

administración & ciudadanía.

Monográfico: Políticas de igualdad y atención a la dependencia

Sumario_

_01_MARTA CARBALLO (Universidad de Santiago), «El principio de igualdad y la tutela contra la discriminación en la Ley Orgánica del 22 de marzo de 2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres».

_02_CORAL DEL RÍO, CARLOS GRADIN y OLGA CANTÓ (Universidad de Vigo), «La discriminación de la mujer en el mercado de trabajo y sus efectos sobre la pobreza».

_03_SANTIAGO LAGO (Universidad de Vigo), «La financiación de la renta básica en España: ¿posible y prioritaria?».

_04_JAIONE MONDRAGÓN (Universidad del País Vasco), «La articulación de la protección social en las comunidades autónomas. Una especial referencia a la participación en la formulación de la política de promoción de la autonomía personal y asistencia a las personas en situación de dependencia».

_05_ENRIQUE REGIDOR (Universidad Complutense de Madrid), «Evidencias acerca de la relación entre posición socioeconómica y salud, y su importancia para la intervención».

_06_PATRICIO SÁNCHEZ (Universidad de Vigo) y M.ª ESTHER LÓPEZ (Instituto Gallego de Estadística), «Los ayuntamientos gallegos: análisis socioeconómico del bienestar municipal mediante indicadores sintéticos».

_06_SEBASTIÁN SARASA (Universidad Pompeu Fabra), «El nuevo sistema para la autonomía y la atención a la dependencia: ¿reducirá las desigualdades en la utilización de servicios?».

RECENSIONES_01_EVA MARTÍNEZ (Universidad del País Vasco): De la Fuente, M. y 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 (Universidad de A Coruña): Dumont, G-F. 2006. *Les territoires face au vieillissement en France et en Europe. Géographie-politique-prospective*. París: Ellipses.

Monográfico_2006_ Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & ciudadanía.

Monográfico_

Consejo Editorial

_PRESIDENTE

ANTONIO IZQUIERDO ESCRIBANO.
Director de la Escola Galega de Administración
Pública y catedrático de Sociología
[Universidad de A Coruña].

_DIRECTOR

RAMÓN BOUZAS LORENZO.
Profesor titular de Ciencias Políticas y de la
Administración [Universidad de Santiago de
Compostela].

Comité Científico

_Área de Ciencias Políticas

FERNANDO JIMÉNEZ SÁNCHEZ.
Profesor titular de Ciencias Políticas
y de la Administración [Universidad de Murcia].

_Área de Ciencias de la Administración

CARLES RAMIÓ MATAS.
Profesor titular de Ciencias Políticas y de la
Administración [Universidad Pompeu Fabra].

_Área de Derecho Administrativo

XAVIER FERREIRA FERNÁNDEZ.
Profesor titular de Derecho Administrativo
[Universidad de Santiago de Compostela].

_Área de Derecho Constitucional

EVA SÁENZ ROYO.
Profesora ayudante de Derecho Constitucional
[Universidad de Zaragoza].

_Área de Economía

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

_Área de Sociología

FABRIZIO BERNARDI.
Profesor titular de Sociología [UNED].

_ Administración & Cidadanía se publica con una periodicidad semestral. Además de los dos números anuales, Administración & Cidadanía ofrece un número anual de contenido monográfico.

_ Administración & Cidadanía está disponible en formato impreso y electrónico, en lengua gallega y castellana. Asimismo, dispone de una versión en lengua inglesa editada en formato electrónico.

_ Para mayor información sobre la publicación visite el portal web de la 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

REVISIÓN LINGÜÍSTICA:

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

DISEÑO Y MAQUETACIÓN:

Krissola Diseño, S.L.

IMPRIME:

Gráficas Salnés, S.L.

ISSN:

1887-0279

DEPÓSITO LEGAL:

La revista *Administración & Cidadanía* no se responsabiliza de las opiniones vertidas en los presentes artículos de esta publicación. Estas opiniones son estrictamente responsabilidad exclusiva de su autor o sus autores.

Sumario



_ ARTÍCULOS	[9-171]
_ Marta Carballo (Universidad de Santiago), «El principio de igualdad y la tutela contra la discriminación en la Lei Orgánica de 22 de marzo de 2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres».	[9-29]
_ Coral del Río, Carlos Gradín y Olga Cantó (Universidad de Vigo), «La discriminación de la mujer en el mercado de trabajo y sus efectos sobre la pobreza».	[31-57]
_ Santiago Lago (Universidad de Vigo), «La financiación de la renta básica en España: ¿posible y prioritaria?».	[59-70]
_ Jaione Mondragón (Universidad del País Vasco), «La articulación de la protección social en las comunidades autónomas. Una especial referencia a la participación en la formulación de la política de promoción de la autonomía personal y asistencia a las personas en situación de dependencia».	[71-90]
_ Enrique Regidor (Universidad Complutense de Madrid), «Evidencias acerca de la relación entre posición socioeconómica y salud, y su importancia para la intervención».	[91-117]

_ Patricio Sánchez (Universidad de Vigo) y M.^a Esther López (Instituto Gallego de Estadística), «Los ayuntamientos gallegos: análisis socioeconómico del bienestar municipal mediante indicadores sintéticos». [119-142]

_ Sebastián Sarasa (Universidad Pompeu Fabra), «El nuevo sistema para la autonomía y la atención a la dependencia: ¿reducirá las desigualdades en la utilización de servicios?». [143-171]

_ **RECENSIONES** [173-185]

_ Eva Martínez (Universidad del País Vasco):
De la Fuente, M. y Ortiz, L. (coords.). 2006. *Els pressupostos amb perspectiva de gènere, reptes per als governs locals*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. [175-179]

_ Antía Pérez (Universidad de A Coruña):
Dumont, G-F. 2006. *Les territoires face au vieillissement en France et en Europe. Géographie-politique-prospective*. París: Ellipses. [181-185]

_ **SUMMARY** [187-189]

_ **NORMAS DE PUBLICACIÓN** [191-192]

_ **BOLETINES DE SUSCRIPCIÓN** [193-194]

_ **RELACIÓN DE CONTENIDOS** [197-200]

_ **RELACIÓN DE AUTORES** [201-203]



Artículos

El principio de igualdad y la tutela contra la discriminación en la Ley Orgánica de 22 de marzo de 2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres



La Lei Orgánica de 22 de marzo de 2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres tiene por objeto la prevención de cualquier forma de discriminación por razón de sexo, tanto en el ámbito público como en el privado. La ley comprende todos los aspectos de las relaciones humanas (señaladamente en las áreas política, civil, laboral, económica, social y cultural), establece principios, reconoce derechos e implanta medidas para la erradicación de cualquier situación de desigualdad. En el presente trabajo se analizan los principales conceptos, categorías y técnicas de Derecho Antidiscriminatorio definidos en el título primero de la ley. Son objeto de especial atención las medidas de acción positiva de promoción de la igualdad, su fundamento constitucional y las aplicaciones concretas contenidas en la ley, que engloban el establecimiento de cuotas de participación femenina en los órganos directivos de la Administración Pública y en las listas electorales.&

& Palabras clave: igualdad de oportunidades, discriminación por razón de sexo, affirmative action, cuotas, democracia paritaria

INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (LOI) tiene su fundamento constitucional en dos preceptos básicos que reconocen y articulan el principio de igualdad en nuestra Constitución: el artículo 14, que proclama la igualdad de todos los españoles ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social, y el artículo 9.2, que contiene un doble mandato dirigido a los poderes públicos: promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

Más allá del fundamento constitucional referido, la LOI se enmarca en un contexto jurídico más amplio, el de la Unión Europea, que incluye entre sus misiones esenciales la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres (artículos 2, 3.2, 13 y 141 del Tratado Constitutivo; artículo 23 de la Carta de Derechos Fundamentales). Concretamente, la ley opera la transposición de dos directivas comunitarias en materia de igualdad de trato, la Directiva 2002/73/CE, de 23 de septiembre, que modifica la Directiva 76/207/CEE, relativa a la aplicación del principio de igualdad en el acceso al empleo, a la formación, a la promoción profesional y a las condiciones de trabajo; y la Directiva 2004/113/CEE, de 13 de diciembre, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato en el acceso a los bienes y servicios, y a su suministro.

La Ley para la Igualdad comienza por fijar en su título preliminar su objeto y los medios articulados para alcanzarlo (artículo 1), lo cual revela su vasto ámbito de proyección, destinado a prevenir cualquier forma de discriminación por razón de sexo, tanto en el ámbito público como privado. Estamos, en tal sentido, ante una ley integral, que comprende todos los aspectos de las relaciones humanas (señaladamente, en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural), ya que establece principios, reconoce derechos e implanta medidas orientadas a erradicar cualquier situación de desigualdad.

El carácter transversal del principio de igualdad entre mujeres y hombres (sancionado expresamente en el artículo 5) se evidencia en la propia estructura de la ley. Tras un título primero en que se define el principio de igualdad y se articulan los principales medios orientados a su tutela, la norma regula, sucesivamente, las políticas públicas para la igualdad (título II); la igualdad y los medios de comunicación (título III); el derecho al trabajo en igualdad de oportunidades (título IV); la igualdad en el empleo público (título V); la igualdad en el acceso a los bienes y servicios y su suministro (título VI); la igualdad en la responsabilidad social de las empresas (título VII) y los órganos institucionales que habrán de velar por el cumplimiento de la ley; y la aplicación efectiva del principio de igualdad (título VIII); y se cierra con un larguísimo catálogo de disposiciones adicionales en que se reforman, para imprimir una nueva perspectiva de género, hasta 27 leyes inscritas en diferentes sectores del ordenamiento jurídico.

Ante la imposibilidad de realizar un análisis exegético de la ley, el presente trabajo se centra en su título primero, pues, en la medida en que compendia categorías y técnicas antidiscriminatorias de vocación general —en su mayoría ya conocidas por el derecho comunitario y el derecho propio—, su estudio permitirá traer a colación aplicaciones concretas de unas y de otras, contenidas a lo largo de los restantes títulos de la ley.

1. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE TRATO: DISCRIMINACIÓN DIRECTA E INDIRECTA

El eje de la ley, el principio de igualdad de trato, aparece definido en el artículo 3 en sentido negativo, como la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo y, en especial, la derivada de la maternidad, de la asunción de las obligaciones familiares y del estado civil. En todo caso, se considerarán discriminatorios el acoso sexual y el acoso por razón de sexo —tal y como resultan definidos por el artículo 7 de la ley— y cualquier trato adverso o consecuencia negativa derivados del ejercicio del derecho a no ser discriminado o de la exigencia del cumplimiento efectivo del principio de igualdad (artículo 9).

El contenido legal del principio de igualdad, se encuentra así en otras dos nociones, la discriminación directa e indirecta, a su vez definidas por el artículo 6 de la ley. La primera de ellas se identifica con la situación en que una persona es tratada de manera menos favorable que otra que se encuentra en una situación comparable, por razón de su sexo (artículo 6.1). Estamos ante el supuesto más burdo y flagrante de discriminación, que constituye una agresión a la dignidad y a la integridad moral de la persona, y que puede proceder tanto de los poderes públicos como de los particulares. En concreto, la ley considera discriminación directa por razón de sexo todo trato desfavorable relacionado con el embarazo y la maternidad (artículo 8), fórmulas discriminatorias que tienen su campo de desarrollo propio, aunque no exclusivo, en las relaciones laborales.

La discriminación directa ofrece pocas dudas en cuanto a la nulidad de la norma, acto o medida en que se perpetra, pues la diferenciación de trato basada en el sexo se proscribe, no ya en la ley analizada, sino en la Constitución misma (artículo 14). Pero la discriminación adopta a veces formas más sutiles, que justifican la ampliación de la prohibición a la llamada discriminación indirecta o, en los términos de la ley, a la

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.

El concepto de discriminación indirecta es deudor de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que en el ámbito de las relaciones laborales va paulatinamente detectando situaciones de discriminación oculta, encubiertas bajo una apariencia de igualdad. Se trata de medidas o conductas formalmente neutras que afectan a una proporción sustancialmente mayor de personas de un mismo sexo, que resultan discriminadas en su conjunto. En la sentencia de 31 de marzo de 1981 (asunto 96/80, Jenkins/Kingsgate), el Tribunal de Justicia declaró que una práctica salarial consistente en fijar una retribución por horas menos elevada para el trabajo a tiempo parcial en relación con el trabajo a tiempo completo constituye una discriminación prohibida por el entonces artículo 119 del Tratado (hoy, 141) cuando es un medio indirecto de reducir el nivel retributivo de los trabajadores a tiempo parcial, en consideración al hecho de que tal grupo se compone, de manera exclusiva o preponderante, de personas de sexo femenino. En este pronunciamiento, el Tribunal parece exigir cierta intencionalidad discriminatoria por parte del empresario, exigencia que desaparecerá en su jurisprudencia posterior, que objetiviza el concepto. Ya en la sentencia de 13 de mayo de 1986 (asunto 170/84, Bilka-Kaufhaus GmbH/Karin Weber von Hartz), el carácter discriminatorio de la política de personal seguida por una sociedad de grandes almacenes, consistente en excluir a los empleados a tiempo parcial de un régimen de pensiones de empre-

sa, se desprende del hecho de que la exclusión afecte a un número mucho más elevado de mujeres que de hombres. En tales casos, el Tribunal grava a la empresa con la carga de probar que dicha medida está basada en factores objetivamente justificados y ajenos a cualquier discriminación por razón de sexo¹.

La doctrina del TJCE fue recibida rápidamente por el Tribunal Constitucional español, que ya en la sentencia 145/1991, de 1 de julio, se hace eco de esta cuando declara discriminatoria la diferencia salarial, establecida en convenio colectivo, entre la categoría profesional de limpiadoras y la de peones, cuyo desarrollo exige idéntico esfuerzo, sin requerir cualificación específica².

Con estos precedentes, la incorporación del concepto a un texto legal se producirá con ocasión de la promulgación de la Directiva 97/89/CE del Consejo, de 15 de diciembre, relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo, que define la discriminación indirecta como el criterio o práctica aparentemente neutro que afecta a una proporción sustancialmente mayor de miembros de un mismo sexo, excepto cuando dicha disposición, criterio o práctica resulte adecuado y necesario, y pueda justificarse con criterios objetivos no relacionados con el sexo. La definición legal será posteriormente perfilada por la Directiva 2002/73/CE, que modifica la Directiva 76/207/CEE, introduciendo en el artículo 2.2. de esta última una fórmula idéntica a la que hoy recoge el artículo 6.2. de la LOI.

La formulación actual del concepto, tanto comunitaria como estatal, permite excluir el carácter discriminatorio de una conducta o norma cuando resulte objetivamente justificada, tanto por la legitimidad de la finalidad perseguida como por la necesidad y proporcionalidad de los medios utilizados a tal fin, cuya prueba grava en todo caso al responsable de tal práctica o disposición. Se recoge así una excepción presente ya en las primeras sentencias que forjaron la noción de discriminación indirecta, y de la cual encontramos algunos ejemplos en la propia jurisprudencia del TJCE³. En todo caso, sería deseable que los tribunales mostrasen cierto rigor en la apreciación de la concurrencia de la justificación objetiva de la medida de impacto adverso, y evitando pronunciamientos como el contenido en el reciente auto del Tribunal Constitucional 200/2007, de 27 de marzo, en el que, alejándose de su doctrina anterior, el Tribunal no admite la cuestión de inconstitucionalidad promovida contra el artículo 140.2, en relación con el artículo 109.1 de la Ley General de la Seguridad Social, por estimar que el principio de contributividad que informa el sistema de la Seguridad Social justifica que las bases reguladoras —y, por tanto, la cuantía— de las prestaciones se calculen en función de lo efectivamente cotizado, lo que indudablemente determinará una prestación de cuantía inferior para los trabajadores contratados a tiempo parcial.

Con el contenido descrito (ausencia de toda discriminación, directa o indirecta), la igualdad de oportunidades es un derecho subjetivo jurídicamente protegido, pero su valor va más allá, para erigirse en principio informador del ordenamiento jurídico (artículo 4). Desde la primera perspectiva —la igualdad como derecho—, la ley establece las consecuencias jurídicas de su lesión (artículo 10), e instaura mecanismos procesales orientados a reforzar su protección jurisdiccional (artículos 12 y 13). Desde la segunda de las perspectivas apuntadas, el principio de igualdad juega un papel como criterio de interpretación y motor dinamizador de la totalidad del ordenamiento jurídico. Su fuerza transformadora se manifiesta especialmente en la habilitación contenida en la ley para el desarrollo futuro de acciones positivas orientadas a alcanzar la efectividad del derecho constitucional de la igualdad (artículo 11).

2. LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE IGUALDAD

2.1. Consecuencias jurídicas de la conducta discriminatoria

La existencia de cualquier fórmula directa o indirectamente discriminatoria vicia de nulidad la norma, la actuación administrativa, la medida empresarial o la cláusula negocial donde se perpetre. Así lo señala el artículo 10 de la ley que, a la sanción de nulidad, añade la reparación indemnizatoria, así como cualquier otra medida reparadora real, efectiva y proporcionada al perjuicio sufrido. Más allá de reparaciones individuales, el artículo 10 señala la procedencia, en su caso, «dun sistema eficaz e disuasorio de sanciones que preveñan a realización de condutas discriminatorias».

Llama la atención la excesiva generalidad de la norma, que transpone, simultáneamente, los artículos 6.2 y 8, quinto de la Directiva 2002/73/CEE —en sus mandatos respectivos de reparación y sanción de los comportamientos discriminatorios en el ámbito de las relaciones laborales— y los artículos 8.2 y 14 de la Directiva 2004/113/CE —en sus mandatos respectivos de reparación y sanción en el ámbito de las relaciones de suministro de bienes y servicios. Quizás la ubicación sistemática del artículo 10, que le confiere vocación reguladora de la totalidad de relaciones comprendidas en la ley, no permitiese mayor concreción a la hora de determinar las consecuencias jurídicas de la actuación discriminatoria. Pero sería deseable un mayor cuidado por parte del legislador que evitase la enunciación indiscriminada de tales consecuencias, que no siempre se adaptan a las diversas hipótesis de discriminación posible. Así, la nulidad y la ineficacia serán difícilmente predicables de los comportamientos constitutivos de delito, falta o ilícito civil, que despliegan sus efectos típicos⁴, del mismo modo que la procedencia de indemnización no parece posible cuando la lesión a la igualdad entre hombres y mujeres provenga de una norma contenida en convenio colectivo.

La falta de concreción de la norma la convierte, en definitiva, en un precepto de carácter programático, que no excluye la necesidad de atender a las sanciones específicas establecidas por la legislación sectorial, entre las que se encuentran las introducidas en las propias disposiciones adicionales de la ley⁵.

2.2. Tutela judicial efectiva y carga de la prueba

Conforme al artículo 12.1 de la ley, cualquier persona podrá recabar a los tribunales la tutela del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, de acuerdo con lo establecido en el artículo 53.2 de la Constitución, e incluso cuando la relación en la que supuestamente se ha producido la discriminación haya terminado. De esta manera, la tutela de la igualdad podrá reclamarse, bien ante los tribunales ordinarios por cualquiera de los procesos especiales para la protección de los derechos fundamentales, bien por medio del recurso de amparo, ante el Tribunal Constitucional⁶.

El apartado primero del artículo 12 no introduce novedades reales con respecto a la situación anterior a la ley analizada, en la medida en que la legitimación de la víctima del comportamiento discriminatorio para ejercer las acciones referidas en este estaba fuera de toda discusión. Más innovador resulta sin duda, el apartado segundo de la norma, que introduce la legitimación para intervenir en los procesos civiles, sociales y contencioso-administrativos que versen sobre la defensa del derecho a la igualdad de las personas físicas y jurídicas con interés legítimo, determinadas por las leyes reguladoras de estos procesos. Una legitimación que el apartado tercero exceptúa en los litigios sobre acoso sexual y acoso por razón de sexo.

La previsión legal tiene su desarrollo en las disposiciones adicionales quinta y sexta, que reforman respectivamente, la Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante, lec) —introduciendo un nuevo artículo 11 bis—, y la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (en adelante, LJCA) —introduciendo una letra *i* al apartado 1 del artículo 19—, al objeto de introducir la legitimación para la incoación de tales procesos, de sindicatos, asociaciones legalmente constituidas cuyo fin primordial sea la defensa de la igualdad entre mujeres y hombres, y organismos públicos con competencia en la materia⁷. La legitimación de los entes mencionados no tiene siempre la misma significación y alcance. Por el contrario, las leyes reguladoras del proceso civil y del proceso contencioso administrativo, con redacción prácticamente idéntica, refieren dos supuestos diversos de legitimación, individual la primera, colectiva la segunda.

