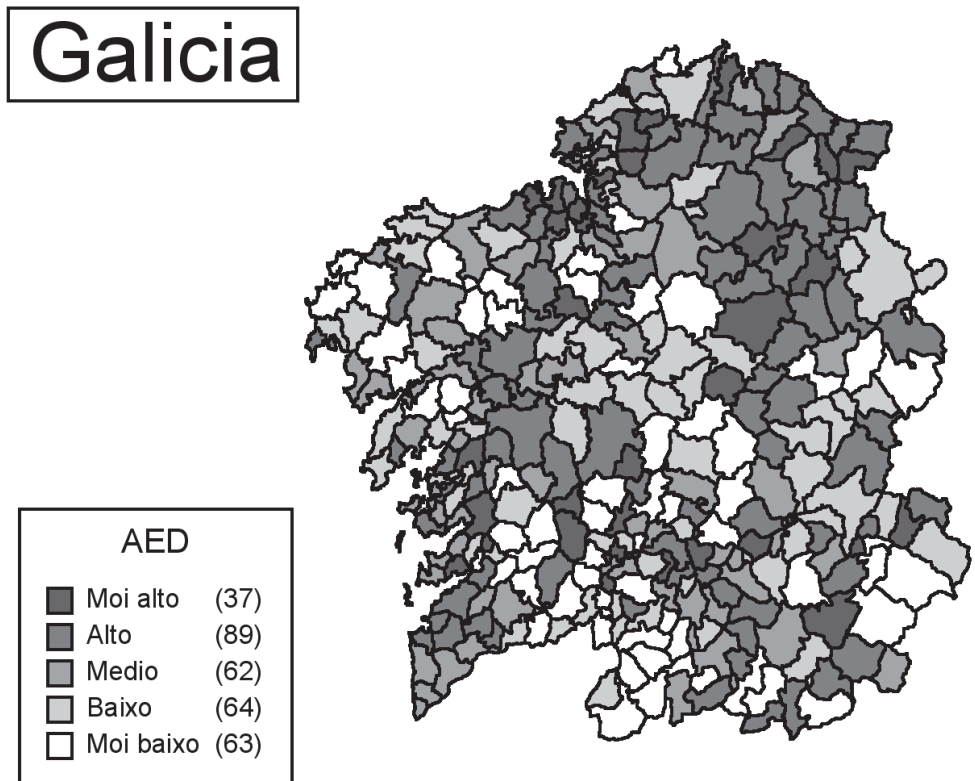
Ao prestarmos atención aos concellos cun valor alto do Indicador na figura 1, destaca a posición privilexiada de concellos pertencentes á Mariña lucense, tales como Burela, Foz, Xove e Ribadeo que ocupan postos destacables e teñen valores do Indicador elevados. Porén, dadas as características económicas destes concellos non estraña a súa clasificación nestes lugares ao constituír unha clasificación que tamén se obtén noutros estudos semellantes no eido socioeconómico (López Vizcaíno, 2003, La Caixa, 2006).

No senso oposto, hai un grupo de concellos que non acadan o valor de 0,3 no índice e a súa situación contrasta, polo tanto, coa dos concellos que se acaban de analizar. Corresponden aos municipios de Sobrado, Verea, Padrenda, Cualedro e Vilardevós. Todos eles son concellos de Ourense, agás Sobrado que pertence á provincia da Coruña, que destacan polo súa poboación avellentada e por contar cunha situación económica inferior á do resto dos concellos. Pódese dicir, en xeral, que todos os concellos que aparecen nas posicións inferiores son maioritariamente concellos das provincias de Lugo e Ourense que contan cos peores datos nas variables de poboación

Táboa 7: Contribucións relativas nalgúns concellos das variables output ao indicador sintético

	Saldo migratorio	IMRF	2ª vivenda	Clubs deportivos	Instalacións deportivas
Oleiros	6,92	42,54	11,05	39,36	0,13
Meira	2,09	20,84	41,29	24,71	11,08
Ourol	0,13	41,04	29,36	29,32	0,13
Larouco	5,21	7,32	20,55	4,14	62,79
Vilariño de Conso	0,19	0,19	0,19	74,75	24,69
Pereiro de Aguiar, O	42,99	0,31	46,47	9,92	0,31

Figura 1: Distribución xeográfica do indicador sintético nos concellos galegos



Tamén é significativa a clasificación nos primeiros postos, cun valor unitario, do concello de Dozón, ao tempo que sorprende a posición de Cariño que aparece nun lugar baixo. A primeira situación pode vir dada porque Dozón é o concello de Galicia coa *taxa de paro* máis baixa no ano 2006 namentres que Cariño contaba no ano 2001 cunha *taxa de analfabetismo* significativamente alta. Por outra parte, e igual que ocorre nos estudos de similares características comentados, hai que sinalar, a boa posición dos concellos ourensáns Beariz e Avión que, aínda que non posúen unha boa situación nas variables relacionadas coa poboación, teñen unha *renda por habitante* moi elevada.

Analizando as contribucións de cada variable ao indicador sintético pódese deducir, por exemplo, que as causas de que Oleiros estea nos primeiros postos son entre outras, as variables de renda por habitante e o número de instalacións deportivas por habitante. Outros concellos que sorprenden nos primeiros postos son Meira e Orol, a súa posición vén determinada polos valores altos da variable *% de vivendas que posúen unha segunda vivenda*. Por último, cómpre destacar que a posición destacada dos concellos de Larouco e Vilariño de Couso se debe, entre outras, ás variables instalacións e clubs deportivos.

5. RESUMO E CONCLUSIÓNS

O condicionamento que vén dado polos datos empregados non debe impedir extraer uns resultados en canto á análise a nivel económico e social do benestar dos concellos galegos. Máis aínda se pensamos que a maior parte das decisións políticas e económicas baséanse nun só parámetro ou dimensión²² e que ao tempo non é frecuente descender ao nivel municipal, estes resultados achegan un valor engadido salientable pola información nova e detallada que proporcionan.

Asemade, a limitación temporal cando nos referimos a un único ano ou período de referencia tampouco debe ser impedimento para a consideración dos resultados. Obviamente estes poden (e deben) variar ao modificar a referencia temporal, de tal xeito que a evolución temporal permitiría un maior afondamento no tema tratado. Non obstante, esta tarefa excede as pretensións desta análise que se limita á consideración estática e, por tanto, adopta unha concepción das variables como stock e non como fluxo.

Feitas estas consideracións a modo de premisas previas, as conclusións que se deben destacar refírense a dous aspectos diferenciados. Así en primeiro lugar, cómpre destacar o método empregado para a medición do benestar a nivel municipal e, seguidamente, hai que facer fincapé no que respecta aos propios resultados.

O benestar dos concellos galegos constitúe un campo que non conta na literatura especializada con moitas referencias. Isto vén motivado, como foi posto de manifesto na primeira epígrafe, polas dificultades inherentes ao proceso de medida dun concepto complexo, amplo e ambiguo como é o benestar. Neste traballo abórdase este propósito cunha intención aproximativa e non tanto maximalista que permita afondar e complementar o coñecemento da realidade municipal galega. Para esta tarefa procurouse resolver un dos principais problemas que atopan os investigadores que é a influencia de moitos e moi variados aspectos na percepción do benestar, isto é, da súa manifesta multidimensionalidade.

A aplicación de técnicas estatísticas robustas e contrastadas a nivel empírico, aínda que non tanto no eido das ciencias sociais, posibilita a superación do «problema» multidimensional do concepto do benestar. Concretamente, as vantaxes características da *análise envolvente de datos* (AED) supoñen un piar sobre o que se sustenta o estudo. Esta pode resumir-

se coma unha técnica que non realiza unha asignación a priori das ponderacións (como fan outros métodos semellantes) e, fundamentalmente, que no seu desenvolvemento é posible proceder con ponderacións diferenciadas para cada concello o cal é moi importante para un propósito como o que aquí se expón.

Así, o enfoque multidimensional permite considerar os diferentes compoñentes do benestar, os compoñentes básicos, que van desde a educación á saúde, pasando polo medio ambiente ou a vivenda, de tal xeito que ao final obtense unha visión de conxunto de indubidable utilidade. Isto será así, tanto no que se refire ao ámbito da Academia como no seu uso cotián para o público en xeral así como por axentes políticos e decisores. Este feito vese reflectido como resumo final no mapa de benestar municipal que achega unha visión xeral sobre esta temática que é digna de mención.

No tocante aos propios resultados, é dicir, ao que as táboas e o mapa obtido nos está a amosar, son varios os aspectos que cómpre sinalar. En primeiro lugar pódese comprobar como a tradicional dicotomía entre a Galicia costeira e a Galicia interior vese substancialmente matizada. En concreto, albíscase unha franxa diagonal que vai do sudoeste ao nordeste que só se ve rota por algunhas excepcións que se dan na provincia de Ourense (na comarca da capital, en Valdeorras e no Ribeiro). Así, esta liña concentra aos concellos que se aproveitan dun maior benestar namentres que, ao seu redor, a situación sería a contraria.

De xeito específico, tanto en cantidade como en intensidade, sobresaen positivamente as comarcas do norte de Lugo, o cal non resulta unha novidade neste tipo de estudos, así como as áreas da Coruña e Ferrol. No extremo oposto, onde se acadan os valores máis baixos nos niveis de benestar obsérvase unha certa concentración fóra da zona da diagonal. En concreto, estes localízanse preferentemente na Costa da Morte e no sureste galego, que inclúe tanto a provincia de Ourense como a de Pontevedra. De todos estes concellos poden extraerse unha serie de características comúns que van desde aspectos demográficos (como un claro envellecemento ou reducida poboación) ata cuestións económicas, como o baixo nivel de renda.

Non obstante é importante atender a unha consideración xeográfica que vén dada polo feito de que son áreas periféricas e, por tanto, relativamente afastadas dos grandes núcleos económicos e poboacionais galegos. Así pois, no que atinxe á valoración do benestar, pódese concluír que o efecto costa-interior vese substituído pola condición metropolitana ou de grande, ou cando menos, de media urbe. Esta circunstancia debería ser pois considerada polos responsables nesta materia posto que fica comprobado a súa influencia significativa.

Finalmente é importante salientar que ao incluír máis variables que as estritamente económicas os resultados difiren dos que se obterían dunha ordenación dos concellos en termos de renda. Así, por exemplo, a posición de concellos como Santiago de Compostela ou Narón é peor que a que obterían se se ordenase en termos de renda, mentres que concellos como Mondariz-Balneario ve moi mellorada a súa clasificación ao incluír máis variables que a propia renda. Este feito pon de manifesto a que pode ser principal conclusión do traballo aquí emprendido. Problemas tales como a medición do benestar non deben (nin poden) ser reducidos a unha óptica unidimensional, como frecuentemente se realiza coas variables monetarias. Como se pode observar os datos de renda, ingresos ou gastos, aínda que son importantes, non abranguen nin poden capturar toda a realidade socioeconómica e social dun territorio, neste caso, o concello.

Notas

- 1 Así, por exemplo, unha das principais políticas que se está a implementar no seo da Unión Europea é a política rexional que ten como finalidade a compensación dos desequilibrios entre rexións, entre os que cabe destacar a diferenza no nivel de benestar, magnitude para a cal se debería contar cunha medida axeitada.
- 2 Nótese que estas non son dúas dimensións ortogonais senón máis ben dous aspectos interrelacionados dunha mesma realidade.
- 3 De feito, o seu emprego cada vez máis estendido levou a abranguer campos cun contido netamente social como por exemplo o «Estado benfeitor» (*welfare State*) baseado na aplicación desta teoría á idea dun conxunto crecente de servizos sociais, segundo as bases teóricas establecidas por Beveridge no ano 1942 e que se levou á práctica no Reino Unido tras a segunda guerra mundial.
- 4 Informe técnico do Departamento de Asuntos Económicos e Sociais das Nacións Unidas editado no ano 1977 baixo o título *The feasibility of welfare-oriented measures to supplement the national accounts and balances: A technical report*.
- 5 Véxase, para ampliar o tema, Medina (1997) ou Aguilar (2005).
- 6 Este autor analizaba o problema desde a óptica dos factores de produción sen prestar atención aos problemas asociados á distribución persoal do ingreso.
- 7 Propostas referenciadas na Organización das Nacións Unidas (ONU, 1975). En concreto, a primeira delas, de ampla repercusión posterior foi exposta no ano 1973 na conferencia organizada polo National Bureau of Economic Research baixo o título *The Measurement of Economic and Social Performance*.
- 8 Concepto que volve a estar de actualidade coa publicación dos ensaios deste autor nunha compilación publicada por Edward Elgar co título de *World finance and economic stability* (2003).
- 9 Este sería o caso doutras importantes dimensións do propio benestar humano tales como a saúde, a educación, o nivel de estudos, os servizos, as infraestruturas, a vivenda, a seguridade, o contorno, etc.
- 10 Como por exemplo, o Instituto Nacional de Estatística español (INE, 1991) ou o *índice de calidade de vida – ICV* do Social Wath (2004)
- 11 Desta maneira, en liña co establecido por Zarzosa (1996) non se consideran as percepcións humanas que amosan un carácter subxectivo.
- 12 Este procedemento atópase referenciado na literatura especializada como «método de compoñentes (indicadores)».
- 13 Este autor afirma que «a característica esencial do benestar é a capacidade para conseguir realizacións valiosas».
- 14 Fundamentalmente polo que se refire a algún dos compoñente como se verá no apartado correspondente: cultura, participación social, etc.
- 15 Véxase, por exemplo, *Beveridge* (1942).
- 16 $1 - R^2_{i, i-1, \dots, 1}$ supón o factor de corrección (FC).
- 17 Neste caso considerouse razoable adoptar a regra de deter o proceso cando a distancia tomase un valor menor que 0,01.
- 18 Demostrado por Zarzosa (1996).
- 19 Esta vén sendo nos últimos tempos unha das principais preocupacións do Banco Mundial, que a través do seu programa *Living Standards Measurement Study – LSMS* (dispoñible en <http://www.worldbank.org/lsms/>) incide en cuestións metodolóxicas entre as que destacan a selección de variables.
- 20 Isto é, empregaron todas as variables aínda que estas tivesen un poder discriminante baixo ou ben non proporcionasen información suficiente para a medición do nivel de benestar.
- 21 Hai que ter en conta que todas estas variables son do ano 2001.
- 22 Pénsese, por exemplo, que a política rexional que se implementa na UE toma como referencia case exclusiva unha variable renda: o produto interior bruto – PIB.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, P. 2005. *Elaboración de mapas de pobreza a diferentes niveles de desagregación geográfica, una aplicación para el estado de Veracruz*. Puebla, México: Escola de Ciências Sociais, Universidade das Américas.
- Banco Mundial. 2005. *Poverty Manual*. Poverty-Analysis Initiative (PAI), Washington, EUA: World Bank Institute.
- Bentham, J. 1781. *An introduction to the principles of morals and legislation*. Nova York, EUA: Prometheus Books.
- Beveridge, W. H. 1942. *Social insurance and allied services*, (Beveridge Report). Londres, Reino Unido: HMSO.
- Charnes, A.; Cooper, W. W.; Lewin, A. e Seidord, L. M. 1994. *Data envelopment analysis: theory, methodology and application*. Boston, EUA: Kluwer Academic.
- Charnes, A., Cooper, W. W. e Rhodes, E. 1978. «Measuring the efficiency on decision making units», *European Journal of Operational Research*, 2.
- Chasco, C. e Hernández, I. 2004. «Criterios para la selección de dominios e indicadores objetivos para la medición del bienestar social», *Urban/Regional 0411004*. EconWPA.
- Cooper, W. W.; Seiford, L. M. e Zhu, J. 2004. «Data envelopment analysis: history, models and interpretations», en W. W. Cooper, L. M. Seiford e J. Zhu (eds.). *Handbook on data envelopment analysis*, 1. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Hashimoto, A.; Sugita, T. e Haneda, S. 2007. «Seeing how the Japan's quality-of-life has changed», *Discussion Paper Series*, 1169. Tsukuba, O Xapón: Department of Social Systems and Management, Universidade de Santiago.
- Instituto Galego de Estatística. 2001. *Indicadores municipais e comarcais*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Instituto Galego de Estatística. 2002. *Indicadores de renda municipal. Ano 1996*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Instituto Nacional de Estatística. 1991. *Indicadores Sociales*. Madrid: INE.
- La Caixa. 2006. *Anuario social de España 2005*. Barcelona: Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona.
- Lopez, M. E., Sánchez, P. e Iglesias, C. L. 2003. «Benestar socioeconómico dos concellos galegos: Unha aproximación á súa medida», *Revista Galega de Economía*, 2 (12). Santiago de Compostela: Universidade de Santiago.
- Martín-Guzmán, M. P. e Bellido P. 1994. «El equipamiento de los hogares como indicador de pobreza: un análisis basado en la EPF», *Documentación Social*, 96, pp. 127-142.
- Medina, F. 1997. «El ingreso y el gasto como medida del bienestar de los hogares: una evaluación estadística», *Taller MECOVI*. Aguas Calientes: INEGI.
- Murias, P. 2004. *Metodoloxía de aplicación da análise envolvente de datos. Avaliación da eficiencia técnica na Universidade de Santiago de Compostela*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Murias, P.; Martínez, F. e Miguel, de C. 2006. «An economic wellbeing index for the spanish provinces: a data envelopment analysis approach», *Social Indicators Research*, 3 (77). Holanda: Springer Netherlands.
- Nacións Unidas. 1961. *Definición internacional y medida de los niveles de vida*. Nova York, EUA: Estudios de métodos, E/CN3/270.
- Nacións Unidas. 1975. *Towards a System of Social and Demographic Statistics*. Nova York, EUA: Estudios de métodos, Ser. F – 18.
- Pena, J. B. 1977. *Problemas de la medición del bienestar y conceptos afines (una aplicación al caso español)*. Madrid: Instituto Nacional de Estatística.
- Saint, P. 1977. *Socialización de la naturaleza*. Madrid: Ediciones Pensamiento y Ensayos.
- Sen, A. K. 1983. «Development: which way now?», *Economic Journal*, 372 (93).
- 1995. *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Economía.
- Silva, L. C. 1997. *Cultura estadística e investigación científica en el campo de la salud: una mirada crítica*. Madrid: Díaz de Santos.
- Social Watch. 2004. *Herramientas metodológicas para el seguimiento de las situaciones de pobreza y desigualdad de género*. Montevideo, Uruguay: Instituto do Terceiro Mundo.
- Stewart, K. 1974. *National income accounting and economic welfare: the concepts of GNP and MEW*. San Luis, EUA: Federal Reserve Bank.
- Tobin, J. 1982. *Asset Accumulation and Economic Activity*. Chicago, EUA: University of Chicago Press.
- Zarzosa, P. 1994. «El criterio de discriminación en la selección de indicadores de bienestar. Análisis del coeficiente de discriminación de Ivanovic», *Estudios de Economía Aplicada*, 2.
- 1996. *Aproximación a la medición del bienestar social*. Valladolid: Universidade de Valladolid.
- Zhu, J. 2001. «Multidimensional quality-of-life measure with an application to fortune's best cities», *Socio-Economic Planning Sciences*, 35.