En primer término, las normas reconocen a sindicatos y asociaciones legitimación para actuar en defensa de sus afiliados y asociados, siempre con la autorización de estos, en los procesos relativos a la igualdad de trato entre hombres y mujeres. Estamos aquí ante un supuesto de representación del trabajador en el proceso que debe ser celebrado, en la medida en que supone para aquel un sensible abaratamiento del coste, económico y emocional de litigar. No obstante, la legitimación analizada se inscribe en el marco de un proceso individual, en que la iniciativa sigue estando en manos de la persona discriminada, y la eficacia de la sentencia, limitada a las relaciones entre esta y el sujeto discriminador. En este sentido, en la lucha judicial contra la discriminación de la mujer logra una mayor importancia la legitimación reconocida a las personas jurídicas recogida en el artículo 12 de la Ley para la Tutela Colectiva del Principio de Igualdad, legitimación desarrollada en los artículos 11 bis.2 de la LEC y 19.1.i.2 de la LJCA.

Según ambos preceptos, cuando los afectados sean una pluralidad de personas indeterminada o de difícil determinación, la legitimación para demandar en juicio la defensa de estos intereses difusos corresponde en exclusiva a los organismos públicos con competencia en la materia, a los sindicatos más representativos y a las asociaciones de ámbito estatal. De esta manera, su legitimación para la defensa de intereses supraindividuales se limita *expressis verbis* al supuesto en que el número de «afectados» por la actuación discriminatoria sea indeterminado, como sucederá siempre que la actuación o comportamiento en cuestión afecte al colectivo de mujeres en su totalidad (v. gr., publicidad sexista, que, en puridad, afecta a toda la sociedad). Paralelamente, se excluye la posibilidad de actuar a las asociaciones, sindicatos y organismos públicos cuando el número de afectados sea determinado o fácilmente determinable, supuesto en que no quedará a las víctimas de la discriminación más camino que la acción individual, bien ejercitada en nombre propio, bien autorizando ad hoc a la asociación o sindicatos a los que pertenezcan. Confesamos no entender la restricción operada por las normas en estudio, que impiden la procedencia de una acción colectiva, por ejemplo, en caso de hipotéticas medidas sexistas aplicadas por una Administración, que afecten a todas las mujeres vinculadas a ella por contrato de naturaleza funcional o administrativa, cuyo número será fácilmente determinable⁸.

Aunque en materia de tutela judicial efectiva, la ley recoge en su artículo 13 un potente instrumento de defensa de la mujer discriminada en el seno del proceso, la conocida como inversión de la carga de la prueba. De acuerdo con el artículo citado, «en tódolos procedimientos en que as alegacións da parte actora se fundamenten en actuacións discriminatorias, corresponderá á persoa demandada probar a ausencia de discriminación nas medidas adop-

tadas, e a súa proporcionalidade». Por imperativo constitucional (artículo 24.2 CE), el apartado segundo excluye la aplicación de la regla a los procesos penales.

La norma recoge y generaliza una regla ya conocida por nuestro ordenamiento, es sensible a las dificultades probatorias del hecho discriminatorio, especialmente acusadas en materia de discriminación indirecta⁹. En estos casos, la vigencia del reparto clásico del *onus probandi* situaría al demandante en la difícil tesitura de demostrar la intencionalidad discriminatoria de una medida aparentemente neutra. Para evitar la indefensión que generaría tal exigencia, la ley traslada al demandado la carga de probar la justificación objetiva y la proporcionalidad de la medida o la actuación cuestionada, si bien, y a pesar del silencio legal, es previsible que los tribunales sigan gravando al demandante con el deber de aportar «indicios racionales» que permitan inducir la existencia de discriminación¹⁰. Con el fin de evitar que la prueba de indicios se convierta en la praxis en un obstáculo para el éxito de la demanda, sería deseable cierta laxitud por parte de los tribunales en la apreciación de su concurrencia¹¹. En particular, y en materia de discriminación indirecta, debiera bastar la constatación de que una medida perjudica de forma mayoritaria a las mujeres, para gravar al demandado con la prueba de su razonabilidad, cuya valoración compete, en último término, al tribunal. En la aportación de los datos indiciarios de la discriminación, el actor podrá solicitar el auxilio del propio tribunal, según se desprende del parágrafo primero, apartado segundo de la norma («aos efectos do disposto no parágrafo anterior, o órgano xudicial, a instancia de parte, poderá recadar, se o estimase útil e pertinente, informe o dictame [sic] dos organismos públicos competentes»).

3. LAS MEDIDAS DE ACCIÓN POSITIVA

Conforme al artículo 11 de la ley,

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.

El precepto contiene una habilitación general, dirigida a los poderes públicos y a los particulares, para adoptar medidas de acción positiva, esto es, fórmulas de trato formalmente desigual orientadas a la consecución de la igualdad material consagrada por el artículo 9.2. CE, que tratan de favorecer a los miembros de un colectivo socialmente discriminado. Tales medidas, que se conciben como coyunturales (serán aplicables mientras subsistan situaciones patentes de desigualdad) se sujetan a la norma por un doble condicionamiento: su razonabilidad y la proporcionalidad en relación con el fin perseguido, que se cifra en hacer efectivo el derecho constitucional de la igualdad¹².

Pese a la alusión genérica a la «acción positiva», lo cierto es que no estamos ante un concepto unívoco, sino ante una categoría dentro de la cual es posible distinguir diversos grupos de medidas, que varían en función de su intensidad. En este sentido, es común en la doctri-

na la distinción entre acciones positivas moderadas o de incentivación y acciones positivas intensas, de discriminación positiva o inversa¹³.

3.1. Acciones positivas moderadas

Las acciones positivas moderadas son aquellas que, sin influir de modo directo en el proceso selectivo, se orientan a remover los obstáculos que impiden a los miembros de los grupos minusvalorados (en el caso, a las mujeres) llegar a tal proceso en igualdad de condiciones¹⁴. Se inscriben aquí medidas tales como los programas de formación específicos para mujeres, o la preferencia en el acceso a cursos de promoción, la inclusión de mujeres en los equipos de selección de personal, la concesión de subvenciones o beneficios fiscales a empresas con políticas de igualdad, la priorización de tales empresas en la contratación pública, la depuración en los currículos de los criterios sexistas... Igualmente, y en la medida en que mejoran la competitividad de las mujeres en el mercado de trabajo, son medidas de acción positiva las orientadas a facilitar la conciliación entre la vida laboral y la familiar, aquellas que incentiven la corresponsabilidad de los hombres en el trabajo doméstico¹⁵.

Las acciones positivas de incentivación han sido declaradas reiteradamente por el Tribunal Constitucional, al amparo del artículo 9.2 CE, como medidas objetivamente aptas para conseguir una finalidad legítima: la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. En la STC 128/1987 de 16 de julio, en que se declara la constitucionalidad del régimen de prestaciones de guardería del insalud, exclusivo de las trabajadoras con hijos de menos de seis años, el Tribunal hace un cuidadoso análisis del elemento de diferenciación que justifica el tratamiento especial dado a las trabajadoras. Lejos de radicar exclusivamente en el sexo o en la perversa consideración de que la mujer tenga superiores obligaciones que el hombre respecto a los hijos,

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 a utilización de garderías, que unha práctica social discriminatoria se traduza nun alonxamento do traballo da muller con fillos pequenos.

Por tal razón, el tratamiento desigual otorgado al hombre no constituye una discriminación prohibida por el artículo 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 del 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.

El análisis de la razonabilidad de las causas subyacentes a la diferencia de trato permite al Tribunal establecer en esta sentencia la distinción entre las medidas de acción positiva, conformes y aún impuestas por el principio de igualdad, y las medidas protectoras del trabajo femenino, que recogen, en apariencia, una ventaja para la mujer, pero que, lejos de lograr un objetivo de igualdad, perpetúan y reproducen en la práctica la posición de inferioridad social de la población femenina (fundamento jurídico séptimo). Las medidas o normas protectoras carecen de justificación objetiva y razonable, en tanto responden a una consideración de la mujer como ser inferior y abocado a la vida doméstica, y no guardan adecuación alguna con la finalidad de promoción de la igualdad real y efectiva entre hombre y mujeres.

Piénsese en la regulación que condiciona la pensión de viudedad del varón a un requisito no exigido a las viudas: encontrarse incapacitado para el trabajo y vivir a cargo de la esposa fallecida¹⁷. O en las normas que presuponen la debilidad de la mujer, estableciendo especialidades en materia de trabajo nocturno¹⁸, o impidiendo su acceso a determinadas profesiones¹⁹.

La correcta distinción entre medidas legítimas de diferenciación y medidas falsamente protectoras debe estar presente en el desarrollo del artículo 11 de la LOI, que, como apuntábamos, legítima para la adopción de las primeras a poderes públicos y particulares. Pero, más allá de la habilitación general contenida en el precepto, la ley para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres contiene a lo largo de su articulado un importante número de medidas de incentivación que se proyectan en muy diversas áreas de intervención. Así, en materia de acción administrativa para la igualdad (título II, capítulo II), junto al establecimiento de normas programáticas habilitantes de un futuro desarrollo reglamentario de medidas de promoción de la igualdad en materia de educación (artículos 23 a 25), creación y producción artística e intelectual (artículo 26), salud (artículo 27), sociedad de la información (artículo 28), deportes (artículo 29), desarrollo rural (artículo 30), políticas de ordenación territorial y vivienda (artículo 31) y cooperación para el desarrollo (artículo 32), la ley prevé medidas concretas que se aplican tanto en el ámbito de la contratación de las administraciones públicas —inclusión en las condiciones de ejecución de los contratos de medidas de promoción de la igualdad (artículos 33 y 34.1) y establecimiento de cláusulas de preferencia en la adjudicación de contratos a las empresas que promuevan la igualdad en el trabajo (artículo 34.3)— como de las subvenciones públicas —inclusión en las bases reguladoras de la subvención de la valoración de actuaciones de efectiva consecución de la igualdad por parte de las entidades solicitantes (artículo 35).

En materia de igualdad de oportunidades en el trabajo, y al margen de posibles medidas establecidas mediante negociación colectiva (artículo 43), el título IV recoge ejemplos típicos de acción positiva, como conceder prioridad a las mujeres en el acceso a los programas de inserción laboral (artículo 42.2); la previsión de una regulación de los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral que fomente la asunción equilibrada de las responsabilidades familiares (artículo 44)²⁰; la imposición a las empresas del deber de elaboración de planes de igualdad y de la adopción de medidas específicas de prevención del acoso sexista (artículos 45 a 49)²¹, o la concesión de un distintivo empresarial en materia de igualdad, que podrá ser utilizado en el tráfico comercial y con fines publicitarios (artículo 50)²².

Ya en materia de empleo público, pueden verse medidas de concienciación en el artículo 61 (sobre formación para la igualdad), mientras que la idea de promoción se encuentra en los artículos 53 y 54 (sobre la presencia equilibrada de mujeres en los tribunales y órganos de selección del personal de la Administración General del Estado), 56 a 59 y 60.1 (sobre conciliación de la vida laboral y familiar) y 60.2 (sobre reserva de plazas a las empleadas públicas en cursos de formación para la promoción profesional).

3.2. Acciones positivas intensas o de discriminación inversa

Las denominadas, no sin cierto prejuicio, medidas de discriminación inversa o positiva²³ consisten en la reserva de plazas o cuotas a determinados grupos minusvalorados para posibilitarles el acceso a bienes escasos de la sociedad (puestos de trabajo, listas electorales, contratos con la Administración, plazas universitarias...). A diferencia de las medidas de acción positiva moderada, las medidas ahora analizadas suscitan para una parte de la doctrina pro-

blemas de constitucionalidad, basándose en el presupuesto de que se genera un daño directo a miembros concretos e individualizados del grupo no beneficiado, que dejan de obtener el bien ambicionado²⁴.

No creo que el juicio de constitucionalidad de las medidas analizadas deba apartarse de lo establecido con carácter general por el Tribunal Constitucional, en la interpretación conjunta de los artículos 14 y 9.2 de la Constitución. Siempre que se constate la existencia de una igualdad patente que, partiendo de la igualdad entre sexos, no tiene más causa que la discriminación histórica del grupo, medidas como la reserva porcentual de plazas o la preferencia de la mujer en caso de empate deben ser valoradas en términos de adecuación y proporcionalidad. El primero de estos parámetros de constitucionalidad evidenciará la especial potencialidad de estas medidas en la consecución de la igualdad real entre hombres y mujeres²⁵, mientras que el juicio de proporcionalidad exigirá la valoración de la entidad real de la «carga» producida sobre miembros concretos del colectivo dominante, a fin de evitar la producción de un mal mayor de aquel que se trata de corregir²⁶.

A diferencia de las acciones positivas moderadas, no existían en España hasta la aprobación de la LOI medidas de discriminación positiva de la mujer de ámbito estatal²⁷. Más rica es la experiencia previa en el ámbito autonómico. Las Comunidades de Baleares y Castilla-La Mancha introdujeron en el año 2002 la paridad electoral²⁸, mientras que la Ley Gallega de 16 de junio de 2004 para la Igualdad de Mujeres y Hombres estableció medidas de preferencia de la mujer en materia de acceso al empleo público en los cuerpos, escalas, grupos o categorías con una representación femenina inferior a la masculina en veinte puntos porcentuales (artículo 37). El País Vasco, en la Ley de 18 de febrero de 2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres, estableció tanto medidas de preferencia de la mujer en el acceso al empleo público en los cuerpos y categorías con una representación femenina inferior al 40% (artículo 20) como la paridad en materia de participación sociopolítica (artículo 23), con la consiguiente reforma de las leyes vascas de gobierno, de elecciones al Parlamento Vasco y de elecciones a las Juntas Generales de los territorios históricos de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa (disposiciones finales tercera a quinta). El Tribunal Constitucional tendrá la ocasión de pronunciarse sobre esta última ley, en la resolución del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el grupo parlamentario popular en el Congreso, en relación con los artículos 3.7.II, 20.4 b), 5, 6 y 7, la disposición final segunda, apartado dos, y las disposiciones finales cuarta y quinta.

Así las cosas, la ley que ahora analizamos constituye una auténtica revolución, pues, más allá de la habilitación general del artículo 11, introduce, de manera directa, la idea de paridad en las diferentes facetas de las relaciones sociales que regula, señaladamente, en los ámbitos de la actuación administrativa, de las relaciones laborales y de la participación política.

La noción central en la articulación de estas medidas es la de composición, participación o representación equilibrada, definida en la disposición adicional primera de la ley como la presencia de mujeres y hombres de forma tal que, en el conjunto al que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento.

3.2.1. Administración y empleo público

El artículo 14.4 de la ley recoge entre los criterios generales de actuación de los poderes públicos, la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y en la toma de decisiones. El segundo de los mandatos contenidos en el precepto, que centra ahora nuestra atención, se traduce en la implantación de la paridad en los nombramientos

tos realizados por los poderes públicos, idea que se desenvuelve a lo largo de varios preceptos de la ley, tanto de carácter sectorial, en sede de política educativa, sanitaria, artística y cultural²⁹, como de vocación general. Así, en materia de políticas públicas, y según el artículo 16, «los poderes públicos procurarán atender al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad que le correspondan». El carácter programático del precepto («procurarán atender») contrasta con la imperatividad de los artículos 52 y 54 de la ley que, en sede de igualdad en el empleo público, compelen al Gobierno y a la Administración General del Estado, respectivamente, a atender al principio de presencia equilibrada en el nombramiento de las personas integrantes de los órganos directivos de la Administración (artículo 52) y en la designación de los representantes de esta en órganos colegiados, comités de expertos y consultivos nacionales e internacionales, y en los nombramientos que le competa realizar en los consejos de administración de las empresas participadas por ella (artículo 54). Parece así que la paridad se impone en los órganos colegiados y se busca en lo que respecta a los cargos unipersonales.

Sea como fuese, debe observarse que el principio de representación equilibrada rige con relación a los cargos y puestos de la Administración a los que se accede por decisión discrecional de los órganos superiores, y no ya mediante la superación de pruebas objetivas. El legislador español opta así por renunciar al establecimiento de medidas de discriminación positiva en el acceso y promoción dentro de la Función Pública, cuando no parece que existan dificultades reales de orden constitucional para introducirlas.

Como ya se ha apuntado, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 269/1994, de 3 de octubre, admitió la constitucionalidad de un sistema de reserva de plazas a favor de personas con discapacidad física, psíquica o sensorial, en aplicación de los artículos 9.2 y 1.1 CE. Según el Tribunal, el tratamiento preferente de personas que se encuentran en condiciones desfavorables de partida no atenta al principio de igualdad consagrado en el artículo 14, sino que, por el contrario, lo hace posible, sin restringir el derecho de quien oposita a plazas de turno libre, ni eximir a los sujetos favorecidos con la reserva de la obligación de poner de manifiesto su aptitud para el desempeño de las plazas, garantizando así el principio de eficiencia de la Administración en la gestión de los intereses generales (artículo 103.1 CE).

Más rica es la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la materia, que ha evolucionado hacia la aceptación —si bien restringida— de medidas de trato preferente de la mujer en el acceso a puestos de la Administración en ámbitos en que aquella está infrarrepresentada³⁰. En un primer pronunciamiento (sentencia de 17 de octubre de 1995, asunto C-450/93, Kalanke/Freie Hansestadt Bremen) la Corte rechazó la compatibilidad del derecho comunitario (concretamente, del artículo 2, apartados 1 y 4 de la Directiva 76/207) con la normativa nacional que, en caso de idéntica capacitación de candidatos de distinto sexo que concurren a una promoción, concedía automáticamente preferencia a las candidatas femeninas en los sectores en que las mujeres estuviesen infrarrepresentadas, considerando que existe infrarrepresentación cuando aquellas no cubran por lo menos la mitad de los puestos en los distintos grados de la categoría de personal de que se trate. Para el tribunal, la norma garante de la preferencia absoluta e incondicional de las mujeres en un nombramiento o promoción no constituye una medida de fomento de la igualdad de trato, pues sustituye la igualdad de oportunidades por el resultado, excediendo los límites de la habilitación contenida en el entonces artículo 4.2 de la directiva.

La extraordinaria repercusión mediática y doctrinal, mayoritariamente crítica, que produjo la sentencia Kalanke en Europa³¹ condicionó sin duda la jurisprudencia posterior del Tribunal, que sólo dos años después (sentencia de 11 de noviembre de 1997, asunto C-409/95, Marschall/Land Nordrhein-Westfalen) matizará su criterio. En caso de igualdad de capacitación, la Ley del Land Renania del Norte-Westfalia obligaba a conceder preferencia a las candidatas femeninas en la promoción en sectores de actividad de la Administración con menor número de mujeres, «salvo que concurran en la persona del candidato motivos que inclinen la balanza a su favor». En esta «cláusula de apertura» justifica el Tribunal la legitimidad de la norma, pues excluye la preferencia absoluta e incondicional de la mujer, y:

a diferenza do que ocurría 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).

La doctrina sentada en la sentencia Marschall será retomada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en respuesta dada a la primera de las cuestiones prejudiciales planteadas en el caso resuelto por la sentencia de 28 de marzo de 2000 (asunto C-158/97, Badeck y otros)³². Para la Corte, el artículo 2, apartados 1 y 4 de la directiva, no se opone a una normativa nacional que, en sectores en que las mujeres están infrarrepresentadas, y existiendo igualdad de cualificación entre candidatos de distinto sexo, otorga preferencia a las candidatas femeninas «siempre que sea necesario para la consecución de los objetivos del plan de promoción de la mujer, salvo que se oponga a ello un motivo de rango jurídico superior»³³. La regla de la prioridad establecida no tiene carácter absoluto e incondicional, en el sentido proscrito por la sentencia Kalanke, de ahí que deba sostenerse su compatibilidad, en la 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. Relaciones laborales y responsabilidad social de las empresas

En materia de igualdad de oportunidades en el trabajo, la ley, tan rica en la adopción de medidas de acción positiva moderada, establece una sola medida de discriminación inversa, sin perjuicio de admitir el establecimiento de cualquier tipo de acción por vía de negociación colectiva (artículo 43). La medida contemplada directamente por la ley se recoge en el artículo 75, destinado a las sociedades obligadas a presentar cuenta de pérdidas y ganancias no abreviada, que «procurarán incluir no seu consello de administración un número de mulleres que permita acadar unha presenza equilibrada de mulleres e homes no prazo de oito anos a partir da entrada en vigor desta lei»³⁵.

La expresión utilizada por el legislador, unida a la ausencia de una norma que determine la sanción aplicable a los empresarios que incumplan la regla establecida, conducen a excluir el carácter imperativo de esta³⁶. Quizás se pretenda así conciliar la norma con el principio de libertad de empresa, que implica la libertad de organización por el empresario (artículo 38 CE). Pero tal proceder resulta injustificado. Los artículos 9.2. y 38 no gozan del mismo rango constitucional, y, por el valor simbólico del trabajo, los empresarios son sujetos que pueden colaborar especialmente en la consecución de niveles de igualdad real y en la promoción de

colectivos tradicionalmente marginados³⁷. Como se ha puesto de relieve, las medidas de discriminación inversa no interfieren en la competitividad de la empresa, y corrigen la inercia producida por la exclusiva valoración del mérito, en la consecución de lo cual subyacen muchas veces criterios sexistas³⁸.

3.2.3. La paridad electoral

La disposición adicional segunda de la Ley de Igualdad modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, al objeto de introducir la necesidad de composición equilibrada en las candidaturas que se presenten para las elecciones de los diputados al Congreso, municipales y de miembros de los concejos insulares y de los cabildos insulares canarios, diputados al Parlamento europeo y miembros de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. De acuerdo con el nuevo artículo 44 bis de la ley electoral, tales candidaturas deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento, manteniendo tal proporción mínima en cada tramo de cinco puestos. La regla no se cumple en el caso de las candidaturas que se presenten en los municipios con un número de residentes igual o inferior a 5000 habitantes³⁹. En las elecciones al Senado, las candidaturas que se agrupen en listas deberán tener una composición de mujeres y hombres lo más próxima posible al equilibrio numérico.

Las cuotas orientadas a alcanzar la igualdad real en la participación política constituyen quizás el terreno más espinoso en materia de acción positiva. Al margen de los reparos de oportunidad política que algunos le achacan, desde la perspectiva constitucional se vienen oponiendo tres argumentos básicos: la indivisibilidad de la soberanía y la representación política, el derecho individual al sufragio pasivo, y la libertad de actividad de los partidos políticos⁴⁰.

Los detractores de la cuota electoral niegan, en primer término, su compatibilidad con el concepto de representación asumido por el Estado democrático, en que todos los diputados representan a todos los ciudadanos, y no ya a un grupo social en especial. Desde esta perspectiva, la distinción entre candidatos, sea por su sexo, sea por cualquier otra característica, constituye una lesión a la unidad del cuerpo electoral y, en consecuencia, a la indivisibilidad de la soberanía, de la que aquel es titular (artículo 1.2 CE)⁴¹.

El reparo a la paridad electoral representado por la fragmentación de la soberanía y la representación resulta poco convincente, como también parecen serlo las críticas que ha recibido por la mayoría de la doctrina constitucionalista⁴². Las cuotas electorales femeninas no buscan la creación de un nuevo cuerpo electoral que articule una representación diferenciada de las mujeres, dividiendo en dos la titularidad de la soberanía. En la medida en que afectan exclusivamente al sufragio pasivo, operan en el plano de la elección de los representantes, no ya en el del sujeto representado, que sigue siendo único⁴³.

El segundo de los argumentos esgrimidos contra las leyes de la paridad electoral viene dado por el derecho fundamental al sufragio pasivo o derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad, consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución española. En opinión de los detractores de las cuotas electorales, su establecimiento limita, por razón de sexo, el derecho de cualquier ciudadano a presentarse como candidato electoral⁴⁴.

Nuevamente el argumento puede ser rebatido, pues, tal y como prevé la propia norma constitucional, el derecho de sufragio pasivo debe ser ejercido en la forma establecida por las leyes, que legítimamente podrán modalizarlo, estableciendo condiciones o requisitos que no resulten arbitrarios o no razonables⁴⁵. La tensión entre igualdad formal y real late de nuevo

en la interpretación de las «condiciones de igualdad», en que el derecho al sufragio pasivo debe ser ejercido, sin que exista razón alguna para apartarse aquí de la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, en cuanto permite el trato desigual orientado a alcanzar mayores cuotas de igualdad real. Máxime si tenemos en cuenta que el mandato contenido en el artículo 9.2, expresamente postula la consecución de la plena participación de todas las ciudadanas y ciudadanos en la vida política⁴⁶.

En el sentido apuntado, se ha advertido que la reserva en las listas electorales no violenta el contenido esencial (barrera infranqueable del legislador, *ex* artículo 53 CE) del derecho fundamental al sufragio pasivo, pues este no se traduce en el derecho individual de cualquier persona a incorporar una candidatura, en la medida en que la decisión se encuentra en último término en los partidos y grupos que elaboran las listas, cerradas y bloqueadas⁴⁷.

El argumento entronca con la tercera de las críticas recibidas por la paridad electoral impuesta por la ley: la lesión del derecho de los partidos políticos a presentar los candidatos que libremente deseen, con vulneración del derecho de asociación (artículo 22), de ideología (artículo 16.1) y de libertad en el ejercicio de su actividad (artículo 6)⁴⁸. Resulta difícil imaginar en qué puede afectar la paridad electoral a la libertad ideológica de un partido, salvo que nos refiramos a una ideología poco digna de ser defendida. Ya en lo que se refiere a la libertad de actividad, en relación con el derecho fundamental de asociación, debe advertirse que la naturaleza asociativa de los partidos no excluye su sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, derivada del artículo 9.1 de la CE y expresamente sancionada por el artículo 2 de la Ley Orgánica de 22 de marzo de 2002, reguladora del derecho de asociación. Las asociaciones encuentran en los derechos fundamentales y, en particular en la igualdad básica de los ciudadanos —que puede y deber ser la real—, un límite constitucional a su poder de autoorganización⁴⁹. Máxime cuando se trata de asociaciones como los partidos políticos, cuya función esencial en el establecimiento de los órganos constitucionales los dota de una indiscutible relevancia pública, que explica sus características de estructura interna y funcionamiento (necesariamente democráticos) y de financiamiento, principalmente público⁵⁰.

Con los argumentos puestos en juego, el Tribunal Constitucional deberá pronunciarse próximamente sobre la constitucionalidad de las cuotas electorales instauradas por la LOI, en respuesta al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Grupo Popular en el Congreso. Entre tanto, debe llamarse la atención sobre la sentencia 127/2007, de 22 de mayo en la que se deniega el recurso de amparo electoral solicitado por el cabeza de lista de la candidatura de Falange Española de las JONS en el municipio de Brunete, integrada por diez mujeres y tres hombres, y no proclamada por la Junta Electoral de zona, por incumplimiento del requisito de composición equilibrada de sexos impuesta por el artículo 44 bis de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. Aunque el recurso se deniega por resultar constatado que el partido incumplió deliberadamente las exigencias de la norma citada, el Tribunal Constitucional apunta, *obiter dictum*, el valor del artículo 44 bis citado como «expresión dunha política de promoción da igualdade efectiva entre homes e mulleres, en principio constitucionalmente admisible», y rechaza expresamente la petición del recurrente de formulación de cuestión interna de inconstitucionalidad de la normativa aplicada, «posto que non nos asaltan, neste concreto procedemento e nos limitados termos nos que debemos enxuzala, dúbidas sobre a adecuación á norma suprema dos preceptos contidos no artigo 44 bis da Lei orgánica de réxime electoral xeral».

Notas

- 1 La doctrina contenida en esta sentencia será aplicada reiteradamente por el TJCE, para proscribir cualquier fórmula de discriminación indirecta, en particular, la derivada de la negación o disminución de derechos a los trabajadores a tiempo parcial, mayoritariamente de sexo femenino. Pueden verse, entre otras, las sentencias de 13 de diciembre de 1989, sobre cálculo del subsidio por incapacidad laboral; de 7 de febrero de 1991 sobre promoción a un nivel retributivo superior, con exigencia del doble del período de servicio a los trabajadores a tiempo parcial; de 7 de marzo de 1996, sobre diferencias de compensación por cargo sindical; de 10 de febrero de 2000, sobre exclusión de una pensión de jubilación complementaria o de 10 de marzo de 2005, sobre exclusión de diversas ventajas sociales.
 - 2 La doctrina de la discriminación indirecta subyacente a las diferencias salariales injustificadas entre categorías profesionales, en perjuicio de las ejercidas mayoritariamente por mujeres, se reitera en las stc 58/1994, de 28 de febrero y 147/1995, de 16 de octubre. Asimismo, en aplicación de la noción de discriminación indirecta, el TC estimará discriminatoria la conducta empresarial consistente en exigir el título de fp-2 para realizar funciones que objetivamente no lo requieren, lo que supuso en el caso, la contratación en un año de 120 hombres y ninguna mujer (stc 41/1999, de 22 de marzo); anulará la resolución por la que se deniega la excedencia voluntaria para el cuidado de hijos solicitada por una funcionaria interina (stc 240/1999, de 20 de diciembre); declarará la nulidad del artículo 12.4.2 del Estatuto de los Trabajadores, que establecía el cómputo exclusivo de las horas trabajadas a efectos de determinar los períodos de cotización de las prestaciones de la Seguridad Social, en perjuicio de los trabajadores a tiempo parcial, mayoritariamente mujeres (stc 253/2004, de 22 de diciembre), y anulará las resoluciones judiciales que, por idéntica razón y en aplicación de la normativa entonces vigente, deniegan la procedencia de la prestación por invalidez permanente (stc 49/2005, de 14 de marzo) o de la pensión de jubilación (stc 50/2005, de 14 de marzo).
 - 3 Si bien inicialmente el TJCE relegó al juez nacional la apreciación de la justificación objetiva de la medida (vid. la citada sentencia de 13 de mayo de 1986, apartados 35 y 37), en sentencias posteriores entrará a valorar de modo directo su concurrencia. Así, en la sentencia de 14 de diciembre de 1995 (Megner y Scheffel/ Innungskrankenkasse Vorderpfalz), estima que no contradice el principio de igualdad, la normativa alemana que excluye del régimen general de pensiones los empleos de corta duración, a pesar de afectar mayoritariamente a mujeres, por responder a un principio estructural del régimen alemán de Seguridad Social (equivalencia entre cotizaciones y prestaciones). En la sentencia de 9 de septiembre de 2003 (asunto C-25/2002, Katharina Rinde/Ärzttekammer Hamburg), el Tribunal estima justificada (pese a su negativa repercusión sobre las trabajadoras femeninas) la exigencia de formación a tiempo completo en un consultorio de medicina general para la obtención del título de médico general, entendiendo que la medida se adecúa a la finalidad perseguida de garantizar una correcta preparación para el ejercicio de la medicina general, al permitir la adquisición de la práctica necesaria en el seguimiento de la evaluación de las patologías de los pacientes y de acumular más experiencia en las distintas situaciones que se pueden presentar. Ya en la sentencia de 3 de octubre de 2006 (asunto C-17/05, B. F. Cadman/ Health & Safety Executive), el Tribunal descarta incluso la necesidad de justificar la idoneidad del criterio de antigüedad para fijar las retribuciones, aunque de su aplicación pudieran resultar disparidades retributivas entre hombres y mujeres.
 - 4 La responsabilidad penal procedente en caso de delito o falta y la indemnización pecuniaria reparadora de los daños y perjuicios en todos los casos.
 - 5 Vid. Las disposiciones adicionales 13 —que modifica la Ley de Procedimiento Laboral, introduciendo como contenido de la sentencia que pone fin a los procesos de tutela de la libertad sindical y demás derechos fundamentales la orden de cese inmediato de la conducta y la reparación, incluso económica, de sus consecuencias, que se declara compatible con la indemnización que pudiera corresponder al trabajador por la modificación o extinción del contrato de trabajo—, 14 —que reforma la Ley de Infracciones y Sanciones en el orden social, introduciendo como falta grave el incumplimiento de la realización de los planes de igualdad y como muy grave la realización de conductas discriminatorias—, y 25 —que modifica el artículo 34 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, introduciendo como infracción sancionable la conducta discriminatoria en el acceso a los bienes y a las prestaciones de servicios.
 - 6 Pese a la previsión del artículo 53.2 de la Constitución de un: «procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad» ejercitable ante la jurisdicción ordinaria, el desarrollo legal del conocido como «recurso judicial» se ha realizado mediante la regulación de diversos procesos especiales, de acuerdo con la distinta naturaleza de las relaciones sociales en que puede surgir el conflicto que aquellos deben resolver. En este sentido, existen procesos específicos para la protección de los derechos aludidos por el artículo 53.2. en el orden contencioso-administrativo (artículos 114 y 122 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) y social (artículos 175 a 182 del Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral), y especialidades procesales en el orden civil (artículo 249.1.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil). Sobre la materia, puede verse la interesante obra de Carrasco, M. 2002. *Los procesos para la tutela judicial de los derechos fundamentales*. Madrid.
 - 7 La ley no introduce modificaciones en el artículo 17.2 de la Ley de Procedimiento Laboral, que reconoce legitimación a los sindicatos de trabajadores para la defensa de los intereses económicos y sociales que le son propios, lo que incluye cualquier proceso en que estén en juego los intereses colectivos o supraindividuales de los trabajadores, señaladamente, el conflicto colectivo (artículo 152 a), la impugnación de convenios colectivos (artículo 163.1) y el proceso de tutela de la libertad sindical y los derechos fundamentales, cuando la lesión alcanza una dimensión colectiva, y afecta grupos genéricos de trabajadores (vid., sts de 25 de enero de 1999, rj 1999, 897). Tampoco se ha modificado el artículo 20, que legitima a los sindicatos para actuar en un proceso en nombre e interés de los trabajadores afiliados a ellos, en defensa de sus derechos individuales, ni el 175.2, que reconoce la legitimación del sindicato para intervenir como coadyuvante en los procesos de tutela de la libertad sindical incoados por el trabajador lesionado.
- Por otro lado, la Ley General de Publicidad regula en su artículo 25 y en la disposición adicional única, la legitimación para el ejercicio de la acción de cesación de la publicidad ilícita por la utilización vejatoria o discriminatoria de la imagen de la mujer, que otorga a la delegación especial del Gobierno contra la violencia sobre la mujer, al Instituto de la Mujer y a los órganos autonómicos equivalentes, a las asociaciones legalmente constituidas que tengan como objeto la defensa de la mujer y a los titulares de un derecho o interés legítimo.

- 8 Debe observarse que la limitación apuntada no opera en el ámbito del proceso laboral, donde la defensa por parte de los sindicatos de los intereses colectivos de los trabajadores, amparada en el artículo 17.2 de la LPL, alcanza tanto los intereses colectivos stricto sensu (esto es, de un grupo de trabajadores determinado o determinable) como los difusos (en que el grupo de afectados resulta indeterminable).
- 9 A partir de la stc 38/1981, de 23 de noviembre, en que se cuestionaba un juicio por despido que el recurrente consideraba discriminatorio y atentatorio contra la libertad sindical, el Tribunal Constitucional inicia una doctrina, seguida sin solución de continuidad, en base a la cual, en materia de relaciones laborales, corresponde al actor aportar indicios acreditativos de la existencia de discriminación, pesando sobre el empresario la prueba del carácter razonable y no discriminatorio de la medida o del despido. La regla cristalizaría en los artículos 96 (sobre discriminación por razón de sexo) y 178.2 (sobre la tutela de la libertad sindical y demás derechos fundamentales) de la Ley de Procedimiento Laboral aprobada por Real Decreto Legislativo, de 27 de abril de 1990, cuya redacción se mantiene en los artículos 96 y 179.2 de la Ley de Procedimiento Laboral vigente. A nivel comunitario, y precedida por la doctrina del Tribunal de Luxemburgo, la regla se sancionará en la Directiva 97/80/CE del Consejo, de 15 de diciembre, relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo. El artículo 4.1 de la Directiva compelió a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para que, cuando la persona que se considere perjudicada por la no aplicación del principio de igualdad presente hechos que permitan presumir la existencia de discriminación directa o indirecta, corresponda a la parte demandada probar que no hubo vulneración al principio de igualdad de trato. No obstante, la norma comunitaria tiene carácter de mínimos, permitiendo a los Estados miembros adoptar un régimen probatorio más favorable a la parte demandante (artículo 4.2).
- 10 Baste señalar que la ley no reforma los artículos 96 y 179.2 de la Ley de Procedimiento Laboral, que recogen la necesaria acreditación por la parte actora de la existencia de indicios de discriminación.
- 11 Así, por ejemplo, la coincidencia temporal entre el conocimiento por el empresario del estado de embarazo de la trabajadora y la extinción del contrato de trabajo (vid., stc 17/2003, de 30 de enero; stc 175/2005, de 4 de julio) o el cese en el puesto de trabajo de libre designación (stc 98/2003, de 2 de junio). Una severa crítica a la obstrucción a la justicia representada por el rigor con que los tribunales aprecian la prueba de indicios en los procesos por acoso sexual en el trabajo puede verse en Balaguer, M.^a L. 2005. *Mujer y Constitución. La construcción jurídica del género*. Madrid, pp. 221-227.
- 12 Debe observarse que la norma recoge los supuestos a los que el Tribunal Constitucional viene supeditando, con mayor o menor claridad, la legitimidad de las acciones positivas. En la medida en que constituyen un tratamiento normativo desigual, el Tribunal Constitucional las somete a un test de constitucionalidad, que permite establecer la frontera entre la discriminación prohibida por el artículo 14 CE y la diferenciación admisible, objetiva y razonable. En primer término, la justificación objetiva de la medida requiere la constatación de la existencia de situaciones de desigualdad fáctica, jurídicamente relevantes, que reclaman un tratamiento diverso. En segundo término, la razonabilidad de la medida exige su adecuación y proporcionalidad a la finalidad perseguida, la promoción de la igualdad real y efectiva del individuo y de los grupos (artículo 9.2). En el sentido apuntado pueden verse, entre otras las sstc 216/1991, de 14 de noviembre (fundamento jurídico quinto); 28/1992, de 9 de marzo (fundamento jurídico tercero); 229/1992, de 14 de diciembre (fundamentos jurídicos segundo y tercero), donde se defiende la existencia de un «derecho desigual igualatorio». En la doctrina, vid. Montilla, J. A., 1997. «El mandato 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 Al margen de la clasificación quedarían las medidas de concienciación, que pretenden crear un estado de opinión o una sensibilización de cara al problema (recogida y actualización de datos para conocer el nivel de respeto a la igualdad en diferentes ámbitos; acciones de sensibilización dirigidas a los agentes sociales o a las personas que definen en las empresas la política de personal y 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, donde propone una clasificación más detallada de las acciones afirmativas, entre las que distingue las medidas de incentiviación, las medidas de discriminación inversa o positiva (baremación específica para mujeres, cuotas o reserva de plazas) y las medidas de trato preferencial de la mujer, ante situaciones de partida semejantes.
- 14 La definición está tomada de Giménez, D. 1999. *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*. Tiran lo Blanch, p. 76.
- 15 Las medidas de acción positiva moderada cuentan ya con una importante tradición en España. Normativamente, pueden encontrarse interesantes ejemplos en las leyes autonómicas de igualdad, anteriores a la propia ley estatal. Así, ciñéndonos a la Ley 7/2004 de 16 de julio gallega para la igualdad de mujeres y hombres, pueden verse medidas como las relatadas en los artículos 22 (sobre plan de empleo femenino), 23 (sobre el apoyo institucional a las empresas con planes de igualdad, consistente en el otorgamiento de subvenciones directas y en la concesión de un distintivo de excelencia), 35 (sobre el control del impacto de género de los requisitos exigidos en las ofertas de empleo público), 36 (sobre composición paritaria de los tribunales examinadores), 37 y 45 (de promoción del ejercicio de los derechos de conciliación, mediante la valoración específica de la utilización de licencias y permisos vinculados a la maternidad y a la paternidad, tanto en las pruebas de promoción interna como en el acceso preferente a cursos formativos organizados por la Administración Pública gallega) o los artículos 41, 42, 43, 44 y 46 (sobre conciliación de la vida laboral y familiar en la Administración).
- 16 La doctrina expuesta se retoma en las sstc 109/1993, de 25 de marzo y 187/1993, de 14 de junio, que declaran la constitucionalidad del artículo 37.4 del Estatuto de los Trabajadores (en su redacción anterior a la Ley 39/1999), en que se limitaba a las madres trabajadoras la reducción de la jornada por lactancia. Para el Tribunal, la justificación de que el permiso cuestionado se otorgase a la madre trabajadora sin mencionar al padre encuentra un fundamento objetivo y razonable en la peculiar incidencia que respecto de la situación laboral de aquella tiene el hecho de la maternidad y la lactancia, revelada por datos estadísticos (tales como el número de mujeres que se ven obligadas a dejar el trabajo por esa circunstancia, a diferencia de los varones). A partir de tal premisa, el precepto cuestionado no vulnera el derecho del hombre a la igualdad en las condiciones de trabajo respecto de la mujer, ni debe considerarse discriminatorio por razón de sexo (fundamento jurídico sexto de la stc 109/1993). Pese al contenido del fallo, el propio Tribunal advierte del riesgo de que las medidas destinadas a remover obstáculos que impiden la igualdad real en el trabajo puedan suponer la consolidación de una división sexista de papeles en las responsabilidades familiares (fundamento jurídico quinto). Tanto el caso como la solución dada por el TC guardan gran similitud con lo resuelto por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en la sentencia de 19 de marzo de 2002 (asunto C-476/99, Lommers/Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij), en la que el Tribunal estima conforme a la igualdad de trato, el

programa del ministerio holandés de agricultura que ponía a disposición del personal femenino un número determinado de plazas de guardería, en la medida en que tiende, de forma razonable y proporcional, a mejorar la competitividad de las mujeres en el mercado de trabajo.