O novo sistema para a autonomía e a atención á dependencia: reducirá as desigualdades na utilización dos servizos?*



A distribución social das cargas familiares na atención ás persoas adultas dependentes ten unha distribución desigual entre as clases sociais e as comunidades autónomas. A recentemente aprobada Lei de promoción da autonomía persoal e atención ás persoas en situación de dependencia pode contribuír a reducir estas desigualdades, pero hai incertezas con respecto ao alcance que poida ter neste ámbito. O artigo describe as desigualdes existentes e compara os deseños institucionais máis relevantes nos estados membros da Unión Europea para reflexionar sobre cales poden ser algúns efectos esperados da nova lexislación española.&

& Palabras clave: atención á dependencia, desigualdades sociais, estratificación social, distribución territorial de recursos, réximes de benestar.

INTRODUCCIÓN

Recentemente foi aprobada polas Cortes Xerais a Lei de promoción da autonomía persoal e atención ás persoas en situación de dependencia¹. Neste artigo descríbese o sistema actual de atención á dependencia en España e especúlase sobre o efecto que poida ter a nova lei na estrutura actual das desigualdades no acceso aos servizos de atención á dependencia. Para levar a cabo isto o artigo presenta catro seccións. A primeira ofrece unha panorámica dalgúns dos sistemas de atención á dependencia existentes na Unión Europea nos que as autoridades españolas puideron terse inspirado para promulgar a nova lei. A segunda sección compara estes sistemas co español e constata o enorme retraso do noso país no concernente á oferta de servizos públicos. A terceira sección ilustra as desigualdades no acceso á atención á dependencia existentes no noso país como resultado do sistema actual, no que destacan especialmente as desigualdades baseadas na clase social e no territorio de residencia. Por último, sinálanse os efectos esperados da nova lei sobre a estrutura de desigualdades descrita e chámase a atención sobre algunhas deficiencias posibles no desenvolvemento da nova lei.

1. DESEÑOS INSTITUCIONAIS NA UNIÓN EUROPEA DOS 15

Os datos internacionais sobre a cobertura das persoas dependentes con independencia da súa idade son escasos, dispoñemos porén, de datos sobre a cobertura das persoas maiores que son o groso das persoas dependentes. Observando a cobertura dos servizos para maiores mostrada na táboa 1 podemos identificar tres grupos de países con diferentes niveis de cobertura. Os países escandinavos son os que desenvolveron unha maior protección, e a súa oferta de servizos a domicilio e de prazas en centros residenciais cobre arredor dun terzo das persoas maiores, coa axuda a domicilio como o servizo máis estendido. No extremo oposto sitúanse España e máis outros países da Europa meridional, onde da atención ás persoas maiores responsabilízanse predominantemente as familias. O resto dos países europeos ofrecen unha cobertura global algo superior ao 10% das persoas maiores e posúen unha práctica de atención aínda moi centrada na oferta de prazas residenciais, malia que a oferta de servizos a domicilio é crecente.

Un conxunto de países da Europa continental puxeron en marcha programas específicos nos anos noventa. Austria instituíu en 1993 un subsidio para os dependentes de carácter universal. Alemaña en 1995 creou un complemento do seguro de enfermidade dirixido a protexer a dependencia, o cal foi imitado por Luxemburgo en 1998, e Francia, tras varios intentos de resultados insatisfactorios instaurou no 2002 a «prestación persoalizada de autonomía». Estes programas recentes e os máis consolidados dos países escandinavos difiren entre si nos instrumentos utilizados e tamén nos seus resultados. Os programas de atención á dependencia tiveron que elixir entre varias combinacións de dilemas que afectan cuestións clave coma: o tipo de prestación, os criterios de acceso ás prestacións, as fontes de financiamento e o modelo organizativo para coordinar os recursos dispoñibles. Vexamos en que consisten estes dilemas.

1.1. Prestacións e criterios de acceso

As prestacións poden ser en metálico ou en especie, e poden variar segundo estean dirixidas ás persoas dependentes ou ás persoas cuidadoras, así como en función do nivel de dependencia, a idade e a renda dispoñible. A prestación directa de servizos pretende garan-

tir o benestar das persoas dependentes e alixear a carga das súas coidadoras, asemade trata de empregar a prestación coma un recurso para aumentar a ocupación laboral. As prestacións en metálico, pola contra, tenden a ser unha compensación económica polos gastos derivados da dependencia e, en ocasións, unha retribución simbólica ás coidadoras informais. A utilización das prestacións en metálico como recurso para aumentar o emprego non é un imposible, dado que pode operar coma unha subvención á demanda que incentive o desenvolvemento dun mercado de servizos, emporiso a evidencia dispoñible non permite garantir que ese sexa o resultado se non hai unha acción complementaria por parte dos poderes públicos para estender a rede dos servizos (Österle, 1996; Evers, 1998).

As prestacións en metálico constitúen o elemento clave das reformas máis recentes en Austria, Alemaña, Luxemburgo e Francia. Son un recurso que trata de retrasar o ingreso da persoa dependente nun centro residencial e diminuír a presión sobre os servizos hospitalarios. Con estas prestacións ofrécese unha compensación ás persoas coidadoras a cambio dunha dedicación que lles impide desenvolver unha actividade laboral formal. Na súa formulación máis extrema, a prestación implica o compromiso de non traballar. Este é o caso das prestacións para o coidado de discapacitados (*invalid care allowances*) no Reino Unido. As súas beneficiarias son maioritariamente mulleres, en idade laboral, cunha renda dispoñible por debaixo dun limiar definido e que han de dedicar un número mínimo de horas de coidados á semana a unha persoa discapacitada. A cambio da prestación, comprométese a non exercer actividade laboral ningunha. A prestación en metálico queda convertida neste caso nunha especie de salario, pero co inconveniente de que non se recoñece como un emprego para os efectos das contribucións á Seguridade Social e deixa sen protección social ás perceptoras. Ademais, a súa contía é totalmente insuficiente e non constitúe nunca unha fonte de ingresos que permita a independencia da beneficiaria (Baldwin et al., 1991).

A prestación pode ser de tipo universal coma en Austria, sen discriminación pola idade do dependente, ou cunha cobertura limitada a quen cotizou previamente á Seguridade Social coma no caso alemán. En ambos os casos, estas transferencias en metálico son un dereito cuxo titular é a persoa dependente, non a súa coidadora, pese a isto pretenden operar á vez coma un pagamento simbólico a esta, e coma unha subvención á demanda que permita pagar os gastos ocasionados pola dependencia. En Alemaña, pola súa banda, o dependente pode elixir entre percibir o subsidio en metálico ou recibir unha cantidade limitada do servizo a domicilio prestado por conta das administracións públicas. A maioría dos beneficiarios optan pola subvención en metálico que aproveitan, se queren, para pagar algunha persoa; pero coma no caso austríaco, non hai control público sobre a calidade profesional do empregado, nin sobre o destino da subvención.

A prestación directa dos servizos foi a estratexia seguida polos países escandinavos, onde os servizos son ofrecidos conforme ao criterio de universalidade sen discriminación ningunha segundo o nivel de renda, idade ou cotización previa. Dinamarca ten sido a pioneira en ofrecer os servizos de atención a domicilio como unha alternativa moi consolidada fronte á institucionalización. Arestora, este país ten unha das mellores e máis extensas redes de apoio aos dependentes no seu domicilio e conseguiu conter o gasto sanitario nos niveis máis baixos entre os países desenvolvidos, á vez que mantén un elevado grao de satisfacción entre os usuarios.

As prestacións en metálico para as persoas coidadoras tamén existen nos países escandinavos, pero non teñen un papel tan relevante coma nos casos citados. En Noruega, o pro-

grama de pagamentos aos cuidadores foi o resultado da presión do movemento feminista co obxectivo de reducir o diferencial de ingresos entre homes e mulleres e mellorar o status do traballo de cuidador dos dependentes, pero estes pagamentos non son un substitutivo dos servizos prestados directamente polo sector público, senón un complemento dos servizos públicos. Teñen o dereito ás axudas, as persoas en idade laboral, incluídas as parellas de feito, e a súa contía non pode superar o custo de contratar un servizo de atención a tempo completo. O número de beneficiarios deste programa é moi alto, pero as prestacións son baixas (Lingsom, 1994).

Un trazo distintivo dos países escandinavos é que as axudas están máis pensadas para promover a ocupación que para compensar simbolicamente o traballo informal das cuidadoras. A ocupación promóvese mediante a oferta de servizos onde obteñen emprego abundantes persoas con niveis de estudos medios e baixos (Theobald, 2003), asemade incentívase ás persoas cuidadoras para que non abandonen o seu emprego por medio da concesión de baixas laborais para coidar un dependente ou un enfermo terminal.

Outra posibilidade que se debe valorar é que a persoa cuidadora perceptora da prestación en metálico sexa considerada «case-empregada». Neste caso, a persoa cuidadora está considerada para todos os efectos, por parte da Administración pública, coma unha empregada da persoa dependente, e é a Administración a que corre con todo ou con parte do custo da contribución á Seguridade Social. Nalgúns países escandinavos existen este tipo de prácticas, pero son moi escasas e están limitadas sobre todo ás áreas xeográficas rurais con moi pouca densidade de poboación, onde a oferta dos servizos profesionais resulta insuficiente. As autoridades son conscientes de que o pagamento dunha prestación en metálico engade pouco á cantidade de coidados recibidos pola persoa dependente e de que constitúe só unha mera compensación simbólica (Sundström, 1994). Glendinning e McLaughlin (1993), no seu estudo sobre este tipo de pagamentos en varios países europeos, non atoparon indicios de que as axudas económicas ás cuidadoras informais aumentasen de maneira significativa a oferta de coidados informais, nin que reducisen a institucionalización; en Noruega, Lingsom (1994) tampouco conclúe que estes pagamentos afecten a cantidade, nin a calidade da atención informal, aínda que fan a vida do cuidador máis levadía. Tampouco parece que as experiencias de Austria e Alemaña teñan aumentado de maneira significativa a oferta de servizos formais polas razóns que serán comentadas máis adiante.

1.2. O financiamento

A grandes trazos podemos identificar tres tipos ideais de financiamento dos programas de atención aos dependentes: con cargo aos impostos, con cargo á Seguridade Social, ou de maneira privada. Na práctica, porén, estas fontes de financiamento poden ser combinadas.

O financiamento privado pode obterse por medio dos aforros persoais acumulados, ou mediante a mancomunidade de riscos a través das compañías de seguros. Con todo as persoas maiores dispoñen de poucos aforros, non sendo o capital investido na propia vivenda². Algúns intentos ten habido de trocar a vivenda da persoa dependente por unha praza de residencia ou por outra vivenda máis barata e con servizos accesibles, pero o seu escaso éxito non fai aconsellable confiar nesta vía coma nunha solución eficaz. Tampouco parece aconsellable confiar nas compañías de seguros como alternativa xa que nin nos países onde máis se ten favorecido o seu desenvolvemento, a través de desgravacións fiscais e subvencións, se conseguiron aumentos da cobertura significativos. Estímase que nos EUA os seguros privados

financian soamente un 7% do gasto total en residencias (Olsen, 2002) e un 1% do gasto total na atención á dependencia. Á vista de experiencias semellantes cos seguros sanitarios privados resulta dubidoso que un incremento nos beneficios fiscais cambiara moito a situación, mentres que significaría unha redución importante dos ingresos públicos (Wittenberg, 1999).

En xeral, o financiamento privado demostrou ser insuficiente por completo. Avaliacións da experiencia norteamericana indícanos cales son algúns dos atrancos máis importantes que ten o mercado para cubrir esta necesidade dunha maneira eficaz. En primeiro lugar, a incapacidade da poboación e das compañías de seguros para valorar as necesidades de atención futuras, o cal dificulta enormemente a previsión e, segundo, o elevado custo deste tipo de servizos que os fai accesibles só a unha minoría (Wiener, 1994). A proposta de financiar un seguro de dependencia mediante fondos de capitalización privados ten ademais inconvenientes engadidos que han de ser considerados. As primas pagadas permitirían cubrir os riscos futuros dos asegurados, pero non sería posible atender as necesidades das xeracións agora dependentes, que forzosamente continuarían dependendo dos coidados informais prestados polos seus familiares. Este inconveniente só é salvable mediante o financiamento público, ben cun seguro social baseado no reparto, ou coas achegas a cargo dos orzamentos xerais.

Dado que o mercado non pode resolver a protección da maioría, os poderes públicos están abocados a asumir algún tipo de responsabilidade que, ata o momento, se plasmou en programas diferentes seguindo a lóxica dos seus respectivos réximes de benestar. Na maioría dos países anglosaxóns as autoridades asumiron a protección asistencial dos moi pobres, deixando unha franxa ampla de clases medias sen protección, coa esperanza va de que os coidados informais e o mercado serían suficientes. Neste caso os servizos públicos aos dependentes son financiados con cargo a impostos e os criterios de acceso ás prestacións adoitan discriminar por capacidade de pagamento, grao de dependencia e ausencia de coidadores informais.