- 17 Vid. La stc 103/1983, de 22 de noviembre, que declara la nulidad del entonces artículo 160.2 de la Ley General de la Seguridad Social. Para el Tribunal, las exigencias adicionales del derecho de pensión de los viudos constituyen una discriminación por razón de sexo, con vulneración del artículo 14 CE, pues suponen dar un trato diferente a situaciones iguales, entre las que no existe más factor diferencial que el sexo de la persona. Como señala en el fundamento jurídico quinto, «deben considerarse iguales 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 ende 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 En la stc 81/1982, de 12 de diciembre, el Tribunal sostiene la nulidad del artículo 50.2 de la ordenanza reguladora del trabajo de los ayudantes técnicos sanitarios de la Seguridad Social, que valora como extraordinarias las horas trabajadas el domingo por el personal femenino, mientras se le computan en el cupo de las 42 horas semanales al personal masculino. En sentido análogo, la stc 28/1992, de 9 de marzo, anula la norma del convenio colectivo de la CTNE, que otorgaba a las mujeres un plus de peligrosidad para el transporte nocturno, estimando que se trata de una medida protectora del trabajo femenino que puede suponer un obstáculo para el acceso al trabajo en condiciones de igualdad con los varones. La norma parte de una noción diferenciadora de la mujer constitucionalmente ilegítima, al suponerla sujeta a unos riesgos que nunca amenazan al varón (fundamento jurídico tercero).
- 19 Puede verse la interesante stc 216/1991, de 14 de noviembre, en la que se estima el derecho negado por el Ministerio de Defensa a una mujer para realizar las pruebas de acceso a la carrera militar. Tras reconocer que no todo trato diferenciador resulta desde la perspectiva del artículo 14 CE, discriminatorio, el Tribunal exige su establecimiento «consonte a criterios fundados e razoables, de acordo con xuízos de valor xeralmente admitidos», entre los que nos se encuentran las diferencias de orden fisiológico y de permanente disponibilidad para el servicio de las mujeres, ni las especialidades de las actividades operativas y de combate, ni la necesidad de adaptación previa de la infraestructura de los ejércitos, invocados por el abogado del Estado. La idea de la exclusión de la presunta inferioridad femenina como causa de diferenciador vuelve a aparecer en la stc 229/1992, sobre la prohibición del trabajo femenino en las minas «O mandato de non discriminación por sexo do artigo 14 CE, conseqüente co principio de igualdade de dereitos entre homes e mulleres, esixe dende logo eliminar aquelas normas xurídicas que (coa salvedade do embarazo e a maternidade) aínda que historicamente respondesen a unha finalidade de protección da muller como suxeito fisiolóxicamente máis débil, supoñen refrendar ou reforzar unha división sexista de traballos e funcións mediante a imposición ás mulleres de límites aparentemente vantaxosos pero que lles supoñen unha traba para o seu acceso ao mercado de traballo» (fundamento jurídico cuarto).
- 20 Se reconocen, a tal fin, el derecho a un permiso y a una prestación por paternidad, en los términos previstos en la normativa laboral y de la Seguridad Social (artículo 44 y disposición adicional 11).
- 21 La elaboración y aplicación de los planes de igualdad será obligatoria en las empresas con más de 250 trabajadores, cuando así se establezca en convenio colectivo y cuando así lo imponga la autoridad laboral en un procedimiento sancionador seguido contra la empresa (artículo 45). En los demás supuestos, está prevista la adopción por parte del Gobierno de medidas de fomento para la consolidación de los planes, incluido el apoyo técnico necesario (artículo 49).
- 22 Como criterios para la concesión del distintivo se establecen: la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de dirección y en los distintos grupos y categorías, la adopción de planes de igualdad y otras medidas innovadoras de fomento de la igualdad, así como la publicidad no sexista de sus productos.
- 23 Una severa crítica a la denominación puede 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, del 11 al 13 de diciembre de 2002. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 9.
- 24 Especialmente receloso de su constitucionalidad se muestra F. Rey Martínez, en «El principio de igualdad y el derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo», *La Ley*, 2000, pp. 1719 a 1733, esp. 1723 a 1726. De forma matizada, D. Giménez Gluck defiende la constitucionalidad de lo que denomina «discriminación inversa racionalizada», legitimada por la finalidad constitucionalmente deseable de redistribuir los bienes socialmente ambicionados en favor de grupos actualmente minusvalorados y por la proporcionalidad de la acción, que exige que la diferencia entre el sujeto seleccionado y el excluido sea mínima, y que los objetivos porcentuales reflejen la auténtica capacidad de los colectivos afectados de conseguir los bienes en disputa, de no mediar la discriminación que se pretende compensar (op. cit., pp. 153 a 205, 213 y 214). En sentido análogo, y postulando el cálculo de la cuota o del objetivo numérico en función de la proporción de mujeres no en el conjunto de la población, sino entre las personas que reúnen la cualificación exigida en el 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, en donde la autora hace un interesante análisis de las críticas de corte político y de los límites jurídicos de las medidas analizadas. Abiertamente a favor de la discriminación positiva se muestran 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 y 255; J. Sevilla Merino, «Paridad y Constitución», en Género, Constitución y Estatutos de Autonomía, congreso internacional celebrado en Madrid, los días 4 y 5 de abril de 2005, pp. 19 a 32. Con relación a la constitucionalidad de las medidas que imponen la presencia equilibrada de ambos sexos en los puestos y órganos de toma de decisión, puede verse el informe sobre el anteproyecto de Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres, aprobado por el Consejo General del Poder Judicial el 26 de abril de 2006, pp. 41-47.
- 25 Podría contestarse que la cuota, lejos de procurar la igualdad de oportunidades, impone de manera directa un resultado: la atribución a la mujer beneficiada de un puesto en la estructura de poder. Pero no debe olvidarse la sutileza de las fronteras entre igualdad de oportunidades y de resultados, y la necesidad, en muchos casos, de que tal resultado individual se imponga como medio para avanzar en la consolidación de la igualdad de oportunidades para el conjunto del colectivo discriminado. Así, y tomando como ejemplo la cuota electoral femenina, la participación de la mujer en la vida política no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir mayores

- cuotas de igualdad real en todos los ámbitos de la vida social (vid. en este sentido, D. Giménez Gluck, op. cit. pp. 46-47; M.^a A. Martín Vida, op. cit., pp. 217 y 218).
- 26 Como señala M. A. Martín Vida, el desplazamiento del varón individual carece de tintes discriminatorios, por no constituir ataque alguno a su dignidad como ser humano, y perseguir una finalidad constitucionalmente legítima: la protección del derecho fundamental de las mujeres a no ser discriminadas por razón de sexo, y el logro de un objetivo fundamental de las mujeres a no ser discriminadas por razón de sexo, y el logro de un objetivo de igualdad beneficioso para el conjunto de la sociedad (vid., op. cit., pp. 162 y 163).
- 27 La técnica de reserva porcentual de plazas en ofertas de empleo solamente fue (y sigue siendo) utilizada por las diferentes Administraciones Públicas en favor de disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos. Reserva que el Tribunal Constitucional ha declarado conforme a la Constitución en la sentencia 269/1994, de 3 de octubre.
- 28 Ley 6/2002, de 21 de junio, de modificación de la Ley Electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; Ley 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha. Recurridas ambas de inconstitucionalidad por el Gobierno de José María Aznar, los recursos fueron retirados con posterioridad por el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero.
- 29 Según el artículo 24.d), corresponde a las administraciones educativas promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de control y de gobierno de los centros docentes. En los términos del artículo 26, las autoridades de gestión cultural deberán respetar y garantizar la representación equilibrada en los órganos consultivos, científicos y de decisión en el ámbito artístico y cultural. Ya en el artículo 27.d) se prevé la presencia equilibrada en los puestos directivos y de responsabilidad del conjunto del Sistema Nacional de Salud.
- 30 Una crítica al reduccionismo con que el Tribunal de Justicia de las Comunidades viene interpretando el alcance de las acciones positivas puede verse en Lirola, I. y Rodríguez, I. 2002. «La integración de la perspectiva de género en la Unión Europea», *Anuario de Derecho Europeo*, 2, pp. 268-273.
- 31 La propia Comisión Europea elaborará de forma inmediata una comunicación dirigida al Parlamento y al Consejo, sobre la correcta interpretación de la sentencia, con arreglo a la cual el Tribunal excluye únicamente la que la Comisión denomina «cuota rígida», que establece una prioridad inmediata, absoluta e incondicional de la mujer, con quiebra del principio de proporcionalidad (vid., Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la interpretación de la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de octubre de 1995 en el asunto C-450/93, *Kalanke vs. Freie Hansestadt Bremen*, com/96/0088 final. 27/03/1996).
- 32 Se trata de una interesantísima sentencia, en la que el Tribunal se pronuncia, además sobre la compatibilidad con el derecho comunitario de la fijación de objetivos numéricos en los planes de promoción de la mujer, de la reserva de plazas a las mujeres en los cursos de formación, de la preferencia en el acceso a entrevistas de selección y de la designación equilibrada de mujeres en órganos de representación, gestión y control.
- 33 La sentencia Badeck de un paso más respecto de la doctrina sentada en la sentencia Marschall, como se desprende del carácter tasado que en el caso presentan las causas «de rango jurídico superior» que justifican que se descarte la regla de la promoción de la mujer, y que se traducen en la preferencia de antiguos miembros del personal de la Administración que hayan cesado o desarrollado actividades a tiempo parcial por razones de trabajo familiar, de antiguos militares de empleo, de personas con minusvalía grave o de desempleados de larga duración.
- 34 En la línea establecida por la jurisprudencia precedente, el Tribunal declarará en la sentencia de 6 de julio de 2000 (asunto C-407/98, *Abrahamsson y Anderson/Fogelqvist*) la incompatibilidad con el derecho comunitario de la normativa sueca controvertida en el litigio principal, según la cual un candidato a un empleo en la función pública perteneciente al sexo infrarrepresentado, con capacitación suficiente para este empleo, debe ser seleccionado con preferencia a un candidato de sexo opuesto que, en caso contrario, sería designado, cuando la diferencia entre los respectivos méritos de los candidatos no sea tan considerable como para vulnerar la exigencia de objetividad en la provisión de puestos. Para el Tribunal, la falta de determinación precisa del alcance de este último requisito evidencia que la selección de un candidato, entre aquellos que tengan la capacitación suficiente, se basa en el mero hecho de la pertenencia al sexo infrarrepresentado, sin valorar las situaciones particulares de orden personal de todos los candidatos. Un método de selección que no puede estar legitimado por el artículo 2, apartado cuarto de la Directiva.
- 35 Según el artículo 190 de la Ley de Sociedades Anónimas, podrán formular cuenta de pérdidas y ganancias abreviada las sociedades que durante dos ejercicios consecutivos reúnan, en la fecha de cierre de cada uno de ellos, por lo menos dos de las circunstancias siguientes: que el total de las partidas en activo no supere los mil quinientos ochenta millones de pesetas; que el importe neto de la cifra anual de negocios no supere los tres mil ciento sesenta millones de pesetas; que el número medio de trabajadores empleados no sea superior a doscientos cincuenta.
- 36 La conclusión se refuerza con la lectura de la exposición de motivos iv de la LOI, en que se apunta que, en el marco de la responsabilidad social corporativa, «se incluye el fomento de la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los consejos de administración de las sociedades mercantiles...». La voluntariedad de las acciones de responsabilidad social de las empresas, incluida la analizada, es patente en la Ley 2/2007, de 8 de marzo, del Trabajo en Igualdad de las Mujeres de Galicia, artículos 13-15.
- 37 Vid., D. Giménez Gluck, op. cit., pp. 143-145. La compatibilidad con el derecho comunitario de las medidas que imponen obligaciones «de principio» para que los empresarios contraten y promuevan preferentemente a las personas de sexo infrarrepresentado es defendida en la ya citada comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre la interpretación de la sentencia *Kalanke*. No obstante, puede verse la decisión del Consejo Constitucional francés núm. 2006-533 DC, de 16 de marzo de 2006, que declara inconstitucionales, por contravención del principio de igualdad ante la ley, diversos artículos de la ley relativa a la igualdad salarial entre mujeres y hombres, que imponían una representación equilibrada entre sexos en los consejos de administración y vigilancia de las sociedades privadas y empresas del sector público.
- 38 Vid., M. A. Martín Vida, op. cit., pp. 178-179.
- 39 Transitoriamente, y hasta el 1 de enero de 2011, lo previsto en el artículo 44 bis sólo será aplicable a los municipios con un número de residentes superior a 5000 habitantes.

- 40 Tales argumentos pueden verse en Rey, F. 1999. «Cuotas electorales reservadas a mujeres y Constitución», *Aequalitas*, 1, pp. 52-59.
- 41 El argumento de la indivisibilidad de la soberanía nacional, que ningún sector se puede arrogar, fue utilizado por el Consejo Constitucional francés para declarar, el 18 de noviembre de 1982, la inconstitucionalidad del primero de los proyectos de ley que intentaron regular la paridad electoral en Francia, previniendo una presencia mínima de un 25% de personas de cada sexo en las elecciones municipales en los concejos de más de 3500 habitantes. La posición del Consejo determinará la promulgación de la Ley Constitucional n.º 99-569, de 8 de julio de 1999, por la que se da nueva redacción a los artículos 3 y 4 de la Constitución. Según el nuevo párrafo cuarto del artículo 3: «La ley favorecerá la igualdad entre mujeres y hombres para acceder a los mandatos electorales y cargos electivos», previsión que se completa con el nuevo párrafo segundo del artículo 4, según el cual: «Estas entidades (partidos y agrupaciones políticas) contribuirán a la aplicación del principio enunciado en el último apartado del artículo 3, de acuerdo con lo dispuesto por la ley». Tras la reforma constitucional, el 6 de junio de 2000 se aprueba la ley tendente a favorecer el igual acceso de mujeres y hombres a los mandatos electorales y a las funciones electivas, que introduce la paridad electoral en las elecciones regionales, municipales (en municipios de más de 3500 habitantes), senatoriales y europeas, e impone sanciones de tipo económico a los partidos o agrupaciones que no respeten la paridad en la designación de candidatos a las elecciones legislativas.
- 42 Vid. Ruiz, A. 1999. «Paridad electoral y cuotas femeninas», *Aequalitas*, 1, pp. 45-51; J. Sevilla Merino, loc., cit., pp. 14-17; M. A. Martín Vida, op. cit., pp. 219-221.
- 43 Sobre el valor de las cuotas femeninas en el incremento del componente simbólico de la representación política, vid., M. A. Martín Vida, op. cit., pp. 220-221.
- 44 Vid., F. Rey Martínez, loc. cit., p. 56. Suele citarse, en apoyo de este argumento, la sentencia de la Corte Constitucional italiana de 6 de septiembre de 1995, que declaró inconstitucionales las leyes electorales de 1993 que introdujeron la cuota femenina en Italia, por contravención de los artículos 3 («Todos los ciudadanos tienen la misma dignidad social y son iguales ante la ley, sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas ni circunstancias personales o sociales») y 51 de la Constitución que, en la redacción entonces vigente, sancionaba el derecho de todos los ciudadanos de uno u otro sexo a acceder a funciones públicas y cargos electivos en condiciones de igualdad, conforme a los requisitos establecidos en la ley. Para la Corte, la igualdad sancionada en el artículo 51 no podía tener otro significado que la irrelevancia jurídica del sexo a los fines considerados, resultando objetivamente discriminatoria cualquier diferenciación por razón del sexo impuesta legalmente en el ejercicio de los derechos reconocidos. Hoy, la compatibilidad entre el acceso a cargos representativos en condiciones de igualdad y las cuotas electorales encuentra expreso apoyo constitucional en el propio artículo 51, reformado por la ley de 23 de febrero de 2003, que introduce un inciso final en su párrafo primero, en base al cual «*A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini*». Sobre la reforma constitucional italiana, puede verse Guadagnini, A. M. «Riforme costituzionali e rappresentanza delle donne in Italia», en *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía...cit.*
- 45 En la interpretación del artículo 23.2 CE, el Tribunal Constitucional ha defendido la naturaleza del derecho a acceder a cargos públicos como un «derecho de configuración legal», que confiere una amplia libertad al legislador para regular su ejercicio. En palabras del Tribunal: «O significativo, en todo caso, desde una 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 obstáculos para que todos eles concorran nunhas mesmas eleccións e nuns mesmos distritos ou circunscricións 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 octubre, fundamento jurídico cuarto).
- 46 En la ya citada sentencia de 6 de septiembre de 1995, la Corte Constitucional italiana niega que la normativa electoral impugnada encuentre su legitimidad en el artículo 3.2 de la 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»), pues no constituye una acción positiva encaminada a remover la desigualdad material entre individuos como presupuesto del pleno ejercicio de los derechos fundamentales, sino que entra en el contenido mismo del derecho de elegibilidad, disminuyéndolo para unos ciudadanos en favor de otros, y creando discriminaciones actuales como remedio a las discriminaciones pasadas. Debe advertirse de la diferente redacción de los artículos 3.2 de la Constitución italiana y 9.2 de la Constitución española que, pese a estar inspirados en aquel, no limita el mandato dirigido a los poderes públicos a la remoción de obstáculos, sino que lo extiende a la promoción de las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sea real y efectiva. En este sentido, vid. J. Sevilla Merino, «Género y Constitución española», en *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía...cit.*, pp. 32 y 33.
- 47 Vid., A. Ruiz Miguel, «Paridad electoral y cuotas femeninas», loc. cit., p. 49. Como señala el autor, la propia exigencia de que las candidaturas sean presentadas por partidos, coaliciones o agrupaciones de electores evidencia que no existe una facultad de inmediato e ilimitado ejercicio individual del derecho de sufragio pasivo, en la medida en que se establece una distinción entre ciudadanos adeptos a partidos o agrupaciones políticas y los no adeptos, favoreciendo únicamente la posibilidad de participación de los primeros (ibídem). En la misma línea, M. L. Balaguer Callejón pone de relieve las limitaciones al derecho fundamental de sufragio pasivo establecidas en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, que excluye de modo razonable el derecho de determinadas personas de concurrir a un puesto político electo (vid., «Desigualdad compensatoria en el acceso a cargos representativos en el ordenamiento jurídico-constitucional español», artículo 14. *Una perspectiva de género*, 4, 2000, pp. 3-5).
- 48 Vid., F. Rey Martínez, loc. cit., p. 57.
- 49 En el Auto 254/2001, de 20 de septiembre, por el que se rechaza el recurso de amparo interpuesto por la Comunidad de Pescadores de El Palmar contra la sentencia del Tribunal Supremo que le impuso la admisión de cinco nuevas socias (no admitidas por la comunidad por razón de su sexo), el Tribunal Constitucional afirma que «o dereito a asociarse conleva [sic] sen dúbida a potestade autoorganizatoria das asociacións privadas, libre en principio de inxerencia do poder público, pero debendo precisamente precisarse que o exercicio de tal potestade non pode supoñer en ningún caso a lesión de dereitos fundamentais de terceiros».
- 50 Por otra parte, y tal y como se ha puesto de relieve, la libertad de los partidos en la confección de las listas electorales no es absoluta, como lo demuestra el hecho de que se impida incluir a los condenados a inhabilitación para el sufragio pasivo. En este contexto, las cuotas impuestas legalmente constituyen una limitación legítima de dicha libertad, orientada a satisfacer el valor constitucional de la igualdad, al que los partidos políticos están sujetos (vid. A. 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 y Constitucionales.
- 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. y 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.
- Sevilla Merino, J. 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.

La discriminación de la mujer en el mercado de trabajo y sus efectos sobre la pobreza



El objetivo de este estudio es recoger, de forma sintética, la evidencia empírica existente relativa a los niveles de discriminación salarial padecidos por diferentes colectivos de mujeres en nuestro país, y mostrar su relación con los niveles de pobreza existentes. Abordar el estudio conjunto de ambos fenómenos (discriminación salarial y pobreza) nos permite evaluar la importancia del fenómeno discriminatorio en términos de los efectos que provoca en la distribución de la renta de los hogares. De esta forma, se ofrece una información absolutamente relevante para el diseño no sólo de políticas tendentes a reducir las desigualdades económicas entre hombres y mujeres, sino de aquellas otras destinadas a luchar contra la pobreza y la exclusión social derivadas de situaciones de discriminación en el mercado laboral.&

& Palabras clave: discriminación salarial, género, pobreza, distribución de la renta, mercado de trabajo.