Unha avaliación máis avanzada tivo lugar nos países escandinavos. Os seus gobernos ofrecen programas financiados con cargo aos impostos que, se ben nun principio foron pensados para os máis pobres, acabaron por estender a cobertura a case todos os cidadáns dependentes. Estes países comezaron desenvolvendo equipamentos residenciais pero, a partir dos anos setenta, optaron por estender unha ampla rede de servizos de atención a domicilio provistos maioritariamente polo sector público. Pola súa banda, o fraccionado sistema de axudas específicas foise substituíndo por un único programa de atención á dependencia que é xestionado polos municipios. Estes gozan así, de maior control sobre o gasto total dedicado á dependencia e de maior flexibilidade para adaptar a oferta de recursos (residencias, centros de día e axuda a domicilio) ás necesidades específicas dos dependentes (Royal Comission, 1999: 166). Nos estados da Europa continental a asistencia ao cargo dos impostos tamén ten estado limitada aos máis pobres, pero co progresivo envellecemento da poboación e o aumento da actividade laboral feminina comprobouse a necesidade de ampliar a protección ás clases medias. A diferenza cos países escandinavos é que o instrumento elixido foron as transferencias en metálico financiadas total ou parcialmente coas contribucións á Seguridade Social.

Unha alternativa adicional que se debe considerar é a posibilidade de que os usuarios financien algunha parte do custo do programa. O copagamento neste tipo de servizos ten valedores e detractores segundo o enfoque que un adopte na avaliación. Entre as vantaxes

do copagamento figuran, como é obvio, o menor custo para o erario público porque modera a demanda, sempre e cando o beneficiario teña algunha capacidade de decisión na cantidade e calidade dos servizos que se lle ofrecen, ademais de que non ten moito sentido que se faga pagar un servizo que un non elixe. Se a elección está nas mans dun técnico que non ha de soportar o seu custo, o efecto moderador do copagamento desaparece. Experiencias de copagamento existen tanto nos países escandinavos coma nas novas reformas adoptadas na Europa continental, aínda que as súas regras de aplicación e os seus resultados difiren. Nos países escandinavos o custo das residencias é cofinanciado polos usuarios cunha parte da súa pensión. Estimouse que esta achega supón arredor dun 20% do importe das pensións dos residentes, aínda que esta cantidade media varía segundo o nivel de renda da persoa. O copagamento tamén se emprega no financiamento dos servizos a domicilio, agás en Dinamarca, onde este servizo é gratuito³, salvo para os servizos domésticos de limpeza, xardinería..., que son pagados polo usuario, pero subsidiados parcialmente cun programa de transferencias en metálico para esta finalidade. Unha precaución que hai que ter cos procedementos de financiamento é que o seu deseño non xere unha estrutura de incentivos con efectos perversos sobre a eficiencia do programa. No caso das contribucións privadas, se o copagamento é menor nos servizos residenciais que na atención a domicilio, córrese o risco de que as persoas maiores tendan a elixir o ingreso nunha residencia cando poderían permanecer no seu fogar cunha axuda a domicilio, pero que lles resultaría máis custosa. Así non é de estrañar que en Dinamarca o copagamento sexa esixido nas residencias, pero non nos servizos a domicilio. No Xapón, onde o novo sistema de protección á dependencia instituído no ano 2000 esixe o copagamento dunha tarifa plana igual para todo o mundo equivalente ao 10% do custo dos servizos, levou os consumidores a concentrar a súa demanda naqueles servizos de custo relativo máis baixo para eles, e estímase que utilizan un 50% menos os servizos aos que terían dereito (Campbell e Ikegami, 2003). Nestes resultados inflúe, sen dúbida, o feito de que o novo sistema xaponés consiste nunha transferencia en metálico que percibe o usuario *ex post facto*, é dicir, elixe o seu provedor e paga o custo total do servizo, do que obterá posteriormente un reembolso do 90%.

1.3. Coordinación e flexibilidade

1.3.1. *Servizos sociosanitarios*

Na axuda a domicilio participan traballadores moi diversos. Médicos, persoal auxiliar sanitario, traballadores sociais, pedagogos e asistentas do fogar entre outros, que dependen de autoridades administrativas diferentes, e de departamentos distintos dun mesmo nivel da Administración pública. Ao cal cabe engadir os traballadores dependentes de organizacións privadas e os autónomos, tanto os formais coma os da economía somerxida. A coordinación de todos eles é un reto que ha de ser afrontado para evitar duplicidades e para extraer a máxima eficiencia dos recursos investidos.

A dificultade para coordinar os servizos foi sempre particularmente difícil naqueles países onde o financiamento da atención á dependencia se divide entre a sanidade e os servizos sociais con regras de acceso distintas, universais na sanidade e asistenciais nos servizos sociais. Os atrancos aumentaron desde o momento en que se foi estendendo a atención a domicilio como alternativa ás residencias e, ademais, desenvolvéronse prácticas de colaboración entre provedores públicos e privados. As estratexias para mellorar a coordinación e conseguir

que as necesidades da persoa dependente sexan tidas en conta de maneira integral foron moi heteroxéneas, pero, ata o momento, non hai avaliacións rigorosas que poidan comparar os resultados obtidos.

No Reino Unido optouse por instituír «xestores de casos» no nivel local que, desde un único centro local e cun orzamento propio, coordinan equipos multidisciplinares formados por persoal sanitario, traballadores sociais, pedagogos e traballadoras familiares (Tester, 1996). Nos países escandinavos utilízase tamén a xestión de casos desde centros de servizos sociais, pero, ademais, fíxose unha énfase especial en que as responsabilidades públicas na sanidade e os servizos sociais dirixidos aos dependentes estean situados nun mesmo nivel da Administración, os concellos (Casado e López, 2001), ao tempo que crearon incentivos para evitar o traspaso de casos innecesarios á rede hospitalaria (Kirk, 1997).

1.3.2. Política de vivenda

Un programa de atención á dependencia ten que apoiarse na coordinación dos servizos sociais e sanitarios, e entre estes, e a política de vivenda. As autoridades deben considerar as seguintes opcións de futuro: a) promover unha oferta de vivenda adaptada ás necesidades básicas dos discapacitados (anchura das portas, duchas sen chanzos, ascensores accesibles para as cadeiras de rodas...), b) habilitar programas públicos de axuda para as reformas de vivendas que permitan a unha persoa con mobilidade limitada continuar vivindo no seu fogar e c) fomentar a provisión de vivendas compartidas con servizos sociosanitarios comúns e de pequenas residencias que sexan unha alternativa de calidade ás residencias actuais.

Aínda que é moi común establecer unha relación secuencial do ciclo vital das persoas maiores, que comezaría na vivenda normalizada para pasar logo a unha residencia, a unha residencia asistida despois e, por último, a ingresar nun hospital, calquera persoa experta no campo das dependencias sabe que a relación entre estes tipos de aloxamento non é unidireccional nin irreversible. Os episodios de dependencia son en moitos casos reversibles e pode que sexan ou non recorrentes. Isto significa que unha persoa maior pode necesitar un ingreso hospitalario que a leve ao cabo dun tempo, a un período de recuperación asistida que ben pode desenvolver nunha residencia, ou nun centro de día, para acabar levando de novo unha vida normal no seu propio domicilio, con posterioridade á súa adaptación se for necesaria.

Tírase disto que é preciso establecer unha rede flexible que relacione a atención hospitalaria con centros de día nos que se presten servizos sociais e sanitarios, con centros residenciais e coa axuda a domicilio, que debe estar coordinada con programas de adaptación de vivendas ou de cambio a outras máis accesibles. Esta rede debe ser un recurso para atencións temporais que inclúan non só períodos de crise na saúde da persoa dependente, senón tamén as necesidades de «respiro» dos familiares que poden atopar unha solución na atención temporal do dependente nun centro de día ou residencial.

2. OS EFECTOS DE CADA RÉXIME NAS FAMILIAS CUN MEMBRO DEPENDENTE

España, como veremos deseguido, ten a necesidade de incrementar a oferta de servizos formais para o coidado de dependentes. As autoridades e as forzas políticas do noso país tiveron como exemplos tres opcións xenéricas desenvolvidas na Unión Europea. A primeira consistía en aumentar o financiamento actual, pero sen cambiar os criterios de acceso ás presta-

cións, é dicir, imitar o Reino Unido e continuar cun programa público asistencialista pero dotado de maiores recursos. A segunda estratexia optaba por transferir un subsidio non-finalista aos fogares onde reside un dependente; é o caso de Austria, Luxemburgo e Alemaña. Por último, puido escollerse a subministración universal dos servizos como acontece nos países escandinavos. A opción elixida finalmente en España pretende ser un compromiso entre o réxime continental e o escandinavo cuxos posibles efectos serán comentados máis adiante, pero antes imos explorar que efectos ten sobre as familias cada unha das opcións. Para facelo comparamos España cos catro países con programas diferentes e que xa levan algúns anos en funcionamento: Dinamarca, pola súa excepcional rede de atención baseada na prestación directa de servizos públicos; Austria e Alemaña, pola novidade dos seus programas que tratan de ofrecer un subsidio en metálico de carácter case universal, e tamén, porque as súas iniciativas espertaron certa expectación na opinión pública española; o Reino Unido posto que, aínda que dedica maiores recursos que España, tamén basea a súa rede de protección en programas públicos xestionados polos gobernos locais, pero cun carácter marcadamente asistencialista. Unha descrición máis polo miúdo de cada un deles pode ser consultada en Sarasa (2003).

A partir dos datos que nos proporciona o *Panel dos Fogares da Unión Europea* (PFOGUE), sabemos que Dinamarca, Alemaña e o Reino Unido presentan taxas máis elevadas que as españolas de enfermos ou inválidos crónicos, así como de persoas con algún tipo de dependencia. No entanto, a proporción dos fogares onde polo menos un dos seus membros dedica parte do seu tempo a coidar un adulto dependente é en España e Austria maior que en Dinamarca e Alemaña, dous dos países con maior proporción de dependentes, pero que mostran as ratios máis baixas de fogares coidadores por dependente aínda que cunha diferenza importante entre eles, as horas de dedicación. En Dinamarca o promedio de horas por fogar é o máis baixo de todos os países considerados, mentres que Alemaña se sitúa en niveis similares aos do Reino Unido e Austria. A situación máis gravosa para os fogares é sen dúbida a española onde, non só hai máis fogares coidadores por dependente, senón que o promedio de horas dedicadas é máis do dobre do existente no resto dos países. Se nos atemos á duración dos coidados, os datos dispoñibles indícanos que a dedicación adoita prolongarse varios anos. Arredor do 40% das persoas que tiveron que atender un dependente fixérono durante tres ou máis anos continuados en España e en Austria, mentres que en Dinamarca esa proporción apenas acada o 25%. Este dato indicaría que a existencia dunha oferta xenerosa de servizos de atención á dependencia neste país reduce a carga das familias, non só en intensidade, senón tamén en duración.

Cando a oferta de servizos formais é insuficiente e o groso da atención recae sobre as familias, a opción de compartir a residencia entre pais dependentes e fillos coidadores acostuma ser a máis eficaz. Non é de estrañar, así, que haxa unha certa relación entre a proporción de persoas que han de coidar a outros adultos no seu propio fogar e o número de horas que han de dedicar a tales coidados. O coeficiente de correlación entre unha dedicación superior ás 19 horas semanais e a proporción de atendidos no propio fogar é de 0,75. Non obstante, só un 29% dos dependentes daneses viven no mesmo fogar que o seu coidador, unha cifra que case acada o 70% en España, o 57% no Reino Unido e arredor do 50% en Austria e Alemaña. A proporción de persoas maiores que viven no mesmo fogar que os seus fillos depende de factores culturais e podería argumentarse que é a coresidencia no mesmo fogar a que explica o elevado número de horas de atención; pero esta maior dedicación dos

fogares españois cúmprese mesmo cando o dependente vive nun fogar distinto ao do coidador. A proporción destes coidadores que prestan máis de 44 horas á semana acaba en España o 19,4% mentres que a media nos países considerados é do 6,5% (ver táboa 2). Contando o conxunto de horas que dedican os coidadores con independencia do lugar de residencia, en España non chegan ao 8% os coidadores que dedican menos de 10 horas semanais, unha cifra que ascende ao 60% en Dinamarca e oscila entre o 27 e o 34% no resto dos países (véxase táboa 3). España é sen dúbida o país onde o coidado de persoas dependentes esixe máis horas de dedicación aos seus familiares, seguido a certa distancia polo Reino Unido. En Dinamarca, o excelente desenvolvemento dos servizos públicos permite ás familias dedicar un tempo non excesivo, mentres que Austria e Alemaña se sitúan nunha posición intermedia.

Táboa 2: Horas de dedicación segundo o lugar de residencia do dependente

	No fogar		Fóra do fogar	
	menos de 10	máis de 44	menos de 10	máis de 44
DK	40,1	13,6	68,1	5,1
ES	4,5	41,3	15,2	19,4
AU	11,2	17,8	43,2	1,7
DE	15,8	24,5	48,7	3,7
UK	11,6	48,7	56,8	2,5
media	16,64	29,18	46,4	6,48

Fonte: elaboración propia a partir dos datos do *Panel dos Fogares da Unión Europea* de 1998.

Táboa 3. Horas de dedicación semanal con independencia do lugar de residencia

País	1 a 4	5 a 9	10 a 19	20 a 44	>44	TOTAL
DK	39,76	20,36	19,52	12,39	7,97	100,00
ES	2,90	4,96	20,54	37,28	34,31	99,99
AU	11,00	16,35	32,43	30,58	9,65	100,01
DE	13,91	19,83	26,83	26,45	12,98	100,00
UK	16,29	16,27	19,29	20,89	27,25	99,99
media	16,77	15,55	23,72	25,52	18,43	100,00

Datos de 1998, agás DE e UK de 1996.

Fonte: elaboración propia a partir dos datos do *Panel dos Fogares da Unión Europea* de 1998.

Que consecuencias ten a atención informal aos dependentes sobre as oportunidades de emprego das persoas cuidadoras? En primeiro lugar, debemos ter en conta que existe unha certa incompatibilidade entre manter un emprego remunerado e atender unha persoa dependente cando esta atención esixe un número de horas semanais superior ás 20 horas de dedicación. Superado este limiar as probabilidades de que a muller deba abandonar o seu emprego ou reducir a súa xornada laboral aumentan de maneira significativa (Sarasa, 2005). Estimacións efectuadas por Sarasa e Mestres (2007) tomando como variables de control a idade e a formación da muller cuidadora confirman que a diferenza na probabilidade de que unha muller sexa laboralmente activa cando ha de atender unha persoa adulta dependente respecto da probabilidade das mulleres que non teñen esa responsabilidade é insignificante en Dinamarca. Polo contrario, esa diferenza acada a súa cota máis alta no Reino Unido. Un dato interesante é que, segundo estes datos, os programas de transferencias de rendas austríaco e alemán non parecen aumentar a probabilidade de emprego destas cuidadoras con relación ás españolas. En consecuencia, as prestacións en metálico por si mesmas non parecen ser moi eficaces para incentivar o emprego de quen deben asumir o coidado dun familiar dependente.

A partir destes datos podemos albiscar algunhas das consecuencias que teñen as institucións de protección social sobre os fogares. En España a cobertura tanto de residencias como de servizos de atención a domicilio é baixa e, no Reino Unido, acada un nivel medio. O apoio aos dependentes en ambos os países, aínda que algo máis desenvolvido no Reino Unido, fundaméntase nunha provisión asistencialista baseada na comprobación de necesidades e medios dispoñibles que prioriza aos máis pobres e extremadamente dependentes. En ambos os países, o coidado dos dependentes recae nos fogares en maior medida que noutros países europeos. Hai máis fogares por dependente que prestan coidados e dedican de media máis horas por fogar. No outro extremo, Dinamarca ofrece as taxas de cobertura á poboación dependente máis elevadas. Neste país é menor a ratio de fogares con algún cuidador e tamén é menor o número medio de horas que estes fogares dedican aos coidados de dependentes. Ademais, o número medio de anos consecutivos en que unha persoa exerce de cuidadora é inferior. Como resultado, as mulleres que han de atender algunha persoa dependente non son penalizadas na súa carreira laboral. A diferenza máis importante entre Austria e Alemaña, para os efectos do impacto sobre a poboación cuidadora, é que, se ben Austria ofrece unha transferencia en metálico non-finalista, Alemaña ofrece a posibilidade de elixir entre percibir a prestación en metálico, coa que se pode contratar algunha persoa no mercado, ou a prestación directa do servizo. A proporción de beneficiarios que optan por recibir o beneficio en servizos directos é especialmente baixa,⁴ pero a intensidade protectora do subsidio é algo máis alta que no caso austríaco⁵, co que resulta máis doado contratar servizos no mercado libre. Os datos do PFOGUE mostran indicios de que o programa alemán podería ter maior capacidade que o austríaco para liberar horas de coidados aos familiares dos dependentes. Así, mentres que Austria mantén unhas ratios de fogares, horas e persoas cuidadoras por dependente en torno á media da mostra de países seleccionada, Alemaña amosa unhas ratios sensiblemente inferiores. No entanto, a capacidade do programa alemán para garantirles ás persoas cuidadoras iguais oportunidades de emprego que ás non-cuidadoras é sensiblemente inferior á do danés.