INTRODUCCIÓN

La presencia de actitudes discriminatorias en el mercado de trabajo significa que los individuos no disfrutan de las mismas oportunidades, según posean unas u otras características, a la hora de integrarse en el mercado laboral, de incorporarse a determinadas profesiones, de alcanzar estabilidad y ascender en el puesto de trabajo, o de percibir retribuciones similares realizando trabajos de igual valor. En este contexto, la identificación con el grupo de pertenencia condiciona las posibilidades laborales del sujeto por encima de su preparación, capacidad o actitud individual para el puesto de trabajo, de forma que los prejuicios sobre el colectivo con el que se le asocia se revelan como determinantes.

La experiencia de las mujeres en su incorporación al mercado laboral presenta rasgos distintivos que parecen encajar en este esquema. Un examen desde una perspectiva de género del mercado de trabajo en nuestro país refleja grandes desigualdades en la presencia, colocación y remuneración de hombres y mujeres. Junto a bajas tasas de actividad femenina encontramos altos niveles de paro, que han llegado a duplicar a los masculinos, en un proceso de retroalimentación que probablemente esté expulsando del mercado laboral a muchas mujeres ante las escasas expectativas de encontrar empleo. Además, si en la entrada hay diferencias, en la carrera profesional los caminos presentan una marcada dualidad. De hecho, la segregación ocupacional alcanza cuotas importantes, y es además una de las principales causas de la desigualdad salarial entre hombres y mujeres. Ante la ilegalidad de ofrecer diferentes retribuciones por realizar el mismo trabajo, los mercados parecen perseverar en las desigualdades segmentando las ocupaciones por sexos, estando las mujeres sobrerrepresentadas en ocupaciones de menor nivel salarial e infrarrepresentadas en las que permiten remuneraciones más elevadas.

La existencia de una menor remuneración de las mujeres frente a los hombres no es, sin embargo, una especificidad del mercado de trabajo español o gallego. Por el contrario, se trata de una regularidad empírica contrastada. El proceso para llegar a este resultado es complejo, y en él intervienen factores que actúan tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. Junto a los tradicionales argumentos que destacan diferencias de productividad asociadas al sexo de los individuos (y que curiosamente siempre parecen utilizarse en contra de las mujeres), otras reflexiones apuntan a los estereotipos sociales que históricamente han impedido el acceso de la mujer a la vida pública y a la educación, y que todavía hoy dificultan su integración en el mercado laboral en igualdad de condiciones que los varones. El que parte de estas diferencias salariales no se justifiquen en términos de productividad provoca lo que se conoce como *discriminación salarial*, y es un fenómeno que afecta a la práctica totalidad de los países en los que se ha analizado.¹

El creciente interés académico por estas cuestiones se constata en el amplio abanico de propuestas metodológicas que se han desarrollado a lo largo de las últimas décadas para cuantificar este fenómeno. Esto ha permitido poner de manifiesto, tanto las ineficiencias que la discriminación provoca en el funcionamiento de los mercados de trabajo, como la iniquidad que genera al acentuar el proceso de exclusión social de los colectivos que la padecen. Por otro lado, el interés político en nuestro país no es menos destacable, ya que en la actualidad la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres se sitúa en la agenda política tanto del gobierno central como del autonómico. La aprobación de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, de la Ley de Promoción de la Autonomía

Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia y de la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres, o el debate reciente sobre el Proyecto de Ley de Trabajo en Igualdad de las Mujeres Gallegas, y de la Ley Gallega para la Prevención y el Tratamiento Integral de la Violencia de Género, son buena prueba de ello.

Sin embargo, y a pesar del creciente interés por estas cuestiones, sabemos muy poco acerca de cómo los diferentes grupos de mujeres trabajadoras se ven afectados por el fenómeno discriminatorio. Esto se debe a que la metodología clásica, ampliamente utilizada en la literatura económica, sólo permite cuantificar la discriminación salarial como la diferencia existente entre el salario promedio de hombres y mujeres, una vez descontado el efecto que las diferencias en dotaciones y características entre ambos colectivos puedan generar sobre los salarios percibidos por unos y otras. Sin embargo, no hay ninguna garantía de que las mujeres con menores salarios experimenten niveles de discriminación similares a los de aquellas con salarios elevados, por lo que la cuantificación del nivel de discriminación salarial total debería considerar explícitamente cómo contabilizar las diferencias existentes. Para ello se requieren procedimientos que permitan tener en cuenta las disparidades en términos de discriminación que se produzcan a lo largo de la distribución salarial.

El objetivo de este estudio es recoger, de forma sintética, la evidencia empírica existente en nuestro país en relación con los niveles de discriminación salarial padecidos por diferentes colectivos de mujeres para, posteriormente, mostrar su relación con los niveles de pobreza existentes. Abordar el estudio conjunto de ambos fenómenos (discriminación salarial y pobreza) nos permite evaluar la importancia del fenómeno discriminatorio y los efectos que provoca en la distribución de la renta de los hogares. De esta forma, se ofrece una información absolutamente relevante para el diseño no sólo de políticas tendentes a reducir las desigualdades económicas existentes entre hombres y mujeres, sino de aquellas otras destinadas a luchar contra la pobreza y la exclusión social derivadas de situaciones de discriminación en el mercado laboral.

1. ALGUNAS DIFERENCIAS POR SEXOS CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO LABORAL ESPAÑOL

El mercado laboral español muestra algunos rasgos básicos que lo diferencian de los países de su entorno cuando analizamos por separado la situación de hombres y mujeres. Para ilustrar esta afirmación, en el cuadro 1 se recogen las tasas de actividad, empleo y desempleo para el año 2003, correspondientes a España, Estados Unidos, la Unión Europea con 15 miembros, y la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). Salvo en EEUU, en el resto de países la tasa de desempleo femenina supera a la masculina, aunque en España este hecho destaca de forma notable. Así, nuestro país no solo es el que presenta la mayor tasa de paro femenino, sino también la mayor diferencia entre sexos, con un nivel de desempleo entre las mujeres que llega incluso a duplicar al de los varones.² Además, y a pesar de que en España la tasa de actividad masculina se sitúa en la media del resto de países, sólo una de cada dos mujeres españolas entre 16 y 64 años está incorporada al mercado laboral.³

Cuadro 1. Tasas de actividad, desempleo y empleo por sexos en 2003*

Países	Tasas de actividad	Tasas de actividad	Tasas de desempleo	Tasas de desempleo	Ratio empleo/ poblac.:	Ratio empleo/ poblac.:
	hombres	mujeres	hombres	mujeres	hombres	mujeres
España	81,1	55,7	8,2	16,0	74,5	46,8
EEUU	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

* Porcentajes calculados sobre la población de hombres o mujeres de entre 15 y 64 años

Fuente: OCDE (2004).

Desde un punto de vista económico, el que la evolución en el terreno laboral no haya sido tan intensa como en otros campos (véase, por ejemplo, el incremento en el nivel de estudios de las mujeres, la reducción en los niveles de fertilidad, o los cambios acontecidos en el modelo de familia tradicional) se ha relacionado con la existencia de actitudes discriminatorias, y con las dificultades existentes a la hora de «conciliar» vida familiar y profesional. Un aspecto, este, que parece seguir recayendo casi en exclusiva en las mujeres, ya que como afirma Tobío (2005):

Tanto en España como en otros 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).

Tal vez la causa haya que encontrarla en la ausencia de políticas públicas diseñadas para favorecer la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Así, autores como Ferrari y Villota (1999), y Pazos (2005) muestran la penalización derivada de permitir la tributación conjunta en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) español sobre los segundos perceptores de rentas de los hogares (generalmente mujeres). Por otro lado, el que España sea uno de los países de la Unión Europea con menor gasto social y de protección a la familia (lo que se traduce en una menor oferta de guarderías públicas y de cuidados para la vejez por habitante), hace que las redes familiares, o sea las mujeres, sigan responsabilizándose de tareas intensivas en tiempo, muchas veces incompatibles con la incorporación en igualdad de condiciones al mercado laboral. En cualquier caso, como apuntan Carrasco y Mayordomo (1999):

El hecho de que el conflicto se haga visible cuando surge la dificultad de las mujeres de 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).

Ciertamente, en el resto de Europa las políticas públicas no parecen haber sido la causa última de la incorporación de las mujeres al mercado laboral, sino que ésta más bien fue consecuencia directa de la creciente demanda de fuerza de trabajo en la segunda mitad del siglo XX. En cualquier caso, como apunta Tobío (2005), si bien:

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 una vez que se alcanza un punto en el que ser a la vez madre y trabajadora se convierte en 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

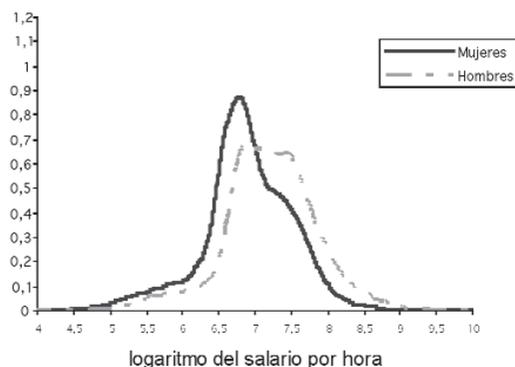
Por otro lado, observamos que el mercado de trabajo español mantiene elevados niveles de segmentación entre hombres y mujeres, tanto por sectores (donde el sector servicios es el más feminizado) como por tipología de contratos. Así, dentro de los contratos a tiempo parcial, que representan alrededor de un 10% del total, un 72% corresponde a mujeres que de media perciben un salario-hora un 35% inferior al de los varones con similar contrato (INE, 2004). A esto hay que unir la frecuente falta de voluntariedad en esta elección, ya que como apuntan Carrasco y Mayordomo (1997) utilizando datos de la EPA, las razones familiares no parecen ser el principal argumento a la hora de aceptar este tipo de empleos. Asimismo, los niveles de segregación ocupacional por sexo son elevados según todos los estudios empíricos, siendo la causa de un significativo porcentaje de la brecha salarial existente entre hombres y mujeres.⁵ En cualquier caso, incluso descontando el efecto provocado por las diferencias en ocupación, los estudios realizados siguen constatando la presencia de un diferencial salarial medio a favor del hombre que cabe atribuir a la existencia de actitudes discriminatorias en el mercado de trabajo.⁶

Si queremos profundizar en las distintas vertientes que se esconden detrás de estas cifras no tenemos más remedio que retroceder algo en el tiempo para trabajar con la mejor fuente de microdatos sobre salarios disponible en el momento de iniciar este estudio: la *Encuesta de estructura salarial* (EES), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en 1995. Esta encuesta ofrece información detallada sobre las características de las/os asalariadas/os y de las empresas en las que se encuentran, aunque en su diseño excluye a la población agraria, a las Administraciones Públicas, a los sectores de educación y sanidad, y a todos los asalariados de pequeñas empresas (menos de 10 trabajadores). Por todo ello, los resultados que aquí presentemos no son directamente extrapolables a todo el colectivo femenino, aunque sí a un amplio subconjunto de las trabajadoras ligadas al sector no agrario privado.

De acuerdo con esta encuesta, y refiriéndonos al colectivo mencionado, en España en 1995 la ganancia media por hora de las mujeres se situaba alrededor del setenta por ciento de la ganancia media de los hombres. Es decir, de promedio ellos ganaban casi un treinta por ciento más que ellas. Un examen exhaustivo de estas desigualdades, sin embargo, permite comprobar que la brecha salarial no es siempre la misma, presentando notables diferencias según los grupos de trabajadores/as que estemos considerando. Las diferencias salariales entre hombres y mujeres aumentan con el nivel de ingresos, al igual que en otros países del ámbito europeo. Así, si dentro del colectivo de los que tienen un nivel de estudios equivalente a la primaria, los hombres perciben en promedio una remuneración un 27% mayor que las mujeres, este porcentaje asciende hasta el 39% en el caso de comparar a hombres y mujeres que han alcanzado estudios superiores. Es por esto que, aunque la estructura salarial de ambos sexos es bastante similar,⁷ cuando analizamos la dispersión salarial existente en cada uno de ellos, por separado, los hombres presentan unos niveles de desigualdad notablemente superiores, precisamente por ocupar trabajos de alta cualificación mejor retribuidos que los de las mujeres de perfil educativo equivalente.

Para mostrar el alcance de estas diferencias estimamos las respectivas funciones de densidad salarial, utilizando la técnica no paramétrica conocida como *kernels*, lo cual nos permite evitar cualquier imposición a priori acerca de la forma funcional de estas. La figura 1 presenta las funciones de densidad del logaritmo de los salarios estimadas de forma separada para hombres y mujeres en España.

Figura 1: Distribución del logaritmo del salario



Fuente: Elaboración propia a partir de la EES-1995 (INE).

Como era de esperar, el mayor nivel salarial de los hombres frente a las mujeres se traduce en que la densidad de estas está, en su conjunto, desplazada hacia la izquierda. Pero como demuestra este gráfico, las diferencias entre ambos no se limitan sólo a discrepancias en sus niveles medios, al presentar la distribución salarial femenina un grado de concentración en torno a la moda muy superior al de los hombres. Las distintas distribuciones se corresponden, en consecuencia, con distintos grados de desigualdad salarial. La estimación del coeficiente de Gini y la familia de índices generalizados de Theil⁸ sobre ambas distribuciones salariales permiten confirmar nuestra hipótesis: la desigualdad salarial es inferior en la muestra de mujeres que en la de hombres, independientemente del índice utilizado, tal y como se muestra en la tabla 1. Asimismo también se comprueba que estas diferencias se amplían a medida que el índice utilizado presenta una mayor sensibilidad a la cola alta de la distribución, indicando así que es ahí donde principalmente se genera la mayor desigualdad masculina.

Tabla 1. Desigualdad salarial en España

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

Fuente: Elaboración propia a partir de la EES, 1995 (INE).

2. LA DISCRIMINACIÓN SALARIAL PROMEDIO EN ESPAÑA

Para poder hablar de discriminación, sin embargo, tenemos que tener garantías de que estas diferencias por sexos no esconden diferencias en otras características de los individuos que las expliquen en términos de productividad. Así, tal vez las mujeres españolas con estudios superiores ganen en promedio menos que los varones con idéntico nivel educativo porque también en promedio sean más jóvenes y tengan menos experiencia en el puesto de trabajo. Esta no es una hipótesis descabellada teniendo en cuenta el extraordinario incremento en el nivel educativo medio que ha experimentado nuestro país en los últimos 25 años, sobre todo en el caso de las mujeres, las cuales han alcanzado ya una presencia mayoritaria entre el alumnado de la Universidad española. Contrastar la veracidad de este tipo de hipótesis es enormemente relevante ya que si, por ejemplo, la variable *edad* explicase un porcentaje importante de las desigualdades observadas, el tiempo acabaría solucionando la discriminación, no siendo necesarias intervenciones públicas correctoras. Es por eso que resulta razonable utilizar herramientas econométricas que nos permitan tener en cuenta conjuntamente un amplio abanico de características observables de los individuos, y poder realizar así comparaciones entre *iguales*. De esta forma nos acercaremos a una medición más precisa de lo que entendemos por discriminación salarial.

La principal ventaja de utilizar la *Encuesta de estructura salarial* en este tipo de estudios reside en que, junto a la información relativa al salario hora, nos permite conocer toda una serie de variables relacionadas con las características del trabajador/a y de su contrato. Ya que la brecha salarial entre hombres y mujeres es posible que se justifique en la diferencia de dotaciones en las características que para el mercado de trabajo son relevantes en el nivel de productividad alcanzado, disponer de información sobre la antigüedad del asalariado en su puesto de trabajo, su experiencia acumulada, su nivel educativo, el tipo de contrato, la ocupación desempeñada, el tamaño de la empresa en la que trabaja, el tipo de convenio colectivo por el que se rige su salario, el tipo de mercado al que se dirige la producción o si es de propiedad pública o privada son cuestiones enormemente relevantes. Ciertamente, éstas no son las únicas variables que podrían incidir en la retribución alcanzada por un individuo en el mercado laboral pero constituyen las más importantes, al menos de entre las características que son observables por el/la investigador/a.

Mediante la estimación de las ecuaciones salariales para hombres y mujeres podemos conocer cómo el mercado retribuye cada una de estas características, cuando controlamos por el resto, en cada uno de estos grupos humanos. Así, estimamos el modelo de ecuaciones *mincerianas*:

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

donde el subíndice *h* hace referencia al hombre y el *m* a la mujer y, si omitimos el subíndice de sexo, y_i representa el salario por hora del *i*-ésimo trabajador, Z_i es un vector de características individuales que consideramos relevantes para explicar las diferencias salariales, y u_i es el correspondiente término de error.⁹

La variable dependiente es el logaritmo del salario por hora, y entre las características explicativas del mismo (Z'_i), incluiremos la mayoría de las que se han venido mencionando en la literatura y que están disponibles en nuestra base de datos, como son los años de antigüedad en la misma empresa y la experiencia potencial,¹⁰ (que para tener en cuenta posibles no-linealidades en sus efectos introducimos también al cuadrado), el nivel educativo, el tipo de duración del contrato (indefinido o temporal), la ocupación según la CNO-94 a un dígito,¹¹ el tamaño de la empresa, el tipo de convenio, la forma de propiedad de la empresa y el mercado al que ésta se dirige de forma principal.

No es posible tener en cuenta, sin embargo, algunas características personales de los individuos que en ciertos estudios se han utilizado como variables de control.¹² La base de datos utilizada tampoco nos permite tener en cuenta el conocido *sesgo de selección*. Este sesgo surge del hecho de que sólo observamos el salario de las personas que efectivamente trabajan, y éstas podrían no ser una muestra representativa del conjunto de la población.

Una vez estimado el modelo, podemos contrastar en qué medida las diferencias salariales sólo reflejan dotaciones diferentes en las características relevantes o si, por el contrario, existe una diferencia que éstas no son capaces de explicar. Esta diferencia constituiría lo que habitualmente en la literatura se conoce como *discriminación salarial* por razón de sexo. A partir de las estimaciones de las ecuaciones salariales recogidas en (1), y asumiendo que la estructura salarial masculina es la que no genera discriminación (y que, por tanto, son las mujeres las que padecen una desventaja en el mercado), podemos aplicar la conocida descomposición de Oaxaca (1973) y Blinder (1973) del siguiente modo:

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

A la izquierda de la igualdad encontramos la diferencia entre la media de los logaritmos de los salarios de hombres y mujeres. Esta brecha salarial, que es la que observamos, podemos descomponerla en dos elementos de acuerdo con la expresión anterior. El primero de ellos nos indica cuál sería la diferencia salarial que observaríamos en ausencia de discriminación, esto es, si las características de hombres y mujeres se remuneraran según los coeficientes estimados para los hombres (que asumimos como la retribución no discriminatoria). Esta diferencia se debería, así, exclusivamente a las distintas características promedio en hombres y mujeres (*efecto dotación o características*).¹³ El segundo término nos indica la pérdida de salario al que se enfrentan las mujeres en relación con los hombres por tener un esquema retributivo diferente (*efecto discriminación o precio*).

En los cálculos que a continuación se presentan se ofrecen estimaciones de la descomposición de la brecha salarial media a partir de diferentes estructuras no discriminatorias tomadas como referencia, y de diferentes modelos econométricos según decidamos o no incluir la ocupación de los individuos, y con qué grado de desagregación. En la tabla 2 se muestran los resultados de utilizar tres posibles descomposiciones de la brecha salarial: los dos casos extremos de Oaxaca-Blinder cuando asumimos respectivamente como estructura salarial no-discriminatoria la del hombre y la de la mujer, y que conjuntamente definen un intervalo que abarca todas las posibles combinaciones convexas de ambas, así como la propuesta por Oaxaca y Ransom (1994) que consideramos de más interés por su vínculo con la teoría de la discriminación.

Tabla 2. Descomposición de la brecha salarial con diferentes estructuras no-discriminatorias y según cómo se incluya la ocupación

Diferencia salarial $\ln(\bar{y}_h) - \ln(\bar{y}_m) = 0,311$ (*)		Sin Ocupación		Ocupación (1 dígito)		Ocupación (2 dígitos)	
Estructura salarial no-discriminatoria	Descomposición	Efecto	% (*)	Efecto	% (*)	Efecto	% (*)
Hombre							
[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
Mujer							
[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
	- Ventaja hombre	0,052	16,7	0,044	14,1	0,035	11,2
	- Desventaja mujer	0,193	62,2	0,166	53,4	0,131	42,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la EES,1995 (INE).