3. OS CUSTOS: COMO E EN QUE QUEREMOS GASTAR OS CARTOS?

Se a alternativa danesa é a máis eficaz, queda por dilucidar se é tamén a máis eficiente; pero non é posible coa información dispoñible levar a cabo unha avaliación rigorosa desta cuestión que requiriría un traballo de investigación específico. É posible, emporiso, facer unha aproximación aos custos directos que teñen para o sector público unha ou outra alternativa das estudadas neste informe.

Na táboa 4 podemos observar como o gasto dos servizos prestados aos dependentes en Dinamarca é o máis elevado en termos da súa proporción sobre o produto nacional bruto, chega ao 3%, mentres que no resto de países se aproxima ao 1% e, aínda que a información sobre o gasto en Austria e no Reino Unido é incompleta, resulta dubidoso que o seu valor real chegue a acadar o nivel danés. Como era de esperar, a proporción da riqueza nacional que en España se dedica a coidar aos dependentes é a máis baixa de todas, quedándose nun 0,3% do PNB.

Táboa 4. Proporción do produto nacional bruto gastado en prestacións a persoas discapacitadas e persoas maiores (ano 1998)

	Austria ^a	Alemaña	Dinamarca	España	Reino Unido ^b
Beneficios en metálico	11,9	11,5	8,6	9,5	12,8
Servizos	0,9	0,7	3,0	0,3	0,8
Total	12,8	12,3	11,6	9,8	13,6

^a Os datos de Austria non inclúen o gasto na atención a domicilio nin nos centros de día.

^b Os datos do Reino Unido non inclúen o gasto nas residencias nin nos centros de día. Os informes da Royal Comission estiman que o gasto total en servizos ascende ao 1,6% do PIB.

Fonte: OECD, Social Expenditure Database.

Na mesma táboa observamos tamén que os países analizados mostran unha estrutura do gasto público dirixido ás persoas maiores, e aos discapacitados en xeral, moi diferente. Mentres que Dinamarca garante máis a provisión de servizos, España, Alemaña, Austria e o Reino Unido basean a protección dos seus dependentes nas transferencias en metálico, ben a través de pensións, ou de subsidios. Teoricamente os beneficiarios destas prestacións en metálico poden adquirir os servizos que necesiten no mercado, pero vimos que esa posibilidade queda reducida a unha minoría e que xera desigualdades maiores ás existentes no réxime escandinavo. O paradoxal desta situación é que a proporción do conxunto do gasto social dirixido ás persoas maiores e aos discapacitados é máis baixa en Dinamarca e a súa porción de PNB dedicada a transferencias en metálico non é moi diferente da existente en España.

Acadar un nivel de atención semellante ao danés significaría para España un aumento do gasto de máis de 2,5 puntos sobre o PNB, pero esta cifra é enganosa posto que unha protección como a danesa, baseada máis na provisión universal de servizos que nas transferencias en metálico, ten maiores efectos positivos sobre o emprego formal. Un aumento da ocupación non-somexrida aumenta as contribucións á Seguridade Social e aos ingresos fiscais, de modo que a cifra neta que teñen que achegar as administracións públicas sería menor. Canto menor sería esta cifra non o podemos estimar, pero non é insignificante a cifra que xa se valorou sobre o conxunto do gasto social público nos países escandinavos. Segundo os traballos de Adema (1999), o gasto social neto nestes países estaría en torno a 8 puntos porcentuais menos dos que se recollen nas estatísticas oficiais. No caso concreto de Dinamarca, Adema (1999: 30 táboa 7) estima unha redución do 36% no gasto público social bruto, cifra que só chega ao 11,5% no caso alemán e ao 13% no Reino Unido⁶. Asumindo que a relación entre gasto bruto e neto fose homoxénea en todos os sectores e aplicando estes coeficientes ao sector da atención á dependencia, teríamos que o gasto público neto neste sector, incluídas as prestacións en metálico e en especie, sería o 7,5% do PNB en Dinamarca, o 10,9% en Alemaña e o 11,8% no Reino Unido.

En suma, cos datos dispoñibles, a combinación de transferencias en metálico e de servizos danesa é máis eficiente que calquera outra das analizadas. Cun investimento neto dos recursos moito menor mantén niveis exemplares de cobertura nos servizos de atención á dependencia e unhas taxas de ocupación laboral feminina e de persoas maiores de 45 anos máis elevadas⁷.

Entre estas alternativas, a opción escollida coa recente lei española de atención ás persoas dependentes foi un compromiso intermedio entre o réxime escandinavo e o da Europa continental. Do primeiro tomou a prestación de servizos como opción preferente fronte aos subsidios en metálico non-finalistas; do segundo tomou a estandarización das prestacións cuxa intensidade dependerá de como quede situada a persoa discapacitada nunha escala de cinco niveis de necesidades. O financiamento faise con cargo aos orzamento xerais do Estado, aínda que xestionados pola Seguridade Social e as comunidades autónomas, e o acceso é universal con independencia do historial contributivo do solicitante. Coma na maioría dos países, finánciase parte do programa con achegas dos beneficiarios, que varían en función do seu nivel de renda e de patrimonio. Están por determinar a intensidade das prestacións, a contía das achegas dos beneficiarios e, sobre todo, os recursos que se destinarán para desenvolver a rede de servizos necesarios. É de esperar que, en calquera caso, o diferencial que nos separa arestora dos países da Europa septentrional se vexa reducido de maneira significativa nos próximos dez anos, dado que a lei prevé alcanzar a cobertura total no ano 2015. Non obstante, a avaliación futura que se faga da nova lei deberá contemplar a análise dos seus efectos sobre as desigualdades actuais na utilización de recursos para atender os dependentes.

4. DESIGUALDADES NO ACCESO AOS SERVIZOS DE ATENCIÓN Á DEPENDENCIA EN ESPAÑA

Sabemos que en España a taxa de dependencia das persoas maiores é maior entre os analfabetos e nos fogares con baixos ingresos (Gonzalo et al., 2004; Rodríguez Cabrero, 1999, Sarasa, 2007) e que as mulleres das clases sociais máis desfavorecidas constitúen o groso das nosas cuidadoras (García-Calvente et al., 2004). Pero, como inflúe a clase social na probabi-

lidade de acceder aos diferentes recursos existentes para atender as persoas dependentes? Dos tres indicadores máis usuais na definición da clase social, —a ocupación, os ingresos e o nivel educativo—, cada un deles inflúe de maneira distinta na asociación existente entre a clase social e o acceso que teñen as persoas dependentes a diferentes recursos. A ocupación e o status laboral dos familiares máis próximos condiciona o tempo dispoñible que estes teñen para atender a persoa discapacitada. Os inactivos e os parados, seguidos daqueles que teñen ocupacións con horarios flexibles, son quen mellor poden sortear a incompatibilidade entre tempo de traballo remunerado e tempo de coidados informais. En canto aos ingresos, as clases sociais con máis renda dispoñible poden adquirir no mercado os recursos para cubrir as necesidades derivadas da dependencia, de modo que dispoñen de maior capacidade de elección para decidir o uso do seu tempo (Henz, 2006). Asemade, nos réximes de benestar onde o acceso aos servizos públicos de atención á dependencia está condicionado pola demostración da pobreza, as clases máis acomodadas non teñen acceso aos servizos públicos. No concerne ao papel específico que pode xogar a educación no acceso aos servizos de atención á dependencia, a teoría do capital humano predí que con maior capital humano, máis alto será o custo da oportunidade de atender unha persoa dependente, dadas as incompatibilidades existentes entre un emprego remunerado e unha atención intensiva. Ademais, as persoas con máis formación controlan mellor a información e os procedementos que conducen aos provedores de servizos (Foster, 1983).

Medindo a posición social segundo o nivel de estudos do fornecedor principal do fogar, observamos na táboa 5 que a contratación de empregados e o uso de voluntarios manteñen unha relación de signo contrario co nivel de estudos. A maior nivel de estudos maior é a contratación de empregados, pero menor é a utilización dos recursos prestados polo sector voluntario. Non pode dicirse o mesmo no que respecta aos servizos sociais públicos xa que, se ben o seu uso se reduce a medida que aumenta o nivel educativo do fornecedor principal, unha vez este nivel supera o nivel equivalente ao que no sistema educativo actual é a secundaria obrigatoria, o consumo de servizos sociais públicos aumenta ata case situarse en niveis similares aos acadados polas persoas analfabetas ou con só estudos primarios, un dato sorprendente dado que, en principio, os servizos sociais públicos españois teñen un forte carácter asistencial e priorizan os fogares sen recursos.

Cando tomamos a renda dispoñible do fogar como criterio de discriminación, observamos que no conxunto español a probabilidade de que unha persoa discapacitada cunha renda dispoñible equivalente á situada na metade superior da distribución da renda equivalente dos fogares na súa comunidade autónoma ten 2,35 veces máis probabilidades de contratar un empregado para que o asista que unha persoa cuxa renda equivalente se sitúa na metade inferior da distribución. A renda non ten influencia ningunha no acceso aos servizos do voluntariado, que atenden tan só algo máis do 5% das persoas con algunha discapacidade, e ten unha influencia relativa no acceso aos servizos sociais públicos, posto que para unha persoa cunha renda situada na metade inferior da distribución, a probabilidade de acceder a servizos públicos é soamente un 23% máis elevada que a dunha persoa cunha renda situada na metade superior da distribución. Na táboa 6 poden observarse esas probabilidades para cada comunidade autónoma. Esta táboa ofrece datos interesantes sobre o uso dos servizos públicos, especialmente nos casos do País Vasco e Asturias, onde estes servizos son utilizados con maior frecuencia por parte do 50% máis rico da comunidade autónoma. De feito, unha utilización dos servizos públicos que favorece a metade máis pobre da poboación só ocorre

en Navarra, Madrid, Galicia e Andalucía. Esta é unha dimensión da estrutura dos nosos servizos sociais de atención á dependencia que merece un estudo en maior profundidade.

Para comprender mellor a estrutura das desigualdades no acceso a diferentes recursos de atención á dependencia, as táboas 7 e 8 ofrecen os resultados de dous modelos de regresión. O primeiro deles (táboa 7), é unha regresión loxística que foi estimada catro veces cambiando en cada unha delas a variable dependente, deste xeito estimáronse por separado os pesos dos factores asociados á utilización de cada tipo de recurso: os empregados contratados no mercado, os servizos sociais públicos, o voluntariado e a familia. O segundo modelo (táboa 8) consiste nunha regresión lineal onde a variable dependente é o número de horas de atención recibidas á semana en función do tipo de recurso principal utilizado⁸.

As estimacións confirman os resultados obtidos coa análise bivariable no que concerne ao efecto que teñen, tanto a educación do fornecedor principal do fogar onde reside a persoa discapacitada coma a renda dispoñible dos fogares. A utilización da axuda prestada polos familiares é máis intensa nos fogares cuxa renda dispoñible se sitúa nos tramos intermedios de distribución da renda, en parte porque a algúns destes fogares o seu nivel de renda failles algo máis difícil acceder aos servizos públicos, aínda que esta dificultade non é estatisticamente significativa e, temos que supoñer que, en certa maneira, porque hai datos que apuntan a que a solidariedade interxeneracional é máis intensa entre as clases sociais acomodadas. Hai evidencias empíricas a prol desta hipótese desde o momento en que algúns estudos realizados nos EUA conclúen que os membros de clase media tenden a estar máis implicados que os da clase traballadora no apoio emocional e material dos seus pais (Lye, 1996). Tamén en Europa hai sinais de que as relacións familiares están afectadas pola clase social. Tomando a educación como referencia de clase, Kalmijn (2006) encontra en Holanda unha maior frecuencia de contactos persoais e unha maior proximidade residencial entre as familias de baixo nivel educativo, pero unha maior propensión á solidariedade recíproca nas familias de status educacional alto (Kalmijn, 2004). En Portugal, Wall et al. (2001) tamén localizan indicios significativos de que as persoas con status educativo e ocupacional de baixo prestixio tenden a recibir niveis máis baixos de soporte informal e de que o feito de manter relacións extensas coa familia non garante recibir axuda dela. En Alemaña, Kohli et al., (2001) encontran decote unha maior concordia cos valores altruistas interxeneracionais entre os fogares con maior nivel de renda. Non obstante, non hai evidencias claras a favor de se este diferencial de solidariedade familiar é debido a unhas pautas de socialización diferentes vinculadas á educación recibida por cada clase social ou, se responde a criterios máis materiais, coma diferentes graos de acceso aos servizos formais e ao efecto da reciprocidade ocasionado polas axudas materiais que os pais ben estantes transfieren aos seus fillos. As estimacións realizadas neste modelo apuntan a que estas diferenzas de solidariedade familiar obedecen menos a factores culturais que a factores materiais. Obsérvase que este patrón clasista de solidariedade familiar non se cumpre entre os fogares máis ricos. Os discapacitados que residen en fogares cunha renda dispoñible situada no cuartil superior da distribución non fan un uso tan intenso da familia porque poden pagar os servizos necesarios no mercado. Obsérvase que a *odd-ratio* de que os fogares do cuartil superior de renda compren estes servizos é máis do dobre que a *odd-ratio* dos cuartís primeiro e segundo e un 60% superior á do terceiro cuartil. A importancia que ten a capacidade de pagamento, medida pola renda dispoñible do fogar, na solidariedade familiar é manifesta cando observamos que o nivel de estudos non ten efecto significativo ningún, e os estudos miden tanto o custo da oportunidade de prestar asistencia

informal como, en certo modo, o ambiente cultural da familia. Un dato, con todo, chama a atención, e é a menor utilización que fan dos servizos sociais públicos os fogares onde o fornecedor principal ten un nivel baixo de estudos. Resulta precipitado extraer conclusións sobre as súas causas, xa que se require un estudo específico máis polo miúdo, pero é preocupante que nun sistema de servizos sociais asistencial coma o español, sexan estes fogares os máis discriminados.

A estas desigualdades de clase hai que engadir as desigualdades inherentes á diferente configuración da oferta de recursos no territorio. O tamaño do municipio non ten efecto significativo ningún sobre o grao de acceso que poida ter unha persoa discapacitada á axuda dos seus familiares. As teses de que as grandes cidades promoven a individualización ata o punto de que os individuos poden encontrarse desvalidos no caso dunha necesidade non teñen respaldo na evidencia empírica. Pero o acceso aos servizos substitutivos ou complementarios da familia si que está condicionado polo concello de residencia. As estimacións da táboa 7 amosan que o uso de servizos sociais é máis probable nas grandes cidades onde, tanto o maior orzamento das autoridades locais como a maior presión política da cidadanía, favorecen o desenvolvemento dos servizos sociais. Ademais, a táboa 8 mostra que é tamén nas grandes cidades onde as persoas dependentes obteñen un número maior de horas de atención á semana. Dada a asociación negativa existente entre o uso dos servizos sociais e o número de horas recibidas de atención, é de supoñer que o maior número de horas recibidas polos residentes nas grandes cidades se debe á combinación dos diferentes recursos familiares, de mercado e de voluntariado cos servizos sociais públicos. Porén, o acceso aos servizos ofrecidos polo mercado é máis probable nas cidades pequenas e medianas de entre 50 001 e 500 000 habitantes, cidades estas onde a acción do voluntariado é significativamente máis escasa.