En primer lugar tomaremos como referencia el caso intermedio en el que incluimos la ocupación a un dígito (columnas 3 y 4). Observamos que cuando consideramos como no-discriminatoria la estructura salarial de uno de los sexos, las dotaciones en características de las mujeres de la muestra hacen que éstas debieran obtener un salario por hora menor que el del hombre en ausencia de discriminación, explicando esta desventaja entre el 7% y el 23% de la ventaja salarial que actualmente goza el hombre. Mientras que en el caso de que contemplemos como estructura salarial no discriminatoria la mixta propuesta por Oaxaca y Ransom (1994) a partir de la teoría de la discriminación de Neumark (1988), las diferencias en dotaciones de las características contempladas contribuyen a explicar un 32% de la brecha salarial observada en la realidad. El restante 68% debe ser atribuido a la discriminación, de forma que se reparte de la siguiente forma: un 14% es la ventaja de la que goza el hombre por la existencia de dicha discriminación, mientras que el otro 54% es la desventaja que padece la mujer por el mismo motivo. En conclusión, las diferentes características encontradas en hombres y mujeres sólo contribuyen a explicar (en el mejor de los casos) un 32% de la brecha salarial observada en el mercado laboral. De esta forma el 68% restante no puede ser atribuido a diferencias en dotaciones relacionadas con el nivel educativo, experiencia en el puesto de trabajo, edad, ocupación (a un nivel de desagregación de 1 dígito), o tipo de contrato. Esto significa que más de las dos terceras partes de las diferencias salariales antes cuantificadas no parecen tener relación (al menos aparente) con diferencias en la productividad de los individuos, siendo la discriminación una hipótesis plausible a la hora de explicar por qué se producen.

La comparación de los resultados anteriores con los otros dos casos (sin ocupación y ocupación a dos dígitos) muestra los efectos que sobre la brecha salarial tiene el hecho de que las mujeres se concentren en determinados empleos. En conclusión podemos decir que en

España la segregación ocupacional tiene un importante impacto sobre la diferencia salarial entre hombres y mujeres. Así, en el caso de la descomposición de Oaxaca-Ramson, podemos comprobar que, si en vez de utilizar un nivel de desagregación pequeño en la definición de las distintas ocupaciones considerásemos un mayor grado de detalle a la hora de diferenciar unas ocupaciones de otras (a un nivel de desagregación de 2 dígitos), el porcentaje de la brecha no explicado por las variables consideradas se reduce del 68%, antes mencionado, hasta el 53%.

Obsérvese que la decisión de utilizar un mayor o menor grado de desagregación no es una cuestión baladí, sino que está íntimamente unida a la noción que tengamos de discriminación, y por lo tanto al tipo de discriminación que acabemos cuantificando. Buscamos, en última instancia, identificar qué individuos son *iguales* para a continuación comparar sus retribuciones. Utilizar una clasificación muy exhaustiva de las ocupaciones permite definir como *iguales* a hombres y mujeres con las mismas dotaciones y que además estén empleados en puestos de trabajo muy similares, ya que a mayor desagregación mayor precisión a la hora de comparar ocupaciones. De igual forma, una mujer y un hombre de la misma edad, cualificación, y experiencia, pero cuyas ocupaciones sean parcialmente diferentes no serán considerados *iguales*, por lo que parte de sus diferencias retributivas vendrán asociadas a las diferencias salariales propias de sus ocupaciones. Es por ello que no se computarán como discriminación, sino que se explicarán por el hecho de trabajar en ocupaciones que son distintas y que por tanto pueden caracterizarse por poseer también distintas productividades del factor trabajo, siendo los salarios un mero reflejo de estas diferencias. Esto significa descartar a priori la discriminación como causa explicativa de la parte de la brecha salarial inter-ocupacional. En este sentido, utilizar una clasificación a 2 dígitos es lógico que aumente el porcentaje de desigualdad salarial explicado por el modelo, ya que ahora las diferencias salariales en los puestos de trabajo pueden recoger una mayor parte de la brecha existente.

Aunque también podríamos razonar a la inversa y considerar que la segregación ocupacional es una forma de discriminación salarial que habría que considerar y añadir a la discriminación salarial pura, es decir, aquella que sólo puede ser identificada en situaciones excepcionales (dado precisamente el grado de segregación existente) en las que se producen diferencias salariales entre hombres y mujeres que realizan trabajos idénticos. Adoptar esta noción ampliada de discriminación supone, en el modelo anterior, no considerar la variable ocupación a la hora de caracterizar a los individuos y por lo tanto definir como *iguales* a las personas que lo son en el resto de variables, obviando la categoría profesional de su puesto de trabajo concreto. En este caso, el porcentaje de la brecha salarial existente entre hombres y mujeres no explicado por razones objetivas en el modelo mixto de Oaxaca-Ransom, se eleva al 79%.

La conclusión inmediata que se deriva de todo esto es constatar el significativo impacto que la segregación ocupacional tiene en las diferencias salariales existentes. Así, hemos visto que según cómo la incorporemos a la noción de discriminación salarial, esta pasaría a representar desde el 79%, al 68% y finalmente al 53% de las diferencias observadas.¹⁴ Por todo ello podemos concluir que una parte importante de las diferencias salariales entre hombres y mujeres se explican por el hecho de que a características similares los hombres y las mujeres desempeñan trabajos diferentes. Por lo que, a pesar de no disponer de la información, es fácil imaginar que un mayor grado de detalle respecto del puesto de trabajo desempeñado reduciría aún más el componente discriminatorio de los salarios.

En cualquier caso, y aún en el escenario más favorable, todavía queda un 53% de la brecha salarial que no hemos podido explicar, ni siquiera por la segregación ocupacional más evidente. La razón la encontramos en las diferentes formas en las que el mercado de trabajo valora las características de los individuos, según sean hombres o mujeres.

Estudios recientes ofrecen una aproximación a la evolución de este fenómeno a partir de los primeros resultados extraídos de la comparación de las encuestas de estructura salarial de 1995 y de 2002 (recientemente disponible). Lo más destacable es que la segregación no sólo no parece haberse reducido, sino que es en buena medida responsable del mayor confinamiento de las mujeres en establecimientos de bajos salarios. Según Simón, Ramos y Sanromá (2005), ésta es la razón que explica que sólo se haya producido una ligera mejoría en los salarios relativos de las mujeres respecto a los de los hombres, a pesar de que la estructura salarial española ha experimentado cambios que favorecen la contracción de las diferencias salariales entre sexos (debido a la reducción de la dispersión salarial y a los cambios en la remuneración del capital humano). En la misma línea, Amuelo-Dorantes y De la Rica (2005) constatan que la segregación de las mujeres en ocupaciones, establecimientos e industrias con bajos salarios explica cada vez en mayor medida el diferencial salarial existente entre mujeres y hombres.

3. EL ENFOQUE DISTRIBUTIVO EN EL ANÁLISIS DE LA DISCRIMINACIÓN SALARIAL

Los resultados alcanzados en el epígrafe anterior nos permiten evaluar la importancia del fenómeno discriminatorio en el mercado de trabajo español teniendo en cuenta el salario medio de hombres y mujeres. Así, podemos afirmar que más de la mitad de la diferencia existente entre el salario medio masculino y el femenino no puede ser explicada atendiendo a las variables disponibles que la literatura teórica relaciona con la productividad y el salario percibido por el trabajador. Sin embargo, nada sabemos sobre la representatividad de este resultado. Esto es, desconocemos si esta discriminación promedio se encuentra próxima a la situación de discriminación experimentada por la mayoría de las trabajadoras, o si, por el contrario, es el resultado de agregar niveles de discriminación muy diferentes experimentados por las mujeres según su nivel salarial o educativo, o según el tipo de sector o de ocupación. De la misma forma que el producto interior bruto (PIB) per cápita nos permite acercarnos a la riqueza media de un país, pero nada nos informa de la desigualdad en el reparto de esos recursos entre sus ciudadanos, estimar la discriminación media nos ofrece información relevante sobre la magnitud del problema, pero nada nos dice acerca de la desigualdad en el reparto de este fenómeno.

Recientemente, diversos trabajos han utilizado técnicas econométricas alternativas con el objetivo de incorporar aspectos distributivos en el análisis de la comparación de distribuciones salariales. Así, García, Hernández y López-Nicolás (2001), Gardeazábal y Ugidos (2005), y De la Rica, Dolado y Llorens (2005) aplicaron regresiones cuantílicas para descomponer la brecha salarial en diferentes puntos de la distribución. La regresión cuantílica permite obtener una estimación más precisa de la experiencia discriminatoria. Sin embargo, estas aproximaciones presentan limitaciones, ya que renuncian a incorporar juicios de valor a la hora de agregar, bajo un paraguas normativo, las diferentes experiencias discriminatorias detectadas a lo largo de la distribución salarial. Así, ofrecer un conjunto de medidas puntuales de discrimi-

minación en diferentes cuantiles sin un criterio que las agregue, supone resolver la cuestión de los juicios de valor por omisión: no agregar para así no tener que incorporar los.

Por el contrario, el enfoque propuesto por Jenkins (1994) y desarrollado recientemente por Del Río, Gradín y Cantó (2006a) avanza en esa dirección al proponer medidas que permiten agregar la discriminación existente en la distribución salarial. Unas heredan las propiedades del criterio de Lorenz en el ámbito de la desigualdad y las trasladan a este campo, y otras permiten ordenaciones completas en términos del nivel de discriminación a partir de un conjunto de juicios de valor más extenso, pero explícito, que garantiza la comparación entre distribuciones salariales según el nivel de discriminación existente. Además, algunas de estas medidas completas también heredan ciertas propiedades de descomponibilidad que permiten profundizar en el análisis de la discriminación al abarcar más dimensiones que la puramente salarial.

La puesta en práctica de este enfoque requiere, en primer lugar, de la estimación de la discriminación soportada por cada trabajadora, calculada individualmente y no en promedio como ocurría en la metodología clásica. Esto no es excesivamente complicado si tenemos en cuenta que una vez estimado el modelo salarial (1), estamos en condiciones de predecir el salario estimado para cada mujer trabajadora, \hat{y}_{mi} , así como el salario que percibiría si sus características fuesen retribuidas como las de un hombre, \hat{r}_{mi} , de forma que:

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

donde $\hat{\sigma}_m^2$ es la varianza estimada de u_m .¹⁵ La diferencia salarial ($\hat{r}_{mi} - \hat{y}_{mi}$) representa así la estimación que el modelo proporciona de la discriminación salarial sufrida por la trabajadora i .

A continuación debemos asumir la necesidad de agregar estas experiencias individuales, lo que exige incorporar juicios de valor necesariamente subjetivos. Esto no tiene por qué ser empobrecedor si aceptamos que la discriminación es un *mal* que comparte con otros, como la pobreza o la duración del desempleo, sus características básicas. Siguiendo a Del Río, Gradín y Cantó (2006a) utilizaremos dos tipos de medidas propuestas por estos autores: la *curva de discriminación* y las familias de índices de discriminación, d_α y de discriminación relativa, dr_α .

Sea $x_m = (\hat{r}_{m_1} - \hat{y}_{m_1}, \hat{r}_{m_2} - \hat{y}_{m_2}, \dots, \hat{r}_{m_n} - \hat{y}_{m_n})$ el vector de brechas salariales para una población de n trabajadoras. La familia de índices de discriminación absoluta, d_α , se define como:

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

donde k^* representa el número de mujeres discriminadas, y α el parámetro de aversión a la discriminación.

Otra posibilidad a la hora de cuantificar la discriminación es relativizar la medición, esto es, normalizar la brecha salarial de cada trabajadora dividiéndola por el salario que percibiría en ausencia de discriminación:

$$v_{mi} = \left(\frac{\hat{r}_{mi} - \hat{y}_{mi}}{\hat{r}_{mi}} \right)$$

De esta forma, en la normalización de la brecha salarial lo relevante es la discriminación máxima que podría sufrir cada trabajadora dada su situación laboral. Así, v_{mi} cuantifica la proporción que representa la brecha salarial de la trabajadora i respecto de la peor situación posible a la que se enfrenta (esto es, cuando su salario fuese igual a 0). En este caso la familia de índices de discriminación relativa se define como:

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

Tanto d_{α} como dr_{α} son aditivamente descomponibles, de forma que la discriminación total medida por estos índices es igual a la suma ponderada de los niveles de discriminación existentes en cada uno de los subgrupos de mujeres en los que se desee dividir la población de trabajadoras objeto de estudio. Además, ambas familias de índices cuantifican el nivel agregado de discriminación salarial, absoluta o relativa, respectivamente, de forma que su valor aumenta cuando lo hace el porcentaje de mujeres afectadas (*incidencia*), la intensidad del fenómeno y/o la desigualdad en el reparto de la discriminación entre el colectivo de trabajadoras.

Por otro lado, sea $g(x_m)$ el vector de discriminación salarial asociado a x_m , definido como:

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

Y sea, $\Gamma(v_m)$, el vector de discriminación salarial relativa asociado a v_m , tal que:

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

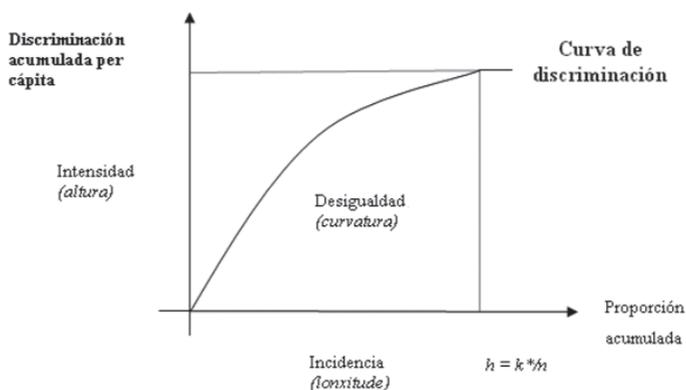
de forma que a las trabajadoras con brechas salariales negativas se les asigna el valor *cero* para evitar que su situación ventajosa pueda compensar la discriminación soportada por las mujeres con brechas salariales positivas.

Para cada valor de p , con $0 \leq p \leq 1$, la curva de discriminación de $g(x_m)$ se define como la suma del primer $100 \cdot p$ por ciento de valores de $g(x_m)$ dividido por el número total de trabajadoras, n , una vez que estas han sido ordenadas de mayor a menor discriminación salarial. De esta forma se verifica que $g_1 \geq g_2 \geq \dots \geq g_n$, y para cada valor de $p = k/n$ la curva se calcularía como:

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

donde k es cualquier entero tal que $k \leq n$. Así, $D(g;p)$ acumula per cápita los niveles individuales de discriminación en orden decreciente a partir de las trabajadoras más discriminadas. Como se muestra en el gráfico 1, se trata de una función positiva, creciente y cóncava; en la que $D(g;0) = 0$, $D(g;1) = \bar{g}$, y que se hace horizontal a partir del valor de p que incorpora a la última mujer que padece discriminación, k^* .

Gráfico 1. Curva de discriminación



Su forma refleja la *incidencia* del fenómeno, al identificar el porcentaje de mujeres discriminadas con el percentil en que la curva se hace horizontal, $h=k^*/n$; nos informa de su *intensidad*, al coincidir su altura máxima con el *gap* salarial total per cápita acumulado; y atiende a la *desigualdad* en el reparto de la discriminación según sea mayor o menor la concavidad de su tramo creciente.

La curva de discriminación normalizada, $D(\Gamma; p)$, que conserva las mismas propiedades gráficas que $D(g; p)$, se calcularía como:

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

una vez que los elementos de Γ han sido ordenados de mayor a menor discriminación salarial relativa: $\Gamma_1 \geq \Gamma_2 \geq \dots \geq \Gamma_n$.

Los teoremas desarrollados en Del Río, Gradín y Cantó (2006a) permiten asegurar que un mayor nivel en las curvas de discriminación absolutas [normalizadas] se corresponde, sin ambigüedad, con un mayor nivel de discriminación según todos los índices pertenecientes a la familia d_α [dr_α], respectivamente. Esto hace que estas curvas, y sus criterios de dominancia asociados, sean potentes instrumentos de medida de la discriminación, al permitir identificar situaciones empíricas en las que la ordenación de las distribuciones salariales según su mayor o menor grado de discriminación es independiente del índice elegido.

4. «SUELOS PEGAJOSOS» Y «TECHOS DE CRISTAL» EN EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL

La utilización de estas herramientas ha permitido profundizar en el estudio de la discriminación en nuestro país. Así, hoy sabemos que la discriminación absoluta aumenta a medida que aumenta el nivel salarial de las mujeres, tal y como se comprueba al comparar las curvas de discriminación absolutas estimadas para cada decila salarial de trabajadoras, a partir de la *Encuesta de estructura salarial* de 1995.¹⁶ Decila a decila las sucesivas curvas de discriminación se sitúan por encima de la anterior, reflejando mayores niveles de discriminación. Así, el diez por ciento de las mujeres con mayores salarios son las que más se alejan de las retribuciones alcanzadas por los hombres con similares características laborales. Y al revés, las mujeres que perciben salarios más bajos son las que más se acercan a los niveles salariales de sus compañeros varones.

Si queremos medir la discriminación en términos relativos, esto es en relación al salario que percibiría cada trabajadora en ausencia de discriminación, el resultado no es unívoco decila a decila, al producirse un importante número de cruces entre las curvas de discriminación normalizadas. Para poder llegar a una conclusión más explícita (aunque condicionada al índice utilizado) debemos acudir a los índices completos relativos, dr_α . En la figura 2 se presenta la discriminación relativa para cada decila de trabajadoras utilizando el índice dr_2 . Para construir esta figura se ha dividido la discriminación relativa estimada para cada decila entre la discriminación relativa total. Esto supone que aquellas decilas que presentan un nivel superior a la unidad es porque soportan niveles de discriminación por encima de la media, y viceversa.

En nuestro caso se detecta una disminución en los niveles de discriminación a medida que aumentamos el nivel salarial de las mujeres, con un pequeño repunte en la última decila, siendo claramente la primera decila la que presenta los mayores niveles de discriminación relativa. Siguiendo a De la Rica, Dolado y Llorens (2005) nos preguntamos si el nivel educativo alcanzado por las asalariadas podría ayudar a explicar este resultado. Así, en las figuras 3 y 4 se separa a las mujeres con estudios universitarios del resto, y para cada uno de los dos grupos se analiza nuevamente el nivel de discriminación relativa en cada una de sus propias decilas. Dado que el grupo de no universitarias representa a la inmensa mayoría de las mujeres, su comportamiento no presenta diferencias destacables en relación con la partición por decilas en la población total (salvo si nos fijamos en la última decila que ahora ya no rompe la tendencia decreciente mencionada). Sin embargo, entre las mujeres con titulación universitaria el nivel de discriminación relativa aumenta progresivamente a medida que ascendemos salarialmente. Así, entre las trabajadoras más cualificadas, aquéllas con salarios más elevados soportan los mayores niveles de discriminación relativa. En cualquier caso, su discriminación alcanza niveles claramente inferiores a los existentes en el otro extremo de la distribución, en el que se encuentran las mujeres sin estudios y con menores salarios.

De todo lo anterior podemos concluir que, mientras parece identificarse un fenómeno de *suelos pegajosos* entre el numeroso grupo de mujeres con menor nivel educativo y menores salarios, también parecen detectarse problemáticas asociadas al conocido *techo de cristal* entre el minoritario grupo de mujeres con estudios universitarios y mayores niveles salariales. De la Rica, Dolado y Llorens (2005) obtuvieron un resultado similar descomponiendo la brecha salarial en diferentes cuantiles de la distribución de salarios, utilizando regresiones cuantílicas. La ventaja de utilizar nuestros índices de discriminación es que al ser descomponibles

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



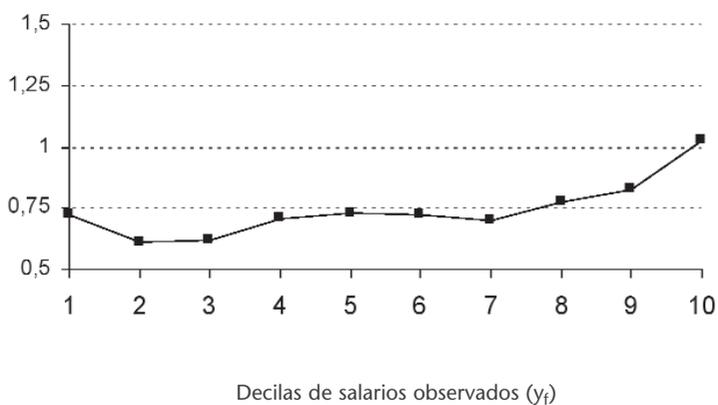
Fuente: Del Río, Gradín y Cantó (2006a).

Figura 3. Discriminación relativa por decilas ($dr_{\alpha=2}$)
Mujeres sin estudios universitarios
(valores normalizados con la discriminación media total)



Fuente: Del Río, Gradín y Cantó (2006a).

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



Fuente: Del Río, Gradín y Cantó (2006a).

permiten cuantificar y, por lo tanto, comparar ambos fenómenos con el objeto de valorar su importancia en la sociedad. Para ello calculamos la contribución de la discriminación experimentada por cada grupo de mujeres a la discriminación total existente. Los resultados se presentan en la tabla 3.