Unha vez o uso dos servizos está controlado polo tamaño do concello, a clase social e outros factores demográficos especificados no modelo, preguntámonos se hai diferenzas significativas no uso dos recursos entre comunidades autónomas. A resposta é afirmativa. A Rioxa é a comunidade onde máis accesibles son os servizos sociais para as persoas con algunha discapacidade. Polo contrario, en seis comunidades autónomas as persoas dependentes teñen máis dificultades para acceder a servizos sociais públicos que no resto de España. A maioría delas (Galicia, Andalucía, Comunidade Valenciana e Murcia) son comunidades con taxas de pobreza por enriba da media española (Sarasa, 2005). Emporiso, Cantabria e, sobre todo, Cataluña non figuran no grupo dos territorios pobres ou cun elevado risco de pobreza, polo que haberá que pensar que o menor uso de servizos públicos nestas CC. AA. se debe a unha oferta limitada, froito dunha opción de política social escollida polos seus gobernos. Algunhas CC. AA. mostran un maior uso relativo e simultáneo do mercado e do voluntariado, tal é o caso de Cataluña, Navarra e Estremadura, mentres que outras se apoian máis nunha ou noutra das alternativas privadas. En Andalucía, Galicia e Cantabria, a escaseza de servizos públicos está compensada polo voluntariado, namentres que na Comunidade Valenciana e Baleares, polo mercado.

En resumo, o risco de padecer unha discapacidade é maior entre as clases sociais máis pobres e menos educadas. Non obstante, o acceso aos servizos de atención á dependencia alleos á familia está condicionado polo lugar de residencia e é máis frecuente entre os fogares con maior renda dispoñible e nivel educativo. Corrixirá a nova lei de atención á dependencia estas desigualdades no acceso aos recursos?

5. CONCLUSIÓNS: EFECTOS ESPERABLES DA LEI DE DEPENDENCIA

A lei establece como dereito subxectivo dos cidadáns españois residentes no país un mínimo de protección universal definido e financiado pola Administración xeral do Estado, e establece tres niveis de protección: o definido pola Administración xeral do Estado, o definido por convenio entre cada comunidade autónoma e a Administración xeral do estado e, ademais, deixa aberta a posibilidade a un nivel adicional que puidese ofrecer cada comunidade.

Polo momento, non é posible estimar que efectos terá a nova lei sobre os beneficiarios potenciais en tanto que o Consello Territorial formado pola Administración xeral do Estado e as CC. AA., ha de ser o responsable de definir cuestións tan importantes coma os criterios de valoración da dependencia, a intensidade protectora e o réxime de copagamento por parte dos beneficiarios. Non obstante, si que podemos avanzar algunhas cuestións acerca de como poderán verse afectadas as desigualdades actuais por esas decisións. En primeiro lugar, é unha boa noticia que a nova lei ofrezca como prestación universal prioritaria a prestación de servizos no canto de prestacións en metálico. Esta opción aproxima o noso sistema de atención á dependencia aos existentes nos países escandinavos que priorizan a prestación de servizos universais, o cal permite non só reducir as cargas dos fogares, se non que aumenta tamén as súas oportunidades de emprego, especialmente nos fogares con capital humano e nivel de renda baixo. O paso cara a un sistema de prestación universal de servizos ha de significar, en principio, un acercamento aos estándares de cobertura do norte de Europa e unha redución nas desigualdades actuais de clase. Un grupo que posiblemente notará un alivio significativo será o dos fogares cuxo nivel de renda se sitúa no nivel intermedio da distribución da renda, demasiado ricos agora para acceder aos servizos públicos, pero non tanto como para aboar todos os servizos que precisan a prezo do mercado.

As prestacións económicas están reservadas a casos excepcionais como a contratación dunha asistencia persoal no caso dos grandes dependentes, ou cando non haxa unha oferta suficiente de servizos. Non obstante, esta última condición pode converterse nun búmerang en contra da prestación de servizos en si mesma se os gobernos, tanto central coma autonómicos, se amosan mesquiños á hora de financiar unha rede de servizos suficiente. Outra dimensión positiva da nova lei é a consideración que fai da capacidade económica dos beneficiarios para determinar a contía do copagamento, en tanto que se considera soamente a capacidade económica «persoal» do beneficiario e non a da súa familia. Deste modo é o cidadán e non a familia o portador do dereito á atención, aspecto este que axudará a unha maior autonomía das persoas e a unha menor penalización de aqueles fogares nos que haxa persoas empregadas.

No entanto, quedan dúbidas importantes sobre o futuro sistema de atención á dependencia que non poden ser resoltas polo momento. Apuntarei só algunhas delas. A definición de niveis estandarizados de dependencia e, polo tanto, da intensidade das prestacións, deixa aberta a posibilidade de que tales prestacións sexan insuficientes para moitos fogares. Nestas circunstancias, os máis ricos poderán continuar comprando os servizos complementarios no mercado e, neste sentido, a nova lei pode moi ben fomentar o mercado dos seguros privados ao abaratar o custo das primas que agora serán só por servizos complementarios aos financiados polo sector público. Polo contrario, os fogares máis pobres para os cales a prestación estandarizada sexa insuficiente deberán acudir aos servizos sociais asistenciais. Que obteñan ou non tales servizos dependerá de se as CC. AA. invisten recursos suficientes nes-

tas prestacións. En caso contrario, é probable que as desigualdades entre ricos e pobres aumenten ou, no mellor dos casos, non se reduzan.

A outra grande interrogante da nova lei fai referencia á dispoñibilidade de vivenda adaptada ás necesidades das persoas discapacitadas. A ninguén se lle escapa que o éxito dun programa de atención ás persoas discapacitadas que pretende mantelas nas súas comunidades estriba en que haxa unha oferta accesible de vivendas adaptadas. A nova lei di pouco ao respecto, salvo a disposición adicional terceira sobre axudas económicas que permite que se establezan acordos entre as CC. AA., e a Administración xeral do Estado, de acordo coas súas dispoñibilidades orzamentarias, para conceder axudas económicas dirixidas a dotar de axudas técnicas para a vida ordinaria e *facilitar accesibilidade e adaptación do fogar*. A incerteza reside no feito de que se considere esta oferta como algo posible, restrinxido aos orzamentos dispoñibles, e que nada se diga sobre que ocorrerá cando a vivenda non sexa adaptable de ningún xeito, cousa nada estraña no parque actual de vivendas ocupado polas persoas máis humildes e de maior idade. O problema pode chegar a ser grave dada a notoria insuficiencia de vivenda pública adaptada no noso país.

Por último, e como era de esperar, a nova lei para nada poderá evitar as desigualdades territoriais entre as CC. AA. dadas as competencias estatutarias que estas teñen nos servizos sociais e que a lei recoñece. No concernente ás desigualdades relacionadas co tamaño do concello de residencia, é previsible que as dificultades para desenvolver a medio prazo unha rede de servizos no ámbito rural fagan que nestes lugares se recorra máis ás prestacións económicas, reforzando así o rol de coidadoras das mulleres. En que medida ocorra isto e en que medida se reduzan as desigualdades entre municipios de distinto tamaño dependerá do esforzo investidor que fagan as autoridades públicas. Un investimento que, en calquera caso, esixe un tempo prudencial para dar resultados, en tanto require dispoñer duns recursos de equipamentos e de capital humano que polo momento son insuficientes para acadar a cobertura de servizos necesaria a curto prazo. O risco é que o investimento pendente se eternice por falta de vontade política entre os diferentes niveis da Administración pública.

Notas

* Agradecementos: este traballo foi posible grazas ao financiamento obtido do Ministerio de Ciencia e Tecnoloxía (SEC2003-02699), da Fundación BBVA (CN04505), do Ministerio de Traballo e Asuntos Sociais (FIPROS 2006/20) e da Comisión Europea (EQUALSOC 513431).

- 1 A lei pode ser consultada na páxina electrónica do Ministerio de Traballo e Asuntos Sociais.
- 2 Segundo os datos do Instituto Nacional de Consumo (2001:22) os aforros redúcense a partir dos 50 anos e, pasados os 65 anos de idade, un 50% das persoas viven ao día sen capacidade ningunha de aforro.
- 3 A crise económica sufrida por Dinamarca a principios dos noventa levou a introducir o copagamento nos servizos a domicilio, pero a impopularidade da medida foi tan grande que tivo que ser retirada (Royal Comisión, 1999: 181).
- 4 Estímase que só un 10% dos beneficiarios optan pola percepción do servizo.
- 5 Unha simulación do efecto que tería en España a intensidade protectora dos esquemas alemán e austríaco pode consultarse en Sarasa (2003).
- 6 Non ofrecemos datos sobre Austria e España porque o estudo realizado non inclúe estes países.
- 7 Sobre as taxas de ocupación entre as persoas maiores de 50 anos véxase OECD (2001).
- 8 Por «recurso principal» entendemos o provedor de servizos que a persoa dependente identifica como o seu coidador principal, sexa aquel un membro da familia, un empregado privado ou do sector público ou un voluntario. Para obter máis detalles sobre a especificación dos modelos, véxase Sarasa (2007).

BIBLIOGRAFÍA

- Adema, W. 1999. *Net social expenditures*. Paris: OECD.
- Baldwin, S. e Parker, G. 1991. «Support for informal carers-the role of social security», en G. Dalley (ed.). *Disability and social policy*. Londres: Policy Studies Institute.
- Campbell, J. C. e Ikegami, N. 2003. «Japan's radical reform of long-term care», en *Social Policy and Administration*, 1 (37), pp. 21-34.
- Casado, D. e López, G. 2001. *Vellesa, dependència i atencions de llarga durada. Situació actual i perspectives de futur*. Barcelona: Fundació La Caixa.
- Evers, A. 1998. «The new long term care insurance program in Germany», en *American Journal of Ageing and Social Policy*.
- Foster, P. 1983. *Access to welfare. An introduction to welfare rationing*. Londres: Macmillan.
- García, M.; Mateo-Rodríguez, I. e Eguiguren, A. 2004. «El sistema informal de cuidados en clave de desigualdad», *Gac Sanit*, 18 (supl.1), pp. 132-139.
- Glendinning e McLaughlin. 1993. *Paying for care: lessons from Europe*. Londres: HMSO.
- Gonzalo et al. 2004. «La salud de las personas mayores», *Gac Sanit*, 18 (Supl 1), pp. 69-80.
- Henz, U. 2006. «Informal caregiving at working age: effects of job characteristics and family configurations», *Journal of Marriage and Family*, 68, pp. 411-429.
- Kalmijn, 2004. Family Solidarity among the Lower Educated. Relatorio presentado na Conferencia Euresco. Granada, 18 a 23 de setembro.
- Kirk, H. 1997. *Overview on elderly care in Denmark*. The Nippon Foundation, <http://prg1.nippon-foundation.or.jp>
- Kohli, M. e Kunemund, H. 2001. *Intergenerational transfers in the family: what motives for giving? Research group on aging and the life course*. Research Report 71. Freie Universität Berlin.
- Lye, D. N. 1996. «Adult child-parent relationships», *Annual Review of Sociology*, 22, pp. 79-102.
- Lingsom, S. 1994. «Payments for care: the case of Norway», en A.Evers et al. *Payments for care: a comparative overview*. Aldershot: Avebury, pp. 67-86.
- Olsen, E. 2002. «Comparing Ageing Experiences in U.S. and Denmark», en <http://www.aarp.org/international>.
- Österle, A. 1996. *Payments for care and equity*. European Research Institute.
- Rodríguez, G. 1999. *La protección social a la dependencia*. Madrid: Imerso.
- Rostgaard, T. 2002. Care services for children and other dependent people. European Union Presidency Conference. Elsinore, 25-26 de novembro.
- Royal Commission on Long Term Care. 1999. *With respect to old age: long term care. Rights and responsibilities*. Londres: The Stationery Office.
- Sarasa, S. 2003. *Una propuesta de servicios comunitarios para la atención de las personas mayores*. Documento de Trabajo 15/2003. Fundación Alternativas. <http://www.fundacionalternativas.com/fundacion/proyectos>.
- 2005. «Pobreza y rentas mínimas en España», en V. Navarro (ed.). *La situación social en España*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- 2006. The women's conciliation of adultcare and employment in different welfare regimes, relatorio presentado no EQUALSOC/EMPLOY_FAMNET workshop. Turín: 27 de xaneiro.
- 2007. «La atención a la dependencia en España: desigualdades territoriales y estratificación social» en V. Navarro (ed.). *La situación social en España*, (2). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Sarasa, S. e Mestres, J. 2007. «Women's employment and the adult caring burden», en G. Esping-Andersen (ed.). *The child gap: family formation in contemporary Europe*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Sundström, G. 1994. «Care by Families: An Overview of Trends», en OECD. *Caring for frail elderly people: new directions of care*. Paris: OCDE.
- Tester, S. 1996. *Community care for older people. A comparative perspective*. Londres: Macmillan.
- Theobald, H. 2003. «Care for the elderly: welfare system, professionalisation and the question of inequality», *International Journal of Sociology and Social Policy*, 4/5 (23), pp.159-185.

- Wall et al. 2001. «Families and informal support networks in Portugal: the reproduction of inequality», *Journal of European Social Policy*, 3 (11), pp. 213-233.
- Wiener, J. 1994. «Private sector initiatives in financing long-term care», en OECD. *Caring for frail elderly people: new directions of care*. Paris: OCDE.
- Wittenberg, R. 1999. «Economics of long-term care finance», en Royal Commission on Long Term Care. *With respect to old age: long term care. Rights and responsibilities*, (1), pp. 63-74. Londres: The Stationery Office.

ANEXO

Táboa 1. Servizos básicos para as persoas maiores a finais dos anos 90

País	Porcentaxes de cobertura	
	Axuda a domicilio	Residencias
Dinamarca	21,7	9,0
Suecia	17,9	9,1
Holanda	9,5	8,0
Francia	7,0	5,0
Alemaña	6,5	5,0
Reino Unido	5,0	7,0
Italia	5,4	2,2
España	2,0	3,0
Portugal	1,0	2,0

Fonte: Rostgaard, T. (2002).

Táboa 5. Uso de recursos de atención á dependencia segundo o nivel de estudos

Tanto por cento sobre persoas con algún tipo de discapacidade

	Servizos sociais	Empregados	Voluntariado
Analfabeto a causa de deficiencia	6,67	8,89	6,67
Analfabeto	6,69	4,34	4,56
Sen estudos	5,01	6,15	2,84
Primaria	4,29	7,28	2,25
E. xeral	4,69	6,45	1,46
S. Profesional	4,42	9,52	2,38
Secundaria 2º ciclo	4,97	11,93	2,19
Profesional	5,41	11,26	1,35
Universitaria	6,00	22,69	1,78

Fonte: Enquisa de discapacidades e deficiencias (EDDS). INE (1999).

Táboa 6. Uso de recursos de atención á dependencia segundo o nivel de renda e CC. AA.

	Tanto por cento sobre persoas con algún tipo de discapacidade			
	Servizos sociais		Empregados	
	50% pobre	50% rico	50% pobre	50% rico
País Vasco	9,36	22,57	8,33	23,03
Castela-A Mancha	9,45	11,38*	7,68	19,63
Comunidade Valenciana	6,79	7,72*	15,17	16,40*
Andalucía	6,91	3,89	8,15	23,35
Castela e León	15,28	11,83*	8,78	26,09
Estremadura	19,46	20,11*	6,34	28,66
Baleares	11,44	7,25*	18,04	20,70*
Cataluña	7,40	7,67*	16,99	28,73
Galicia	6,25	2,64	9,94	21,24
Aragón	15,32	16,95*	12,56	26,80
A Rioxa	28,29	21,93*	0	15,79
Madrid	17,51	8,23	7,34	22,00
Murcia	9,10	5,93*	7,92	21,57
Navarra	19,85	14,22	5,15	37,16
Asturias	7,21	11,47	4,21	23,43
Canarias	12,95	19,81*	2,30	12,37
Cantabria	5,25	6,32*	9,86	12,29*
Ceuta e Melilla	16,26	11,47*	5,94	24,07
España	10,46	8,49	9,90	23,22

* Diferenzas estatisticamente non-significativas.

Fonte: EDDS, 1999.

Táboa 7. Regresións loxísticas da utilización de recursos de atención á dependencia sobre a clase social

	Empregados		Servizos sociais		Voluntariado		Familia	
	Odds Ratio	P> z	Odds Ratio	P> z	Odds Ratio	P> z	Odds Ratio	P> z
Familia	1,16*	0,06	1,57***	0,00	1,20	0,13		
Servizos sociais	0,71**	0,05			1,53**	0,03	1,51***	0,00
Empregados			0,64**	0,01	1,16	0,40	1,04	0,60
Voluntariado	1,20	0,30	1,58**	0,02			1,03	0,78
Gravidade da discapacidade	2,08***	0,00	2,81***	0,00	1,90***	0,00	2,78***	0,00
<i>Cohorte de 17 a 24 como categoría de referencia</i>								
25 a 54 anos	0,13**	0,05	4,51***	0,00	1,46	0,44	0,79*	0,09
55 a 64 anos	0,77	0,16	1,88***	0,01	0,86	0,55	0,82***	0,01
65 a 74 anos	1,44**	0,01	1,98***	0,00	0,91	0,65	1,32***	0,00
75 e máis anos	2,92***	0,00	3,99***	0,00	1,16	0,46	2,38***	0,00
<i>Home como categoría de referencia</i>								
Muller	2,94***	0,00	1,11	0,30	2,23***	0,00	1,41***	0,00
Tamaño do fogar	0,65***	0,00	0,74***	0,00	0,52***	0,00	1,27***	0,00
<i>Concello con menos de 10 001 habitantes como categoría de referencia</i>								
de 10 001 a 50 000	1,16	0,19	0,88	0,32	1,05	0,73	1,03	0,55
de 50 001 a 500 000	1,50***	0,00	1,15	0,24	0,71**	0,03	0,97	0,54
Máis de 500 000	1,12	0,44	1,54**	0,02	1,14	0,56	0,95	0,57
Non posúe certificado de discapacidade	0,94	0,53	0,82*	0,08	1,00	1,00	0,77***	0,00

Persoa solteira como categoría de referencia

Casada	1,19	0,17	0,43***	0,00	0,42***	0,00	0,90*	0,07
Viúva	0,95	0,71	0,39***	0,00	0,59***	0,00	1,05	0,53
Separada legalmente	1,34	0,39	1,30	0,41	0,94	0,89	0,75	0,10
Divorciada	1,87*	0,08	0,59	0,38	0,47	0,30	0,70	0,14

1º cuartil de renda como categoría de referencia

2º cuartil	1,12	0,33	1,04	0,72	0,85	0,27	1,13**	0,02
3º cuartil	1,57***	0,00	0,88	0,30	0,96	0,79	1,19***	0,00
4º cuartil	2,57***	0,00	0,73*	0,05	0,75	0,15	1,09	0,20

Persoa analfabeta como categoría de referencia

Sen estudos	1,62***	0,00	0,78*	0,08	0,83	0,26	1,02	0,77
Estudios primarios	2,25***	0,00	0,53***	0,00	0,82	0,28	1,11	0,14
Secundaria ciclo	2,12***	0,00	0,67*	0,08	0,73	0,32	1,01	0,90 1º
Profesional ciclo	4,32***	0,00	0,87	0,71	1,14	0,79	1,00	0,99 2º
Secundaria ciclo	4,32***	0,00	0,63	0,13	1,18	0,66	1,03	0,80 2º
Profesional superior	4,28***	0,00	0,96	0,91	0,50	0,35	1,03	0,88
Estudios universitarios	7,07***	0,00	0,81	0,43	0,64	0,29	0,82	0,11
Analfabeto por problemas físicos ou psíquicos	4,39**	0,01	0,56	0,44	1,41	0,60	0,93	0,83

País Vasco como categoría de referencia

Castela-A Mancha	1,18	0,57	0,70	0,22	1,93	0,31	1,44***	0,01
Comunidade Valenciana	1,64*	0,07	0,46**	0,01	2,48	0,15	1,63***	0,00
Andalucía	1,44	0,15	0,38***	0,00	3,64**	0,03	1,82***	0,00
Castela e León	1,21	0,47	1,05	0,85	2,73	0,10	1,59***	0,00
Estremadura	1,86**	0,05	1,55	0,14	4,33**	0,02	2,21***	0,00
Baleares	2,56***	0,00	0,97	0,94	1,26	0,78	1,44**	0,04

Cataluña	2,22***	0,00	0,52**	0,02	3,40**	0,05	1,28*	0,07
Galicia	1,55	0,11	0,35***	0,00	3,93**	0,03	1,62***	0,00
Aragón	1,84*	0,05	1,41	0,28	2,56	0,16	1,50**	0,01
A Rioxa	0,44	0,22	2,55**	0,02			1,49	0,12
Madrid	1,10	0,76	0,88	0,68	1,90	0,35	1,05	0,77
Murcia	1,19	0,58	0,53*	0,06	2,00	0,31	1,65***	0,00
Navarra	1,87*	0,07	1,2	0,56	7,43***	0,00	2,39***	0,00
Asturias	0,97	0,94	0,65	0,22	2,79	0,14	1,45**	0,02
Canarias	0,68	0,33	1,24	0,50	1,58	0,54	0,94	0,69
Cantabria	1,09	0,83	0,43*	0,08	3,51*	0,08	1,86***	0,00
Ceuta e Melilla	1,36	0,40	1,03	0,93	1,24	0,81	0,96	0,84
Log likelihood	-2806,53		-2081,13		-1380,56		-7975,4383	
N	12786		12786		12699		12786	
LR chi2	2(46) = 1088		2(46) = 559		2(45) = 400,2		2(46) = 1664,11	
Prob>chi2	0,000		0,000		0,000		0,000	
Pseudo R2	0,162		0,118		0,1266		0,0945	

Táboa 8. Regresión das horas de coidados semanais segundo quen sexa o coidador principal

Fonte	SS	df	MS	n.º de observacións	3194
-----	-----	-----	-----	F(46, 3147)	= 20,79
Modelo	261 398 069	46 56,8	256 671	Prob > F	= 0,0000
Residuais	859 992 414	3147 2,73	273 725	R-squared	= 0,2331
-----	-----	-----	-----	Adj R-squared	= 0,2219
Total	112 139 048	3193 3,51	202 782	Root MSE	= 1,6531
	Coef.		t	P> t 	
<i>A familia como categoría de referencia</i>					
Empregado	-0,76 ***		-8,49	0,00	
Servizos sociais	-1,35 ***		-11,38	0,00	
Voluntariado	-1,02 ***		-6,89	0,00	
Gravidade da discapacidade	0,75 ***		9,36	0,00	
<i>Cohorte de 17 a 24 como categoría de referencia</i>					
25 a 54 anos	0,07		0,45	0,65	
55 a 64 anos	-0,42 **		-2,28	0,02	
65 a 74 anos	-0,27		-1,59	0,11	
75 e máis anos	0,18		1,07	0,29	
<i>Home como categoría de referencia</i>					
Muller	-0,21 ***		-2,96	0,00	
Tamaño do fogar	0,17 ***		6,48	0,00	
<i>Concello con menos de 10 001 habitantes como categoría de referencia</i>					
de 10 001 a 50 000	0,01		0,16	0,87	
de 50 001 a 500 000	0,07		0,83	0,41	
Máis de 500 000	0,34 ***		2,6	0,01	
Non posúe certificado de discapacidade	-0,29 ***		-3,61	0,00	

Persoa solteira como categoría de referencia

Casada	-0,66 ***	-7,3	0,00
Viúva	-0,44 ***	-4,74	0,00
Separada legalmente	-0,63 **	-2,37	0,02
Divorciada	-0,82 *	-1,92	0,06

1º cuartil de renda como categoría de referencia

2º cuartil	0,16 **	2,08	0,04
3º cuartil	0,10	1,1	0,27
4º cuartil	0,18 *	1,85	0,06

Persoa analfabeta como categoría de referencia

Sen estudos	-0,03	-0,38	0,71
Estudos primarios	-0,08	-0,84	0,40
Secundaria 1º ciclo	-0,15	-0,96	0,34
Profesional 2º ciclo	0,44	1,53	0,13
Secundaria 2º ciclo	0,28	1,31	0,19
Profesional superior	0,38	1,24	0,22
Estudos universitarios	-0,02	-0,13	0,90
Analfabeto por problemas físicos ou psíquicos	-0,60	-1,28	0,20

País Vasco como categoría de referencia

Castela-A Mancha	0,21	0,91	0,37
Comunidade Valenciana	0,38	1,62	0,11
Andalucía	0,22	1,01	0,31
Castela e León	0,23	1,01	0,31
Extremadura	0,27	1,06	0,29
Baleares	0,22	0,74	0,46
Cataluña	0,25	1,12	0,26
Galicia	0,18	0,8	0,42
Aragón	0,29	1,07	0,28
A Rioxa	0,36	0,9	0,37

Madrid	0,34	1,26	0,21
Murcia	0,47 *	1,9	0,06
Navarra	0,25	0,85	0,39
Asturias	0,35	1,32	0,19
Canarias	-0,04	-0,15	0,88
Cantabria	-0,24	-0,79	0,43
Ceuta e Melilla	1,10 ***	3,38	0,00
_cons	1,89 ***	5,84	0,00



Recensións

EVA MARTÍNEZ HERNÁNDEZ _Universidade do País Vasco _[171-175]

De la Fuente, M. e Ortiz, L. (coords.).
2006. *Els pressupostos amb perspectiva
de gènere, repte per als governs locals.*
Barcelona: Institut de Ciències
Polítiques i Socials



Os chamados *presupostos de xénero* ou *presupostos sensibles ao xénero* (*gender budget*) son un instrumento fundamental para a implementación das políticas públicas para a igualdade. O seu desenvolvemento, tanto teórico como práctico, tivo lugar sobre todo durante as dúas últimas décadas. Neste sentido, a literatura especializada a nivel internacional veu asinada principalmente por Diane Elson, Rona Fitzgerald, Debbie Budlender ou Rolda Sharp. A primeira experiencia práctica adoita situarse a mediados dos 80 na iniciativa que puxo en marcha o Goberno australiano; con posterioridade destacáronse experiencias impulsadas, ben desde os gobernos, ben desde a sociedade civil, no Reino Unido, Canadá ou Sudáfrica.

El presupuesto con enfoque de género consiste en un análisis del presupuesto público que puede abarcar el conjunto o partes del mismo, con objeto de conocer el alcance e impacto de las políticas públicas, generalmente desglosadas por programas, sobre las mujeres y niñas en comparación con los hombres y los niños (Yubeto, 2006: 125).

A análise dos presupostos desde esta perspectiva está especialmente ligada á análise das políticas públicas por dúas razóns principais: por un lado, porque son os presupostos os que determinan que tipo de políticas ou programas se implementan, e é a ausencia de recursos económicos a que con frecuencia xustifica unhas políticas de igualdade insuficientes; por outro lado, polos paralelismos que, desde a perspectiva de xénero, presenta a análise tanto dos presupostos como das políticas públicas en relación coa súa falsa neutralidade e coa necesaria implicación e vontade política. Precisamente esta perspectiva parte da idea de que non existen programas públicos nin presupostos públicos neutros e que, pola contra, as iniciativas públicas transmiten e perpetúan con frecuencia os roles de xénero. Faise, polo tanto, necesaria, para o deseño de programas e para a elaboración de presupostos, unha reflexión sobre os distintos espazos e roles que ocupamos as mulleres e os homes na sociedade e sobre os efectos diferentes que as políticas públicas, e en especial a presupostaria, producen en ambos os dous sexos.

Os presupostos de xénero implican, polo tanto, que as institucións teñan en conta as diferentes necesidades e intereses de mulleres e homes á hora de planificar, xestionar e avaliar o gasto e o ingreso público. O obxectivo non é conseguir presupostos para as mulleres. O obxectivo é reelaborar as prioridades das institucións tendo en conta as diferentes necesidades e contribucións das mulleres e dos homes e redistribuír os recursos públicos para atender as necesidades de ambos. Entre as bondades desta perspectiva non deben atoparse só razóns para a sustentabilidade ou a igualdade entre os sexos, xa que a súa posta en práctica está tamén «reforzando la transparencia de la gestión pública y una asignación más clara de responsabilidades en el quehacer político» (Yubeto, 2006: 121).

A obra *Els presupostos amb perspectiva de gènere, reptes per als governs locals*, coordinado por María de la Fuente e Laia Ortiz, non é unha achega máis ao tema. É, sen dúbida, un libro pioneiro no noso país que recolle as principais achegas e aproximacións en relación cos presupostos de xénero. O libro é froito dunha experiencia académica interesante que leva realizando varios anos o Institut de Ciències Polítiques i Socials; nela as autoras dos capítulos reúnense primeiro nun seminario pechado para discutir os borradores dos traballos e, uns meses despois, nunha xornada aberta, para contrastalos cun público máis plural. O resultado é unha obra colectiva máis pechada, froito dunha reflexión conxunta e sen solapamentos innecesarios. É, ademais, a primeira publicación ambiciosa sobre este tema en castelán (aínda que inclúe tamén artigos en catalán e en inglés), pois nela non só se presentan os principais debates teóricos, senón que se inclúen experiencias próximas de posta en práctica.

Unha das maiores virtudes da obra é, precisamente, que aglutina contribucións diversas de autoras que, desde distintas disciplinas e enfoques, tratan o tema dos presupostos de xénero. Nese sentido, o libro preséntase dividido en dous bloques: un bloque máis teórico en que se afonda desde diferentes perspectivas nos presupostos de xénero e un segundo bloque que incorpora, por un lado, reflexións metodolóxicas e, por outro, diferentes experiencias prácticas que se levaron a cabo en lugares tan dispares como Andalucía, Xénova ou Bilbao. O resultado é unha obra compacta e de grande utilidade non só para analistas de políticas públicas, senón tamén para persoal da administración.

O primeiro capítulo do libro presenta a única contribución internacional da obra: a alemá Regina Frey expón de xeito claro a historia dos presupostos de xénero, instrumentos e ideas para a posta en práctica e a súa relación coa perspectiva do *mainstreaming*; finalmente presenta o caso alemán e, en concreto, o de Berlín. Os tres seguintes capítulos enmárcanse nun apartado que as coordinadoras chamaron «Marco teórico y analítico». Así, Cristina Carrasco e Paloma de Villota, desde a Economía, e Emmanuela Lombardo, desde a Ciencia Política, presentan diversos aspectos teóricos relacionados cos presupostos de xénero. Atópase, quizais, neste apartado, o elemento máis cuestionable da obra xa que as achegas ao debate se fan desde unha perspectiva máis global, sen ningunha reflexión sobre o ámbito local que daba título e sentido ao libro. En todo caso, isto non embaza a utilidade destas contribucións elaboradas por expertas na materia que inciden en aspectos fundamentais da relación entre a igualdade de mulleres e homes e a política presupostaria.

Así, o capítulo asinado por Cristina Carrasco relaciona os presupostos de xénero con outros dous conceptos potenciados desde a economía feminista: os estándares de vida e a economía do coidado; así demostra a súa conexión coa *idea xenérica do benestar e a sostenibilidade*. En palabras de Carrasco (2006: 33)

un presupuesto público que no considere el trabajo y el cuidado no remunerado no permite analizar y comprender el impacto real que tiene su implementación en los distintos sectores de la economía y en particular en el trabajo de las mujeres. Al marginalizar las tareas de cuidados del análisis de las políticas públicas, las personas que las realizan se enfrentan casi en solitario a mayores riesgos de problemas laborales, pobreza, tiempo...

Pola súa banda, Paloma de Villota formula a súa análise desde a política tributaria para demostrar, a partir dun índice de discriminación fiscal que aplica a diversos países da Unión Europea, que tamén a política tributaria ten marca de xénero. A súa análise incorpora igualmente un índice combinado de conciliación da vida familiar e profesional para poder avaliar o impacto de xénero de determinadas políticas públicas. Pola súa banda, Emmanuela Lombardo analiza os presupostos de xénero no marco do *mainstreaming* e das avaliacións do impacto de xénero. Esta análise relacionada é especialmente interesante xa que o

mainstreaming y presupuesto sensible al género son parte de un mismo proceso: por un lado, de denuncia de la falsa neutralidad de género de las políticas públicas, y por el otro, de propuesta de transformación de la óptica en la que se enmarcan, aplican y evalúan las políticas (Lombardo, 2006: 87).