La primera columna informa del peso demográfico de cada subgrupo de trabajadoras respecto del total; en la segunda aparecen los niveles de discriminación internos de cada uno de ellos; y en las columnas tercera y cuarta se detalla la contribución de cada subgrupo a la discriminación total, tanto en términos absolutos como en términos porcentuales.

Como acabamos de ver, entre las mujeres con grado universitario las que perciben un salario mayor se enfrentan a mayores niveles de discriminación: 0,050 frente a 0,035 al comparar su última y su primera decila, respectivamente. Sin embargo, su contribución a la discriminación total (1,2%) sólo se sitúa 1 punto decimal por encima de su peso demográfico

Tabla 3. Discriminación relativa por nivel salarial y educativo

Grupos	Población % / total	Discriminación del grupo	Contribución a la discriminación total	
		$dr_{\alpha=2}^j$	Absoluto	%
No-universitarias	88,6	0,050	0,044	91,5
por decilas				
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
por decilas				
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 las mujeres	100	0,049	0,049	100

Fuente: Del Río, Gradín y Cantó (2006a).

(1,1%). Por el contrario, el 8,9% de las trabajadoras sin grado universitario y con los menores niveles salariales soporta el 11,2% de la discriminación total. Esto significa que aunque el fenómeno de los *techos de cristal* tiene una importancia cualitativa innegable, su relevancia en términos cuantitativos es relativamente pequeña si la comparamos con el fenómeno de los *suelos pegajosos*.¹⁷

5. CONSECUENCIAS DISTRIBUTIVAS DE LA DISCRIMINACIÓN SALARIAL EN ESPAÑA

Hasta ahora, hemos analizado las brechas salariales por razón de género de manera *aislada*, esto es, sin tener en cuenta sus efectos sobre la renta de los hogares a los que pertenecen los individuos que las padecen. Sin embargo, parece relevante poder evaluar las consecuencias de la brecha salarial sobre la distribución de la renta de los hogares. Sería interesante, por ejemplo, cuantificar la discriminación salarial existente en términos del porcentaje de hogares pobres que podrían dejar de serlo si esta «no existiese».

Esta relevante cuestión apenas ha sido analizada en la literatura, a pesar de que los salarios son la fuente de ingresos más importante para la mayoría de las mujeres trabajadoras, y de que la discriminación salarial por razón de género es cuantitativamente importante. Solo conocemos los trabajos de Gradín, Del Río y Cantó (2006) y Del Río, Gradín y Cantó (2006b) donde se combinan técnicas ligadas a la literatura de mercado laboral y de distribución de la renta con el objeto de: 1) estimar la distribución contrafactual de la renta de los hogares, reemplazando los salarios femeninos observados por los salarios estimados sin discriminación, y 2) cuantificar los cambios producidos en los niveles de pobreza en la distribución del ingreso familiar. Para estimar la discriminación estos autores recurren a los procedimientos de identificación y estimación de las brechas salariales individuales mostrados anteriormente (lo que les permite cuantificar el salario potencial para cada mujer si no existiese discriminación). Y para cuantificar los efectos distributivos asociados a la discriminación salarial utilizan diferentes indicadores de pobreza habituales en la literatura. De esta forma, evalúan la relevancia del fenómeno de la discriminación en términos distributivos e identifican aquellos subgrupos de trabajadoras que sufren los mayores efectos discriminatorios en términos de la pobreza asociada a los mismos.

Para poner en práctica estos procedimientos empíricos se recurre al *Panel de Hogares de la Unión Europea* (PHOGUE) ya que proporciona información detallada tanto de la renta familiar como de los ingresos y características del puesto de trabajo de cada uno de sus miembros, cubriendo todos los sectores de actividad.¹⁸ Así, pues, para obtener los resultados que a continuación se presentan, se han utilizado los datos transversales para España correspondientes al año 2001, último año en el que se elaboró dicha encuesta.

Recogiendo resultados de Del Río, Gradín y Cantó (2006b), en la tabla 4 se comparan los niveles de pobreza de las distribuciones con y sin discriminación, estimados a partir de dos índices alternativos: 1) la proporción de hogares pobres (*headcount ratio*, H); y 2) el índice de Foster, Greer y Thorbecke (1984) con valor del parámetro de aversión a la pobreza igual a 2 (FGT2).¹⁹ Además, en la figura 5 se ilustra el cambio porcentual experimentado por los niveles de pobreza tanto en la población total como en cada uno de los subgrupos de una partición demográfica considerada de interés.

El primer resultado destacable es que la pobreza disminuye alrededor de un 5% en la población total de hogares al pasar de la distribución de la renta observada (con un 19,9% de pobres) a la estimada sin discriminación (con un 18,8%).²⁰ Esta reducción es significativamente distinta de cero, aunque de cuantía modesta ya que los cambios en la cola baja de la función de densidad apenas afectan a un pequeño grupo situado muy próximo a la línea de pobreza.

El colectivo de hogares con al menos una mujer asalariada presenta niveles de pobreza notablemente inferiores a la media nacional: un 4,5% de pobres frente al casi veinte por ciento de la población total. En este caso, sin embargo, el efecto de la discriminación es importante: aproximadamente 1 de cada 2 pobres superaría la línea de pobreza si descontásemos el efecto de la discriminación salarial.

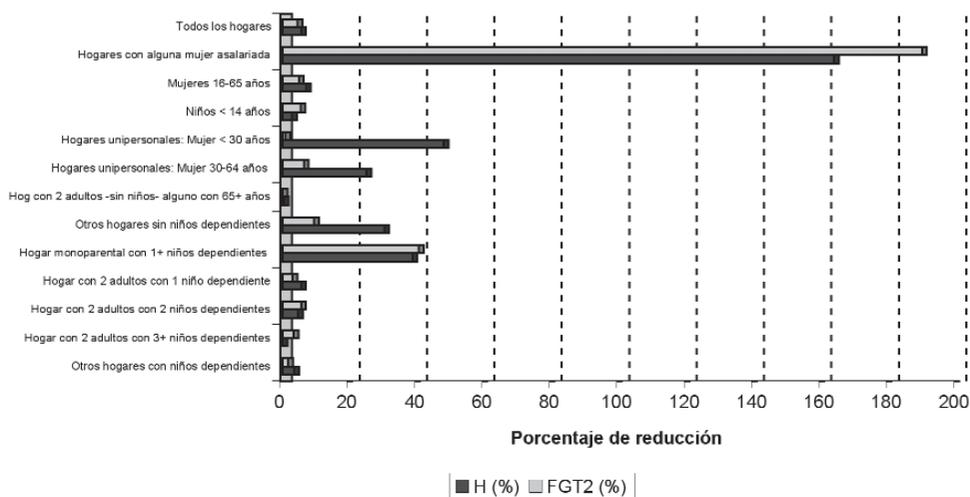
En la tabla 4 también se presentan resultados para una partición de hogares elaborada según la clasificación económica de EUROSTAT. Obsérvese la situación de los hogares monoparentales con al menos un menor dependiente (principalmente madres con hijos pequeños a su cargo y que presentan elevadas tasas de participación laboral). Aunque su peso demográfico es todavía escaso (apenas un 1,1 por ciento de la población según esta encuesta) el efecto de la discriminación sobre sus elevados niveles de pobreza es importante. Así, en este colectivo, donde la pobreza afecta a un 35% de sus hogares, esta se reduciría un 38% si descontásemos la discriminación salarial. Se trata por tanto de un grupo demográfico que, aunque cuantitativamente aún no es muy importante, posee unas características en el mercado laboral que lo hacen especialmente vulnerable a los efectos de la discriminación salarial.

Tabla 4. Indicadores de pobreza*

	% Pob.	Pobreza con discriminación		Pobreza sin discriminación	
		H	FGT2	H	FGT2
Todos los hogares	100	19,9	1,9	18,8	1,8
Hogares con alguna mujer asalariada	34,0	4,5	0,3	1,7	0,1
Mujeres 16-65 años	32,7	20,8	2,0	19,4	1,9
Niños < 14 años	14,1	27,0	2,8	26,3	2,7
Hogares unipersonales: Mujer < 30 años	0,4	16,9	3,4	11,5	3,3
Hogares unipersonales: Mujer 30-64 años	1,1	27,2	3,4	21,8	3,2
Hogares con 2 adultos — sin niños dependientes— con alguno con 65+ años	9,4	31,1	2,9	31,0	2,9
Otros hogares sin niños dependientes	20,6	7,8	0,5	6,0	0,5
Hogar monoparental con 1+ niños dependientes	1,1	35,4	7,5	25,5	5,3
Hogar con 2 adultos con 1 niño dependiente	6,6	22,0	2,6	20,9	2,5
Hogar con 2 adultos con 2 niños dependientes	15,5	23,2	1,8	22,2	1,7
Hogar con 2 adultos con 3+ niños dependientes	7,5	38,2	4,3	38,2	4,2
Otros hogares con niños dependientes	27,1	12,9	1,3	12,4	1,3

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

Figura 5. Efectos de la discriminación sobre la pobreza (en tanto por ciento)



Fuente: elaboración propia a partir del PHOGUE (España), 2001.

Otro colectivo igualmente afectado es el de los hogares constituidos por mujeres solas entre 30 y 64 años. En este caso, la reducción que se produciría en su porcentaje de pobres superaría el 20%, siendo en ambos casos significativa. En el extremo opuesto se encuentran los hogares constituidos por 2 adultos con 3 o más niños dependientes, que a pesar de representar al 7,5% de la población de la encuesta y de acoger a un 38% de los hogares pobres, apenas ven reducidos sus niveles de pobreza.

6. CONCLUSIONES

Las diferencias entre hombres y mujeres en el mercado laboral español se han revelado notables y persistentes a lo largo de los años. Las brechas existentes en salarios y tasas de actividad y empleo por sexos siguen siendo muy elevadas; la segregación horizontal y vertical en las ocupaciones limita los salarios de las mujeres y su presencia en puestos de máxima responsabilidad; y la sobrerrepresentación femenina en contratos mal remunerados las sitúan en una posición de clara desventaja económica.

De acuerdo con los resultados recogidos en este estudio, al menos el 50% de la diferencia salarial media entre mujeres y hombres no puede ser explicada por variables directamente relacionadas con la productividad de los individuos. Este porcentaje alcanza casi el 80% cuando en la noción de discriminación incorporamos el diferencial salarial asociado a la segregación ocupacional, lo que da cuenta de la importancia de este fenómeno en la explicación de las diferencias salariales en nuestro país.

La cuantía de la discriminación experimentada por las mujeres parece aumentar a medida que aumenta el salario de las mismas. Esto es, las mujeres con mayores salarios se enfrentan a niveles de discriminación también más elevados, y a la inversa. Sin embargo, si medimos la discriminación en términos relativos a sus salarios las conclusiones son un poco más complejas. Así, por un lado, las españolas con los salarios más bajos presentan los mayores niveles de discriminación relativa. Esto es, la discriminación que soportan, en relación a su nivel potencial de ingresos, representa un porcentaje mucho más elevado que el existente entre las mujeres con salarios medios y altos. Por otro lado, aquellas mujeres con mayores salarios y con título universitario sufren niveles de discriminación relativa bastante más elevados que el resto de mujeres con similar nivel educativo. De forma que, aunque las universitarias presentan niveles de discriminación relativos menores que la media, éstos aumentan significativamente cuando analizamos a las que poseen los mayores salarios. Todo esto apunta a la existencia tanto de *suelos pegajosos* como de *techos de cristal* en el mercado de trabajo español, siendo el primer fenómeno de gran importancia cuantitativa, al afectar a una proporción elevada de mujeres con salarios bajos, mientras que el segundo presenta un carácter más cualitativo, al ser el porcentaje de afectadas una proporción pequeña de la población total de mujeres trabajadoras.

En otro orden de cosas, los resultados alcanzados parecen indicar que la erradicación de la discriminación salarial permitiría conseguir un pequeño aunque significativo descenso en los niveles de pobreza existentes en nuestro país. Sin embargo, si solo consideramos a los hogares directamente afectados por el fenómeno (esto es, aquéllos en los que al menos una mujer está empleada por cuenta ajena) su pobreza se vería notablemente reducida al eliminar la discriminación salarial. Estas diferencias según el universo analizado se explican por los reducidos porcentajes de mujeres asalariadas presentes en las decilas más bajas de la distribución de rentas (ya sea por la escasa participación laboral femenina o por las mayores dificultades a las que se enfrentan las mujeres de los hogares más pobres a la hora de encontrar un empleo). Así, todo parece indicar que una mayor presencia de estas mujeres en el mercado de trabajo *oficial* permitiría reducir en una cuantía importante los niveles de pobreza existentes en la actualidad.

En el caso de los hogares monoparentales con menores a su cargo, donde las tasas de participación femenina son elevadas, la existencia de discriminación salarial supone un obstáculo añadido a la escasa provisión de servicios públicos a la infancia en nuestro país. Estimamos que hasta un 38% de estos hogares podría salir de la pobreza si el trabajo de sus sustentadoras fuese retribuido de acuerdo con el de los hombres. Así, y a pesar de que en la actualidad no se trata de un grupo demográfico cuantitativamente importante, sí parece distinguirse por ser un colectivo especialmente vulnerable ante estas situaciones discriminatorias. En parecidos términos se sitúan los hogares unipersonales constituidos por mujeres en edad de trabajar, al presentar potenciales reducciones en sus niveles de pobreza de cuantía elevada.

Una decidida intervención pública encaminada a reducir las brechas en participación y empleo entre sexos, incidiendo especialmente en una mayor incorporación al empleo de las mujeres pertenecientes a los hogares con menos recursos, no sólo tendría un impacto positivo en términos de la consecución de mayores cuotas de igualdad en el mercado de trabajo, sino en términos de un mayor éxito de los programas de lucha contra la pobreza existentes. Por otro lado, la reducción de los niveles de discriminación salarial permitiría que los hogares

constituidos por mujeres solas redujesen sus elevados niveles de pobreza, convergiendo así a la media nacional. En el caso particular de los hogares monoparentales con menores a su cargo, la puesta en práctica de este tipo de políticas parece especialmente urgente, dada su precaria situación en el mercado de trabajo y la insuficiente oferta pública de plazas en centros de educación infantil.

Notas

- 1 En Blau y Khan (2000 y 2003) se ofrece abundante evidencia empírica.
- 2 Todo ello sin considerar el denominado desempleo «oculto», que probablemente afecte en mayor medida a las mujeres que a los hombres al estar asociado a la no búsqueda de empleo por razones familiares o personales, al efecto desánimo, o a disponer de un contrato a tiempo parcial por no haber encontrado empleo a jornada completa, tal y como han puesto de manifiesto Carrasco y Mayordomo (1997).
- 3 Como consecuencia de todo ello, en España la brecha en tasas de empleo entre hombres y mujeres se sitúa cerca de los 30 puntos porcentuales (con un 75% entre los hombres frente a sólo un 47% entre las mujeres).
- 4 Para un estudio pormenorizado sobre la escasez de incentivos fiscales y sociales a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo en nuestro país véase también Zárata (2003).
- 5 Véase Hernández (1996), Palacio y Simón (2002), y Simón, Ramos y Sanromá (2005) entre otros.
- 6 Entre otros podríamos citar a De la Rica y Ugidos (1995), Hernández (1995), Ugidos (1997), García, Hernández y López-Nicolás (2001), Gardeazábal y Ugidos (2005) y De la Rica, Dolado y Llorens (2005).
- 7 En este sentido, por ejemplo, se comprueba que tener mayor nivel de estudios o mayor antigüedad en la empresa permite alcanzar en promedio mayores rentas salariales tanto en el caso de las mujeres como en el de los hombres.
- 8 Para detalles sobre este y otros índices habitualmente utilizados en la literatura de desigualdad véase Gradín y Del Río (2001).
- 9 En el *survey* clásico de Cain (1986) se ofrece una síntesis de los modelos *mincerianos*, y una recopilación de las principales teorías explicativas de la discriminación.
- 10 La experiencia potencial supone aceptar que el trabajador estuvo empleado desde que abandonó los estudios. Se define como «edad – años potenciales de educación – 6». Se toma la experiencia potencial porque, como es habitual, no disponemos de la experiencia real. Esto puede, sin duda, estar sobrevalorando la experiencia cuando hay episodios de desempleo o inactividad, especialmente entre las mujeres por tener tasas más elevadas. Por contra, también cabe la consideración de que el hecho de que las mujeres no aprovechen toda su experiencia potencial, cuando no lo hacen de forma voluntaria, constituye en sí mismo una forma de discriminación laboral que reduce en una menor retribución.
- 11 El considerar la ocupación permite afinar mejor el nivel de cualificación o habilidad de un trabajador para, de acuerdo con Oaxaca (1973), buscar diferencias salariales entre trabajadores de similares características aunque no desempeñen exactamente el mismo trabajo. El problema de incluir esta variable es que eliminamos parcialmente una de las fuentes de discriminación: la existencia de segregación ocupacional, motivo por el cual analizaremos la discriminación también en el caso de que no se incluya o de que se haga a dos dígitos, con mayor detalle.
- 12 Entre otros el estado civil y la presencia de hijos en el hogar.
- 13 En este punto es necesario recordar que se está asumiendo que las dotaciones son exógenas y por tanto no cambiarían en ausencia de discriminación.

- 14 Obsérvese que dentro del término discriminatorio es la desventaja de la mujer, más que la ventaja del hombre, la que mayormente explica este cambio.
- 15 $\text{Exp}(Z_{mi} \hat{\beta}_m + \hat{\sigma}_m^2 / 2)$ es el valor esperado de la variable log-normal, y_m , condicionado a Z_{mi} en la regresión estimada por Mínimos Cuadrados Ordinarios.
- 16 Hemos ordenado a las mujeres trabajadoras de menor a mayor salario, para a continuación construir 10 grupos, donde cada uno de ellos recoge a un 10 por ciento de las mismas. De esta forma, la primera decila está integrada por el 10 por ciento de las mujeres con menores salarios; la segunda decila por el 10 por ciento siguiente; y así sucesivamente hasta la última decila, que agrupa al 10 por ciento de las mujeres con salarios más altos.
- 17 Utilizando una metodología similar a la que aquí se presenta, en Fernández y Pena-Boquete (2005) se realiza una comparación de la evolución de la discriminación salarial por razón de género en España *versus* Galicia. Sus resultados no son demasiado halagüeños. Así, constatan que en Galicia, entre 1995 y 2002, aumentó significativamente tanto el diferencial salarial entre sexos como la discriminación contra las trabajadoras, sobre todo entre las mujeres con mayor nivel educativo y salarial. En España no parece haberse producido un incremento en los niveles de discriminación de la misma intensidad, lo que explica que a lo largo de este periodo se haya producido un fenómeno de convergencia que prácticamente elimina la menor discriminación salarial previa existente en el mercado laboral gallego.
- 18 El PHOGUE es una encuesta oficial, realizada durante el período 1994-2001 por EUROSTAT, que ofrece información estadística homogénea para los distintos países que pertenecen a la Unión Europea. La Encuesta de Estructura Salarial mencionada anteriormente, aunque presenta grandes ventajas a la hora de estimar las ecuaciones salariales, no facilita información sobre los ingresos de los hogares por lo que no puede ser utilizada en este tipo de estudios.
- 19 Para detalles sobre éstos y otros índices habitualmente utilizados en la literatura véase, por ejemplo, Gradín y Del Río (2001).
- 20 En ambos casos se considera pobre a aquellos individuos que residen en hogares que no alcanzan el 60 por ciento de la mediana de la distribución de renta observada ajustada. Se ha elegido el 60 por ciento de la mediana como umbral de pobreza por ser el habitualmente utilizado por Eurostat en sus estudios. Para poder comparar la renta de hogares con diferente tamaño se ha utilizado la raíz cuadrada del número de miembros del hogar como escala de equivalencia. Por otro lado, en las ecuaciones salariales del modelo (1) no se han incluido variables relacionadas con la ocupación, de forma que la discriminación estimada incluye las diferencias salariales que puedan originarse por la segregación ocupacional entre hombres y mujeres.

BIBLIOGRAFÍA

- Amuedo-Dorantes, C. y 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. y 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 y R. Layard (eds.). *Handbook of labor economics*, (1). Amsterdam: North-Holland.
- Carrasco, C. y 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. y 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. y 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. y Pena-Boquete, Y. 2005. «Evolución comparada da discriminación salarial por xénero: España versus Galicia», *Actas del iii Congreso de Economía de Galicia, Galicia nunha Europa Ampliada: Convergencia e Benestar*.
- Ferrari, I. y 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. y Thorbecke, E. 1984. «A class of descomposable poverty measures», *Econometrica*, 52 (3), pp. 761-766.
- García, J.; Hernández, P. J. y 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. y Ugidos, A. 2005. «Gender wage discrimination at quantiles», *Journal of Population Economics*, 18 (1), pp. 165-179.
- Gradín, C. y 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. y 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. y 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. y 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. y 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).

La financiación de la renta básica en España: ¿posible y prioritaria?