Ao afondar nos elementos comúns da análise advirte Lombardo que a existencia de experiencias illadas de presupostos ou de avaliación do impacto de xénero non garante necesariamente a aplicación do *mainstreaming*, xa que «para ser transformativo el *mainstreaming* debe necesariamente adoptar un enfoque global al problema de la desigualdad de género [...] desafiando las prioridades tradicionalmente establecidas» (Lombardo, 2006: 111).

Na segunda parte do libro abórdanse os presupostos de xénero de xeito práctico e metodolóxico. Unha das bondades deste apartado é, de novo, a gran multidisciplinaria e os enfoques desde os que se fai fronte á análise. As contribucións desde a academia asinadas pola economista Yolanda Yubeto e a politóloga Mónica Gelambi vense complementadas pola experiencia das persoas responsables de poñer en marcha proxectos piloto na Xunta de Andalucía (Pilar Lobato) e no Concello de Bilbao (Amaia Domingo).

O capítulo asinado por Yolanda Yubeto serve de fío condutor e introdutorio aos estudos de caso: achega un repaso exhaustivo das diferentes metodoloxías e instrumentos que se aplicaron neste sentido e unha análise sobre as súas potencialidades e limitacións. O seu capítulo presenta tamén unha reflexión sobre a importancia da aplicación de presupostos de xénero no ámbito local, a pesar de que a maioría das experiencias recollidas e analizadas pola literatura especializada se refiren ao ámbito estatal. Resulta de especial interese a súa reflexión sobre os logros conseguidos, os requisitos necesarios e os novos retos.

Os tres capítulos seguintes estudan tres experiencias concretas: por unha banda, a experiencia da Xunta de Andalucía, pioneira a nivel estatal, exposta de xeito claro e moi útil para a utilización desde outras administracións públicas; pola outra banda, os casos de Xénoa e Bilbao que supoñen dúas experiencias municipais en diferentes momentos do proceso e que comparten no libro non só as súas metodoloxías e abundante información sobre o proceso, senón tamén reflexións sobre os feitos que ameazaron a posta en práctica das dúas experiencias e as oportunidades que xurdiron a consecuencia das súas realizacións.

O libro finaliza cun capítulo asinado polas dúas coordinadoras da obra que expón de xeito brillante as principais conclusións dos capítulos e que dá coherencia e sentido final ao volume. Entre as súas conclusións é interesante destacar un dos retos ou cuestións pendentes que teñen na actualidade as experiencias de presupostos de xénero: a cuestión da participación social e, máis en concreto, a participación das mulleres.

No noso contexto, os proxectos de presupostos de xénero están a correr paralelos a outras iniciativas de reflexión sobre os presupostos públicos chamados os *presupostos participativos* que fomentan a participación social no proceso de elaboración dos presupostos das institucións. Non obstante, a pesar de que ambas as dúas iniciativas son novidasas, percorren camiños paralelos e mesmo comparten parte da metodoloxía son poucas as ocasións en que están sendo integradas nunha soa. É este, desde logo, un reto pendente das administracións pioneiras neste sentido: o comprender que os verdadeiros presupostos participativos deben contar necesariamente coa participación das mulleres e ter en conta as súas necesidades á hora de redefinir prioridades.

Dumont, G-F. 2006. *Les territoires face au vieillissement en France et en Europe. Géographie-politique-prospective*. París: Ellipses



A presente obra recolle boa parte das comunicacións presentadas no Coloquio Internacional sobre Avellentamento e Territorios que se celebrou en París a finais de 2005. O dito evento contou coa participación de numerosos expertos internacionais, entre os que podemos mencionar a Chantal Blayo, Alain Parant ou Francisco Zamora, e foi auspiciado pola Universidade da Sorbona-París IV. Non obstante, o volume non adquire o formato de libro de actas habitual, xa que foi dotado dunha estrutura en diferentes eixes temáticos que gardan unha certa coherencia interna, así como dunha introdución e breve conclusión que tenta recoller un espírito común nos artigos dos diferentes relatores. O lector agradecerá este esforzo por dotar de certa cohesión un conxunto de escritos académicos de carácter pretendidamente dispar.

Entre os obxectivos que persegue o libro está o de avaliar o impacto do avellentamento demográfico sobre o mercado de traballo, a actividade e os servizos, así como o de conectar a problemática demográfica co desenvolvemento e a ordenación locais servíndose, para estes fins, da análise prospectiva.

A estrutura deste libro está formada por dezaseis capítulos de temática específica, reagrupados en tres apartados de índole xeral: no primeiro defínese o concepto de avellentamento demográfico e realízase unha caracterización da tipoloxía dos procesos de avellentamento da poboación; no segundo apartado expóñense as principais compoñentes das disparidades xeográficas existentes no fenómeno do avellentamento demográfico; finalmente, no último bloque temático abórdanse as realidades doutros países a través de retratos dos seus respectivos procesos de avellentamento da poboación.

O libro comeza coa interesante introdución que sobre o proceso de avellentamento demográfico e a súa medida realiza o director desta publicación, Gérard-François Dumont. No limiar, este autor consolida o seu neoloxismo *gérontocroissance* —que poderíamos traducir como ‘xerontocrecemento’—, definido como “o aumento do número de persoas maiores nunha poboación dada”, en contraposición co concepto manido de *avellentamento demográfico*, “medida do aumento da proporción de persoas maiores nunha poboación”. Baseándose na distinción entre estes dous indicadores —xerontocrecemento e avellentamento— e tendo en conta os factores de cambio demográfico que inciden separadamente en cada un destes dous procesos, o autor debulla unha tipoloxía de patróns demográficos de avellentamento que resulta de enorme utilidade para a avaliación da evolución da poboación dos distintos territorios de Europa. Esta, aparentemente, inocua distinción relativiza o propio concepto de avellentamento demográfico, así como a influencia da caída da fecundidade no dito proceso, e fai un convite expreso a reconsiderar a importancia da selectividade migratoria por idade na configuración dun patrón de avellentamento específico dos territorios na escala infraestatal. Resulta de agradecer que, co cambio de século, quen foi o propulsor de mensaxes apocalípticas en torno ás consecuencias do proceso de avellentamento da poboación e cuñou o termo *inverno demográfico* (Dumont, 1991) matice, nesta obra, o alcance real deses efectos, acuda ao terreo da investigación aplicada e dirixa unha publicación na que son numerosas as contribucións que formulan propostas de cara á planificación social.

O aspecto, quizais, máis suxestivo desta obra polifónica é a complementariedade entre as políticas de ordenación do territorio e as políticas sociais que se pon de manifesto ao longo de toda a publicación. No texto argumentase que a segregación demográfica ten un impacto considerable, entre outras cuestións, na solidariedade interxeracional; sublíñase, deste xeito, a necesidade de avaliar simultaneamente dous procesos que, por outra banda, están

intimamente relacionados: o despoboamento e o avellentamento demográfico; apártase, ademais, do centro do debate social a cuestión da inversión dun proceso de avellentamento da poboación que resulta ineludible e, en cambio, incítase a centrar as análises nas dinámicas conxuntas que actúan expulsando poboación moza de certos núcleos e fixando poboación maior como elemento chave da recomposición do equilibrio de pesos interxeracionais.

Asemade, o volume revisado nestas liñas conta con colaboracións internacionais que achegan perspectivas sobre o avellentamento demográfico en países da Europa occidental —Alemaña, Bélxica, Holanda, Luxemburgo—, do sur europeo —como Italia e España— e en países do leste de Europa —Polonia e Bulgaria—; nestes artigos, os autores expoñen con detalle a evolución dos principais fenómenos demográficos que dan conta das particularidades nos diferentes procesos de avellentamento da poboación, ao tempo que reflexionan acerca dos retos que están no eixe do debate político e social sobre a problemática do avellentamento en países de realidades demográficas moi dispares. O capítulo que versa sobre a realidade demográfica española, magnificamente elaborado por Francisco Zamora, Noelia Cámara e Alain Parant, incide na incapacidade dos fluxos migratorios para corrixir de xeito notable as tendencias do avellentamento da poboación española; exemplifica o que xa as Nacións Unidas puxeron de manifesto ao realizar un estudo prospectivo sobre a capacidade das migracións para constituírse en axentes de substitución xeracional (Nacións Unidas, 2001).

En definitiva, estamos ante unha obra da que poderíamos dicir —parafraseando a Francisco Zamora (Zamora, 2003)— que non teme o avellentamento, posto que encara a súa análise dunha maneira rigorosa que, lonxe de prever cataclismos demográficos, incita a buscar respostas e a afrontar colectivamente os retos derivados de vivir nunha sociedade da que cada vez participamos durante máis anos.

BIBLIOGRAFÍA

- Dumont, G-F. 1991. *Le festin de Kronos. Réalités et enjeux des évolutions socio-démographiques en Europe*. París: Fleurus.
- Naciones Unidas. 2001. *Replacement migration: is it a solution to declining and ageing populations?* Nova York: Naciones Unidas.
- Zamora, F. 2003. «¿Quién teme al envejecimiento?», *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, 175-176.

Summary



MARTA CARBALLO FIDALGO _[9-29]

The principle for equality and protection against sex discrimination according to the Organic Law from 22 March 2007, passed to achieve the effective equality between women and men

The Organic Law from 22 March 2007, passed to achieve the effective equality between women and men, aims to prevent any sex discrimination in the public realm as well as in the private one. This Law comprehends every single aspect of human relationships (especially in their political, civil, labor, economic, social and cultural aspects) by establishing principles, recognizing rights and implementing policies directed to blot out any case of discrimination. This paper deals with the discussion of the main concepts, categories and techniques of the Anti-Discrimination Law as they are defined in its first title. More specifically, the paper focuses on 'affirmative action' policies aimed to the promotion of equality, on their constitutional basis and on some applications of these policies established by the Law itself, for instance, the imposition of female participation quotas in Public Administration committees as well as in the political parties' lists.

& Keywords: equality of opportunities, sex

discrimination, affirmative action, quotas, egalitarian democracy

-&-

CORAL DEL RÍO OTERO _CARLOS GRADÍN LAGO
_OLGA CANTÓ SÁNCHEZ _[31-56]

Female labor market discrimination and its effects on household poverty

The aim of this paper is to put forward, in a brief review, the empirical evidence on the existence of female labor market discrimination in Spain and to show its direct link to the higher incidence of poverty on some demographic groups in comparison with others. In fact, the joint analysis of these phenomena (discrimination and poverty) allows us to undertake some evaluation of the potential impact of changes in the levels of female labor market discrimination on the Spanish household income distribution. This approach provides policy makers with some particularly useful information, not only for the design of policies aiming to reduce the economic inequalities between males and females, but also for making decisions on policies aiming to fight against poverty and social exclusion, that are intimately related to situations of female labor market discrimination.

& Keywords: wage discrimination, gender, poverty, income distribution, labor market

-&-

SANTIAGO LAGO PEÑAS [57-68]

The financing of basic income in Spain: feasible and a priority?

This paper analyzes the financial aspects of a basic income program. Even though its implementation involves a significant amount of resources, taxes and public expenditure are still low in relative terms in Spain. All in all, the transition to higher tax levels should be designed taking into account two issues. First, a gradual implementation is required in order to avoid a macroeconomic shock due to the financial cost of the program. Second, social preferences should change in order to support an increase in tax levels to finance a basic income program instead of improving other public services like health care, education or pensions. However, both conditions may be in conflict insofar as gradualism would make more difficult the attainment of social support to a basic income program.

& Keywords: basic income, taxes, Welfare State

-&-

JAIONE MONDRAGÓN RUIZ DE LEZANA [69-87]

The articulation of social protection in the Autonomous Regional Communities. A special reference to the part in the formulation of the policy for promotion of personal independence and assistance to dependants

The development of the articulation of the system for dealing with dependency in the 'Spanish federalism' raises many questions concerning multi level government, i.e., between the different agents which are part of this system. In the following pages, we can observe a diverse panorama of agents with different attitudes towards the formulation of this policy. This fact proves the urgent need to set out some intergovernmental relations for the implementation of social programs for dependants.

& Keywords: social protection, social services, intergovernmental relations, participation, policy making

-&-

ENRIQUE REGIDOR [89-115]

Evidence of the relation between socioeconomic status and health, and their relevance for interventions

The universal access to health care in developed countries has managed to reduce the consequences of diseases, but it cannot avoid the occurrence of many health problems for whose origin social and economic circumstances have an important role. Many studies show that the following ones are some of the factors involved in the explanation of socioeconomic inequalities: socioeconomic differences in the exposure to adverse physical circumstances, and health risk behaviors or psychosocial factors throughout life. These studies on the causes of inequalities contrast with the lack of evidence about interventions to reduce them. Fortunately, comparative studies showing socioeconomic inequalities in health in several countries or their trend through time provide us with hints of interventions that can reduce the impact of social and economic factors on it.

& Keywords: socioeconomic status, mortality, socioeconomic inequalities in health, evidence based intervention, interventions to reduce health inequalities

-&-

PATRICIO SÁNCHEZ FERNÁNDEZ _M.ª ESTHER LÓPEZ VIZCAÍNO [117-139]

The Galician councils: socioeconomic analysis of their local welfare throughout synthetic indicators

The socioeconomic analysis of the Galician councils constitutes a scope with few references in applied studies. The objective of this paper is to obtain a local comparison by means of a synthetic indicator. Thus, with this intention we intend to use a 'Data Envelopment Analysis' ('DEA') in order to obtain a territorial ranking. This classification allow us to notice the differences that would exist within the local welfare. The final ranking of the 315 councils provides a valuable tool for the decision makers and also for students and general public.

& Keywords: welfare, synthetic indicators, P2 distance, data envelopment analysis, DEAI

-&-

SEBASTIÁN SARASA URDIOLA _[142-168]

The new adult dependants care policy: will it reduce inequalities in the use of services?

Adult dependants care in Spain is distributed unequally in both social classes and Autonomous Regional Communities. The new legislation about the elderly care passed by the 'Cortes Generales' (i.e., the Spanish Parliament) might reduce such inequalities but there are some uncertainties about it. This work describes the unequal distribution of social care in Spain and compares the most relevant programs of social care in the European Union states. As a result of this comparison, some expected effects of the new law are predicted.

& Keywords: elderly care, social inequalities, social stratification, territorial resources allocation, welfare regimes

Normas de publicación

1. Os traballos enviaranse en soporte magnético como documentos de Word ao seguinte enderezo:

Administración & Cidadanía
Servizo de Estudos, Investigación e Publicacións
Escola Galega de Administración Pública
Rúa de Madrid 2 - 4
15707 Santiago de Compostela

Así mesmo, aceptarase o envío de orixinais a través de correo electrónico ao seguinte enderezo:
AC.egap@xunta.es

2. Non se recollerán traballos enviados por fax nin versións impresas sen estaren acompañadas da correspondente versión en soporte electrónico.

3. Os soportes magnéticos remitidos deberán presentar as seguintes características:

_ No caso de disquetes ou discos compactos, deben conter un único arquivo ou documento co texto da colaboración.

_ No caso de envío por mensaxería ou correo ordinario, o disquete ou disco compacto levará rotulados, no exterior, o nome do arquivo que denomina o traballo e o nome do autor ou dos autores que o remiten.

_ De tratarse de arquivos adxuntos enviados a través de correo electrónico, os datos de identificación do traballo (título e autor) figurarán no espazo reservado ao «asunto» da mensaxe de correo electrónico.

4. Os traballos enviados ao Consello Editorial deben cumprir as seguintes condicións:

_ Seren inéditos e non teren comprometida nin prevista a súa edición noutras publicacións.

_ Estaren redactados en galego, español ou inglés.

_ Posuíren unha extensión mínima de 25 000 caracteres e máxima de 70 000 no caso de artigos (incluíndo notas e bibliografía.); e de entre 3000 e 10 000 caracteres no caso de recensións.

5. Todos os traballos destinados á sección principal da revista (artigos, estudos, etc.) deben incluír, por esta orde:

_ Un título coa súa correspondente tradución ao inglés, de non ser esta a lingua empregada na redacción do traballo.

_ A identificación do autor (nome e apelidos).

_ A identificación da institución ou centro a que pertence o autor.

_ Resumo (como máximo de 150 palabras) do contido no idioma en que se presenta o texto principal e a súa tradución ao inglés (*abstract*), de non ser esta a lingua empregada na redacción do traballo.

_ Relación de cinco palabras clave que identifiquen as materias nas cales se inscribe o traballo. Estas palabras deben ser traducidas ao inglés, de non ser esta a lingua empregada na redacción do traballo.

_ O corpo principal do texto.

_ A bibliografía.

_ Táboas, diagramas e cadros.

6. Os traballos destinados á sección de recensións deberán incluír, ademais dos datos de identificación do contribuínte (nome e apelidos do autor da recensión): autor, título, editorial, lugar e data da obra recensionada.

7. Os textos deben presentarse mecanografados a dobre espazo, en formato A4.

8. Os traballos deben ser coidadosamente revisados polos seus autores no tocante ao seu estilo.

9. As notas figurarán ao final do traballo.

10. As citas no texto indícarán autor, ano da publicación e, no seu caso, páxina entre parénteses. Por exemplo, (Peters, 2002: 123). No caso de cita de varias obras dun mesmo autor ou autores publicadas no mesmo ano, acompañará a indicación do ano unha letra do alfabeto (princiando polo «a») que distinga cada unha das obras dese mesmo ano.

11. A bibliografía debe conter con exactitude toda a información dos traballos consultados e citados (nome do ou dos autores; título completo, incluído subtítulo cando corresponda; editor; cidade e ano de publicación; de tratarse dunha serie, deben ser indicados o título e o número do volume ou a parte correspondente; etc.).

Na medida do posible, suxírese utilizar o seguinte modelo de presentación (en orde alfabética do apelido) de acordo co sistema Harvard:

- Libros:

Alesina et. al. 1997. *Political cycles and the macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.

- Artigos de libro:

Castles, F. G. 1982. «Politics and public policy», en F. G. Castles (ed.). *The Impact of parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres: Sage.

- Artigos de revistas:

Peters, G. e Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2).

- Documentos non publicados:

Benítez, J. 2006. *Aproximación a la participación ciudadana*. México. Agencia Federal de Administración Pública, mimeo.

- Os documentos, fontes ou bases de datos publicados en Internet deben indicar o URL respectivo e a data da consulta (día-mes-ano):

http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat_a.html, 15-03-2006.

12. Todos os traballos enviados deben incluír unha indicación dos enderezos electrónico e postal da persoa remitente.

Avaliación de traballos_

Administración & Cidadanía somete os traballos que os autores envían a un proceso de avaliación. Os artigos e as recensións enviados son preseleccionados polo Consello Editorial (véxase o gráfico que se achega).

Os materiais que superan esta preselección son reenviados posteriormente, omitindo calquera referencia á súa autoría, a dous pares externos vinculados a áreas científicas afíns ao contido dos traballos recibidos.

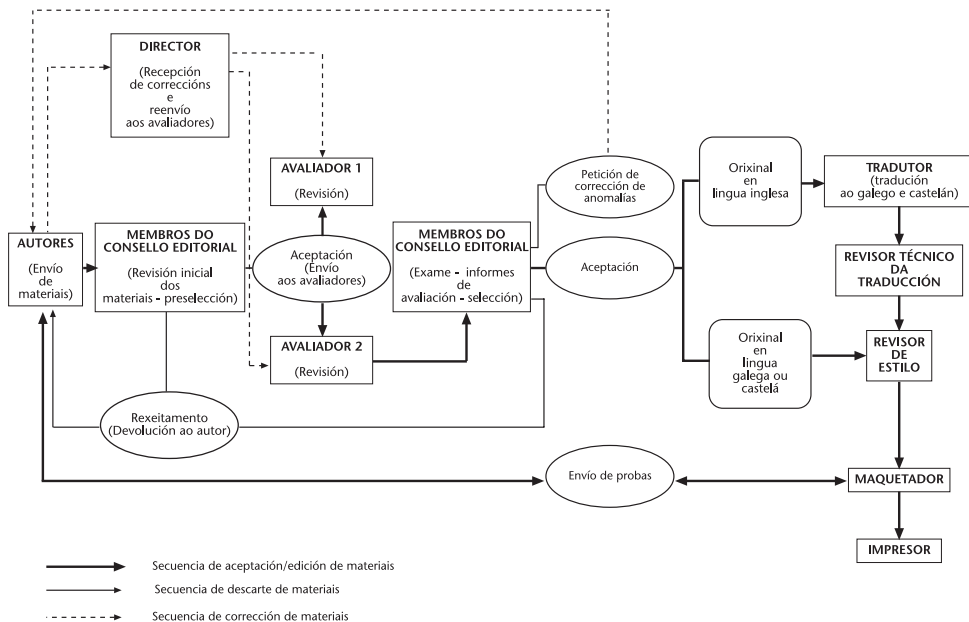
Tras o exame dos informes de avaliación, o Consello Editorial comunicalles aos autores o rexeitamento da súa solicitude de publicación, a aceptación condicionada á introdución de modificacións no orixinal ou ben a aceptación sen condicións. En todo caso, as comunicacións realizadas polo Consello Editorial van acompañadas dunha copia dos informes de avaliación correspondentes.

Administración & Cidadanía conta coa colaboración dun centenar de avaliadores situados en 25 áreas temáticas, procedentes dun total de 32 universidades e centros de investigación.

Dereitos de autor_

Aceptada a publicación de calquera material (artigo ou recensión) por parte do Consello Editorial, os dereitos exclusivos e ilimitados para reproducir e distribuír os traballos en calquera forma de reprodución, idioma e país son transferidos á editorial.

ADMINISTRACIÓN & CIDADANÍA - PROCESO DE EDICIÓN



Desexo que me envíen a revista **administración & cidadanía.**

a partir do número 1 e ata novo aviso.

o número / os números _____

en galego

en castelán

Nome e apelidos _____

Entidade _____

DNI / NIF _____

Enderezo _____

Poboación _____

País _____ Código postal _____

Teléfono _____ Telefax _____

Correo electrónico _____

Data _____ Sinatura _____

Boletín de subscrición

[só versión impresa]

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

**administración &
ciudadanía.**

Enviar a:

Editorial EGARTORRE, S.L.

C/ Primavera 2 - Nave 31
Polígono industrial El Malvar
28500 Arganda del Rey
(Madrid)

Editorial GALAXIA, S.A.

Reconquista 1
36201 Vigo (Pontevedra)

☎ 91 872 93 90 / 91 871 93 99
e-mail: egartorre@egartorre.com
<http://www.egartorre.com>

☎ 986 43 21 00 / 986 22 32 05
e-mail: galaxia@editorialgalaxia.es
<http://www.editorialgalaxia.es>

- _ *Administración & Ciudadanía* está dispoñible en formato impreso e electrónico en lingua galega e castelá. Así mesmo, dispón dunha versión en lingua inglesa editada en formato electrónico.
- _ Para maior información sobre a publicación visite o portal web da EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

TARIFAS VIXENTES, ATA DECEMBRO DE 2007	Subscripción anual 3 números	Número solto	Forma de pago
PUBLICACIÓN IMPRESA	Particulares 72,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	Particulares 26,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	<input type="radio"/> <i>Transferencia à conta</i> _____
	Institucións 108,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	Institucións 36,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	<input type="radio"/> <i>Contra Reembolso</i> <input type="radio"/> <i>Cheque a nome da editorial</i> _____ <input type="radio"/> <i>Xiro postal</i> <input type="radio"/> <i>Domiciliación bancaria</i>

Domiciliación bancaria

Data _____ Banco ou caixa _____
 Número _____ Enderezo da axencia _____
 Poboación _____
 País _____ Número de conta _____

Estimados señores:

Rógolles que, ata novo aviso, aboem os recibos que lles presente a _____ con cargo á miña conta antes mencionada, en concepto de subscripción á revista **Administración & Cidadanía**.

SINATURA

Títular _____

Enderezo _____

Poboación _____ Código postal _____

Volume 1 (2006) Relación de contenidos



_Sumario _A&C _Vol. 1 _n.º 1

_PRESENTACIÓN

_ARTIGOS

01_Ballarino, Gabriele. «Que fai que a democracia funcione? Cultura, economía e diferenzas territoriais na Italia contemporánea» [7-28].

02_Peters, B. Guy. «Democracia e administración pública: a conexión emerxente» [29-46].

03_Nogueira, Alba. «Dualidade de réximes laborais e determinación das condicións de traballo do profesorado universitario» [47-69].

04_Prada, Albino; Vázquez, María Xosé e Soliño, Mario. «O papel da valoración económica na xestión pública das áreas naturais protexidas» [71-94].

05_Salido, Olga. «A incorporación das mulleres ao emprego: un reto para o benestar social» [95-119].

06_Sánchez, José; Ordóñez, Carmina e Molina, Carmen. «As necesidades relativas de gasto das CC. AA. Elaboración dun indicador baseado na poboación» [121-172].

07_Souto, Manuel. «Avaliación de políticas: unha revisión crítica das definicións, deseños e métodos» [173-202].

08_Subirats, Joan. «O novo papel dos gobernos locais desde a proximidade e a implicación cidadá» [203-215].

09_Villoria, Manuel. «Avaliación das políticas e prácticas sobre os conflitos de intereses: un informe comparativo» [217-255].

_RECENSIONÍS

01_Cebolla, Héctor; González, J. J. e Requena, M. (eds.). 2005. *Tres décadas de cambio social en España* [257-261].

02_Álvarez, Jorge ; Domènech, A. 2003. *El eclipse de la fraternidad. Una revisión republicana de la tradición socialista* [263-268].

03_García, Celestino; Hedström, P. 2005. *Dissecting the social. On the principles of Analytical Sociology* [269-274].

_SUMMARY

_NORMAS DE PUBLICACIÓN

_BOLETÍNS DE SUBSCRICIÓN

_Sumario _A&C _Vol.1 _n.º 2

_ARTIGOS

01_Barzelay, Michael. «O estudo do desenvolvemento de estratexias nas organizacións gobernamentais: como integrar a xestión estratéxica e as teorías de prácticas sociais» [9-25].

02_Bosch, Núria. «Algunhas propostas para a ampliación das competencias dos gobernos locais españois» [27-41].

03_Fernández, Sara; Alfaro, Susana e Vaquero, Alberto. «Internacionalización nos sistemas universitarios rexionais españois: situación actual e propostas de mellora» [43-73].

04_González, Moneyba. «Desenvolvemento urbano e liderado no contexto da gobernanación local. Estudo de casos: Santiago de Compostela (España) e Konstanz (Alemaña)» [75-95].

05_Luque, Emilio. «Capital social, sustentabilidade e participación deliberativa» [97-108].

06_Martínez, Diego. «As axencias tributarias autonómicas: unha visión panorámica» [109-129].

07_Montero, José Ramón e Lago, Ignacio. «Atallos informativos e voto en tres referendos españois» [131-150].

08_Salazar, Octavio. «As eleccións locais e os seus efectos no sistema de goberno municipal» [151-172].

_RECENSIONÍS

01_Montes, Víctor José; Martínez, D. e Sánchez, J. (coords.). 2005. *Financiación regional de la sanidad y sus perspectivas de reforma* [175-178].

02_Arias, Xosé Carlos; Santiso, J. 2006. *La economía política de lo posible en América Latina* [179-183].

03_Caamaño, José; Lane, J.-E. 2005. *Public Administration and Public Management: the principal-agent perspective* [185-197].

04_De Andrés, Fernando Luis; González, J. A. 2005. *El «Valedor do Pobo»: del «Ombudsman» sueco al comisionado parlamentario gallego* [199-203].

_SUMMARY

_NORMAS DE PUBLICACIÓN

_BOLETÍNS DE SUBSCRICIÓN

_ Sumario _A&C _Vol.1 _n.º 3

_ ARTIGOS

01_ Carballo, Marta. «O principio de igualdade e a tutela contra a discriminación na Lei orgánica do 22 de marzo de 2007 para a igualdade efectiva de mulleres e homes». [9-29].

02_ Del Río, Coral; Gradín, Carlos e Cantó, Olga. «A discriminación da muller no mercado de traballo e os seus efectos sobre a pobreza». [31-56].

03_ Lago, Santiago. «O financiamento da renda básica en España: posible e prioritaria?». [57-68].

04_ Mondragón, Jaione. «A articulación da protección social nas comunidades autónomas. Unha especial referencia á participación na formulación da política de promoción da autonomía persoal e asistencia ás persoas en situación de dependencia». [69-87].

05_ Regidor, Enrique. «Evidencias acerca da relación entre a posición socioeconómica e a saúde, e a súa importancia para a intervención». [89-115].

06_ Sánchez, Patricio e López, M.ª Esther. «Os concellos galegos: análise socioeconómica do benestar municipal mediante indicadores sintéticos». [117-139].

07_ Sarasa, Sebastián. «O novo sistema para a autonomía e a atención á dependencia: reducirá as desigualdades na utilización de servizos?». [141-168].

_ RECENSIÓNS

01_ Martínez, Eva; De la Fuente, M. e Ortiz, L. (coords.). 2006. *Els presupostos amb perspectiva de gènere, repte per als governs locals*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. [171-175].

02_ Pérez, Antía; Dumont, G-F. 2006. *Les territoires face au vieillissement en France et en Europe. Géographie-politique-prospective*. París: Ellipses. [177-181].

_ SUMMARY

_ NORMAS DE PUBLICACIÓN

_ BOLETÍNS DE SUBSCRICIÓN

_ RELACIÓN DE CONTIDOS

_ RELACIÓN DE AUTORES

Volume 1 (2006)
Relación de autores

_ Relación de autores

A

Alfaro, Susana _Vol.1 _n.º2

Álvarez Jorge _Vol.1 _n.º1

Arias, Xosé Carlos _Vol.1 _n.º2

B

Ballarino, Gabriele _Vol.1 _n.º1

Barzelay, Michael _Vol.1 _n.º2

Bosch, Núria _Vol.1 _n.º2

C

Caamaño, José _Vol.1 _n.º2

Cantó, Olga _Vol.1 _n.º3

Carballo, Marta _Vol.1 _n.º3

Cebolla Héctor _Vol.1 _n.º1

D

De Andrés, Fernando Luis _Vol.1 _n.º2

Del Río, Coral _Vol.1 _n.º3

F

Fernández, Sara _Vol.1 _n.º2

G

García, Celestino _Vol.1 _n.º1

González, Moneyba _Vol.1 _n.º2

Gradín, Carlos _Vol.1 _n.º3

L

Lago, Ignacio _Vol.1 _n.º2

Lago, Santiago _Vol.1 _n.º3

López, M.ª Esther _Vol.1 _n.º3

Luque, Emilio _Vol.1 _n.º2

M

Martínez, Diego _Vol.1 _n.º2

Martínez, Eva _Vol.1 _n.º3

Molina, Carmen _Vol.1 _n.º1

Montero, José Ramón _Vol.1 _n.º2

Montes, Víctor José _Vol.1 _n.º2

Mondragón, Jaione _Vol.1 _n.º3

N

Nogueira, Alba _Vol.1 _n.º1

O

Ordóñez, Carmina _Vol.1 _n.º1

P

Pérez, Antía _Vol.1 _n.º3

Peters, B. Guy _Vol.1 _n.º1

Prada, Albino _Vol.1 _n.º1

R

Regidor, Enrique _Vol.1 _n.º3

S

Salazar, Octavio _Vol.1 _n.º2

Salido, Olga _Vol.1 _n.º1

Sánchez, José _Vol.1 _n.º1

Sánchez, Patricio _Vol.1 _n.º3

Sarasa, Sebastián _Vol.1 _n.º3

Soliño, Mario _Vol.1 _n.º1

Souto, Manuel _Vol.1 _n.º1

Subirats, Joan _Vol.1 _n.º1

V

Vaquero, Alberto _Vol.1 _n.º2

Vázquez, María Xosé _Vol.1 _n.º1

Villoria, Manuel _Vol.1 _n.º1