En este trabajo se reflexiona sobre los desafíos económicos a los que se enfrenta la puesta en marcha de un programa de renta básica (RB) de carácter universal. Si bien es cierto que su aplicación implica movilizar un volumen de recursos financieros muy importante, hay que tener presente el relativamente bajo nivel de España en impuestos y gasto público. Además, la convergencia hacia esos niveles de presión fiscal más elevados exige dos condiciones, una procedimental y otra sustantiva. Mientras la procedimental supondría la aplicación gradual de la RB con el fin de evitar un impacto macroeconómico. La sustantiva, afectaría a las preferencias sociales, ya que, sería necesario un cambio en estas para soportar el incremento de la presión fiscal y dar prioridad a la RB frente a otros programas de gasto social deficitarios y que son hoy muy relevantes para los ciudadanos, como la sanidad, la educación o las pensiones. Desafortunadamente, ambas condiciones pueden entrar en conflicto, en tanto que la lentitud en la aplicación de la RB haría más difícil el apoyo social al programa.&

& Palabras clave: renta básica, impuestos, Estado de bienestar

INTRODUCCIÓN¹

Por su propia naturaleza, la propuesta de renta básica (*RB*) abre interrogantes en planos muy diversos. La necesidad de clasificar esas preguntas para ordenar la discusión deviene inevitable. Existen varias formas de hacerlo. Dos de las más habituales son las que plantean Raventós (1999) y Solow (2001). El primero distingue tres espacios: el de la deseabilidad ética de la RB, el de su viabilidad política, y el de su factibilidad económica. El segundo sintetiza el debate en torno a dos preguntas: ¿es la RB deseable? y ¿es la RB posible?

En este breve documento dejo a un lado, en la medida que es posible, los muy interesantes aspectos de filosofía política y de viabilidad política, para centrarme en los aspectos económicos de la propuesta; entendiéndolo por tal, su viabilidad financiera². Mi conclusión fundamental es que una propuesta de RB en niveles razonablemente elevados (una RB no trivial) sería financieramente posible en muchos países, siempre y cuando las preferencias de sus ciudadanos convergiesen hacia la distribución de recursos entre los sectores público y privado que observamos en algunos países con Estados de Bienestar más desarrollados. Sin embargo, en el documento se plantea que la transición a un sistema de bienestar que integre la RB no es sencilla si se sigue una estrategia de «escalón», por el volumen de recursos necesarios y el impacto que ello supondría para el sistema económico. Con una estrategia gradual, como la que habitualmente se sugiere, el impacto resultaría más fácil de acomodar; pero en este caso surgiría una disyuntiva en torno al uso de los recursos públicos adicionales, en la que la RB puede llevar las de perder con respecto a otros bienes y servicios públicos.

El documento se estructura en cinco secciones, incluyendo esta introducción. En la segunda sección trato de demostrar la viabilidad financiera de la RB mediante dos ejercicios de comparación internacional de sección cruzada y serie temporal; en la tercera abordo los problemas de transición; en la cuarta sección trato algunos aspectos económicos frecuentemente señalados en la literatura, en particular los que se derivan de una aplicación de la RB asimétrica en el espacio y para finalizar dedico el quinto apartado a las conclusiones.

1. ¿ES ASUMIBLE EL COSTE FINANCIERO DE LA RB?

Según los datos del INE para 2005, la población española mayor de edad era de 36,46 millones de personas y el producto interior bruto (PIB) español de 904 323 millones de euros. Una RB de 3000 euros anuales entregada a todas esas personas supone el 12,1% del PIB español, lo que la convertiría en el principal programa de gasto social, por encima de las pensiones de jubilación. Aunque probablemente fuese posible recortar otros programas de gasto (por ejemplo, las rentas de integración social o, al menos parcialmente, los subsidios por desempleo), la financiación impositiva de ese importe conllevaría un incremento de la presión fiscal y del peso del gasto sobre el PIB seguramente no inferior a 10 puntos porcentuales. Lógicamente, para una RB de 6000 euros anuales las cifras se duplicarían.

En todo caso, los porcentajes anteriores deben interpretarse como el «coste bruto» de la reforma o, más bien, como el volumen de recursos que contablemente se redistribuiría para poder ejecutar el programa. Esta es una cuestión en la que merece la pena detenerse. Los programas de gasto público pueden suponer bien la absorción y la utilización directa de recursos por parte de las Administraciones Públicas (la construcción de una carretera), bien una mera redistribución de recursos entre individuos canalizada por aquellas. En este segun-

do caso, el sector público no absorbe realmente recursos del sector privado, obviando los necesarios para la gestión del propio programa de transferencias.

Analizando con un mayor detalle los programas de transferencias de rentas es posible distinguir varios casos:

- En un extremo se hallaría el caso de programas en que financiadores y beneficiarios son conjuntos disjuntos: unos pagan y otros reciben. Probablemente los sistemas públicos de pensiones de jubilación de reparto sean el mejor ejemplo. Las cotizaciones sociales son pagadas por los activos y las pensiones son percibidas por los jubilados.
- No obstante, la mayoría de los programas de transferencias responden a un esquema diferente. Los receptores son un subconjunto de los financiadores, subconjunto que será más pequeño cuanto más se focalice el objetivo del programa. Puesto que es imposible vivir sin pagar impuestos —de forma directa o indirecta— en la práctica todos somos financiadores de los programas de transferencias como las rentas de integración social, las becas a estudiantes, o las ayudas a la natalidad.
- Un programa de renta básica universal se desvía de las lógicas anteriores, porque el conjunto formado por los financiadores es teóricamente idéntico al de beneficiarios. Por consiguiente, se trata de un programa que no supone la detracción de recursos para las Administraciones Públicas y que beneficia a todos los ciudadanos. Obviamente, de lo anterior no puede inferirse que no haya que preocuparse por los efectos económicos de un programa de transferencias universal. Sólo en el caso de que la financiación del programa se hiciese mediante un impuesto capitativo de importe exactamente igual al fijado para la renta básica, podríamos concluir que el coste real del programa es nulo³. Con carácter general, al ejecutar un programa de RB se van a utilizar impuestos distorsionantes, al tiempo que va a haber personas que reciban más de lo que aportan, y viceversa. Dependiendo de la desigualdad de rentas que exista previamente en el país, del nivel de RB que se establezca y de los impuestos que se utilicen para su financiación, la incidencia económica de un programa de renta básica y sus efectos sobre la desigualdad y pobreza pueden ser muy diferentes.

Una evaluación rigurosa de esos costes y efectos exigiría analizar la respuesta de todos los agentes y mercados implicados desde un enfoque de equilibrio general. Como bien señala Solow (2001) este ejercicio sería extremadamente difícil de realizar, aunque las cosas se simplifican si uno se concentra en los efectos principales, como el que se generaría sobre la oferta de trabajo. Aun así la tarea es un reto, en la medida en que necesariamente conllevaría una profunda revisión del sistema fiscal español, modificando al alza impuestos ya existentes y, probablemente, creando nuevas figuras tributarias sobre el capital o el medio ambiente (Raventós, 1999; Ruiz-Huerta et ál., 2001). La idea sería buscar una combinación de subidas que acercase suficientes recursos con el menor coste posible en términos de desincentivos económicos, de distorsiones ineficientes en el sistema de precios y de desigualdad en la distribución de la renta problemas que pueden ser muy significativos habida cuenta de las cifras de recaudación adicional necesarias⁴.

Solo para mostrar la entidad del desafío fiscal, he utilizado el simulador de imposición indirecta del Instituto de Estudios Fiscales (SINDIEF) dirigido por Sanz (2003) para estimar cuál sería el efecto recaudatorio de una amplia subida de tipos en el impuesto sobre el valor añadido (IVA), uno de los dos impuestos principales del sistema fiscal español desde un punto de

vista recaudatorio. En concreto, he simulado qué ocurriría si el actual tipo general del 16% se incrementase hasta el 25% de Suecia y Dinamarca. Los resultados apuntan hacia un incremento de la recaudación en el IVA del 31,5%. En términos de PIB, cerca de los dos puntos porcentuales, que se reducirían hasta cerca de 1,5 puntos si se tiene en cuenta la reducción de recaudación en impuestos especiales como consecuencia de la contracción en el consumo de los productos correspondientes. En otras palabras, esta fuerte subida de tipos en el IVA proporcionaría sólo la octava parte de lo necesario para cubrir una RB de 3000 euros anuales.

Otras simulaciones muy interesantes son las de Mercader (2003), empleando el programa EspaSim (<http://selene.uab.es/EspaSim>). En ellas se combina la introducción de una RB parcial con diferentes cambios en el IRPF vigente en el 2001. En particular, voy a referirme a lo que la autora define como *escenario A*, que resulta de la supresión de las deducciones en la base del IRPF (mínimo personal y familiar, deducción por rendimientos del trabajo) y de la posibilidad de tributar conjuntamente. Manteniendo la tarifa, estos cambios conllevarían un incremento de 31 949 millones de euros, lo que equivale a incrementar en un 80% la recaudación por IRPF en 2001. Además se procede a la reducción de todas las prestaciones, contributivas y no contributivas, del sistema público y a la prestación por menor a cargo, lo que supone un ahorro de 12 739 millones de euros. En términos relativos, el incremento en la presión fiscal sería equivalente al 4,7% del PIB español y la reducción del gasto a un 1,9% del PIB. La suma de esos recursos (6.6% del PIB) permitiría financiar una RB por adulto de 1200 euros al año y una RB por menor de 700 euros al año.

Dicho todo lo anterior, las estadísticas referidas a la presión fiscal y al gasto público permiten sostener una posición más optimista. La tabla 1 muestra el peso del gasto público sobre el PIB en España desde 1964 a 1995. En ella también se incluyen datos sobre las prestaciones sociales por separado. En términos de PIB, el gasto público habría crecido unos 30 puntos en 30 años, de los que 15 corresponden a prestaciones sociales (pensiones y subsidio por desempleo, principalmente)⁵. Estas son cifras situadas claramente por encima de las que manejamos antes, referidas al coste de la RB en España. Si la comparación se establece en el mismo momento del tiempo, referida a países distintos, los resultados son también interesantes. En la tabla 2 aparece el gasto público social en términos de PIB de los países de la Unión Europea (UE-15) en el año 2000. España se sitúa 7,2 puntos por debajo de la media y a 12,2 puntos de Suecia. En otras palabras, sin tocar el resto del gasto social en 2000, España podría haberse permitido la financiación de una RB de 3000 euros anuales sin superar el peso del gasto social sobre el PIB de Suecia⁶. Finalmente, en la figura 1 aparece la presión fiscal en los países de la OCDE. España se sitúa en una posición ligeramente por debajo de la mediana y quince puntos por debajo de Suecia, que encabeza la clasificación.

En este punto conviene introducir algunas matizaciones que rebajen el optimismo, ya que, las comparaciones anteriores no están exentas de problemas. Respecto a la primera, hay que reconocer que el punto de partida era extraordinariamente bajo, debido a que las demandas sociales no podían manifestarse en decisiones colectivas durante una dictadura, pero sí cuando la democracia es reinstaurada. Por tanto, la transición de las finanzas públicas españolas (ruptura completa con el sistema fiscal anterior, desarrollo de los programas de gasto social, costosos planes de infraestructuras, etcétera) van estrechamente de la mano de la transición política y deben entenderse como algo excepcional. En relación con las comparaciones internacionales, el ejercicio realizado deja a un lado las diferencias entre países en términos de lo que se suele denominar preferencias sociales, muy importantes a la hora de

entender las diferencias en la generosidad de las redes de protección social o las transferencias de nivelación horizontal en países descentralizados (Lago, 2006)⁷.

En conclusión, el coste financiero de una RB no trivial es muy significativo y su puesta en marcha implicaría incrementos sustanciales en el peso del gasto público sobre el PIB. La necesidad de reforzar los impuestos actuales o aprobar nuevas figuras conlleva el riesgo de efectos negativos no desdeñables sobre la eficiencia económica y el propio tamaño de la tarta social⁸. En todo caso, las estadísticas demuestran que las diferencias en las preferencias sociales en el tiempo y en el espacio han dado y dan acomodo a niveles de gasto social muy dispares, con distancias que superan las necesarias para la aplicación de una RB no trivial en países como España.

Tabla 1: Peso del gasto sobre el PIB. España 1964-1995

	Total	Prestaciones sociales
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%

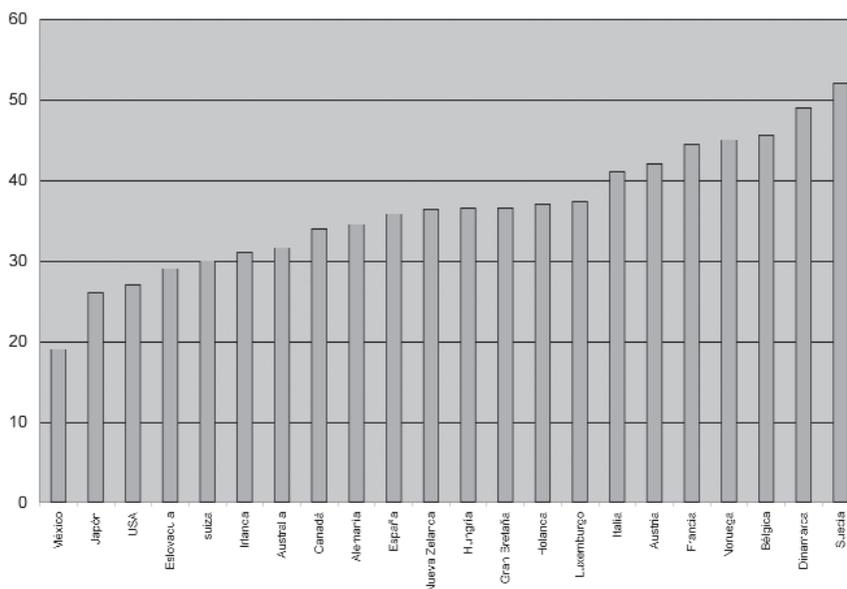
Fuente: Barrada (1999, p. 46).

Tabla 2: Gasto público social en la Unión Europea en 2000. Cifras expresadas en porcentajes del PIB

PAÍS	Jubilación	Sanidad	Familia	Invalidez	Desempleo	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
Alemania	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 Bajos	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
Bélgica	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

Fuente : Eurostat.

Figura 1: Presión fiscal en los países de la OCDE



Fuente: *The Economist* (14 de octubre de 2006) a partir de estadísticas de la OCDE. Datos para 2005 (en algunos casos los datos corresponden a 2004).

2. EL EFECTO UMBRAL: UN PROBLEMA DIFÍCIL PARA LAS TRANSICIONES GRADUALES

Como se ha planteado en la sección anterior, hablar de una renta básica cuantitativamente no trivial implica movilizar un amplio volumen de recursos públicos. La solución práctica que se suele dar se basa en el gradualismo (Van Parijs y Vanderborght, 2005): partir de un nivel de renta básica muy reducido (y, por tanto, menos costoso para el erario público) e ir incrementándolo poco a poco hasta llegar al punto en que cumpla con los objetivos perseguidos por el concepto de renta básica.

Dejemos a un lado la cuestión de las fuentes de financiación, imaginando que se trata de una financiación tipo «maná», y pensemos qué efectos sobre el cumplimiento de objetivos tendría el uso de los recursos adicionales en dos ámbitos: en la creación y dotación de una renta básica y en la mejora de otros servicios públicos (sanidad, educación, atención a personas dependientes, etcétera)⁹. Las figuras 2 y 3 tratan de recoger esos efectos. En la primera, aparece el volumen de recursos adicionales disponible en el eje de las X y las mejoras en los programas de gasto público en el eje de las Y, como consecuencia de incrementar los recursos a una u otra área (renta básica u otros servicios). Dado que los primeros millones de euros

que destinamos a renta básica se traducen en cifras per cápita muy reducidas, su incidencia es muy limitada. Lo contrario ocurre en otras áreas ya desarrolladas, pero que suponemos deficitarias en mayor o menor grado.

El caso español sería un buen ejemplo (Navarro, 2002). El efecto marginal de dedicar recursos crecientes al programa de la RB es escaso hasta que se llega a cierto punto, más o menos próximo a lo que se defina como nivel de renta de subsistencia. A partir de ahí, el efecto de los incrementos adicionales es muy fuerte porque se comienza a alcanzar el objetivo del programa. Por el contrario, los beneficios marginales de los recursos añadidos a otras áreas son cada vez menores, a medida que se palían los déficits. De hecho, es imaginable que llegado cierto punto, un euro adicional dedicado al programa de la RB sea más efectivo que ese euro dedicado a sanidad, educación u otros servicios públicos (en la figura 2 es el punto en el que se cortan las dos curvas). Podemos hacer el mismo razonamiento en términos de efectos términos absolutos o acumulados (figura 3). La distancia vertical entre ambas curvas es creciente durante un tramo y decreciente en otro.

Por consiguiente, la RB se enfrenta al reto de ser un programa que financieramente parte de cero y cuyos efectos no son tangibles hasta que se invierte una cantidad de recursos muy significativa, porque el objetivo (*target*) del programa es muy amplio. Reducir ese *target* en términos de población haría más fácil la situación, pero eso sería «descafeinar» la RB y hacerla converger hacia otros programas ya existentes. La sociedad se enfrenta a un dilema. Incluso aunque los ciudadanos mayoritariamente acepten que la esfera pública merece más recursos, si estos no alcanzan para poner en marcha una RB suficiente para generar claros efectos positivos sobre el bienestar y la «libertad real», van a existir muchos otros ámbitos en que los recursos públicos pueden ser utilizados de forma más eficaz. Por eso, las propuestas que abogan por transiciones graduales en la ejecución del programa se enfrentan a una disyuntiva económica habitual entre el corto y el largo plazo, entre los efectos positivos ahora o en un futuro más o menos incierto. Dicho lo anterior, es verdad que existen en España ejemplos de apuestas colectivas de horizonte temporal amplio, como la constitución y provisión anual de la reserva para las pensiones al amparo del llamado Pacto de Toledo. ¿Podría lograr un consenso equivalente una estrategia en pos de una RB suficiente a largo plazo?

Pongamos algunas cifras a esas preferencias sociales. De acuerdo con las encuestas manejadas por Alvira y otros (2000, pp. 88-89) y que abarcan el periodo 1994-1999, al menos la mitad de los españoles consideraban que el sector público dedica pocos recursos a enseñanza, educación, pensiones, desempleo o vivienda. Y más del 90% estaban en contra de gastar menos en esas mismas áreas aunque el sector público se viera obligado a reducir gastos.

Resumiendo en clave política, creo que los razonamientos y cifras anteriores implican que sería necesario un considerable esfuerzo para convencer a la ciudadanía de la necesidad de crear y consolidar un nuevo programa de gasto social cuyos efectos se van a notar a medida que transcurre el tiempo y se refuerce su dotación financiera.

Figura 2: Efectos de los incrementos presupuestarios en el programa RB y en otros servicios públicos sobre el bienestar social marginal. Financiación tipo «maná»

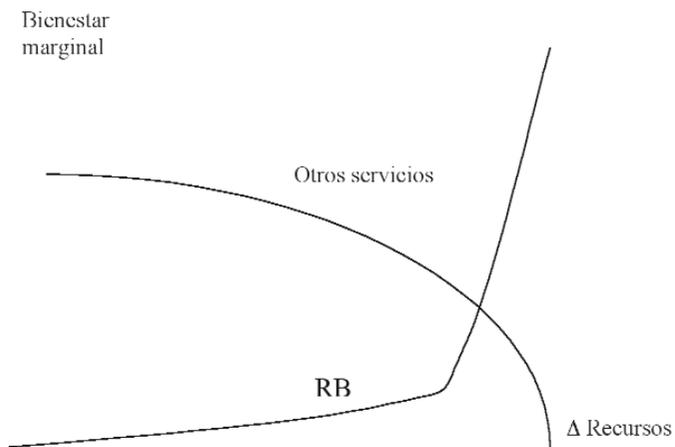
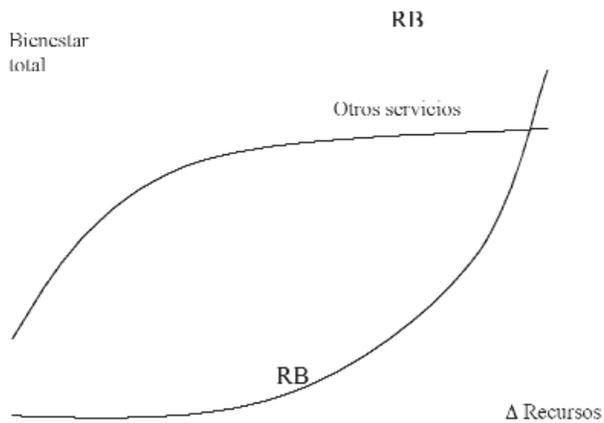


Figura 3: Efectos de los incrementos presupuestarios en el programa RB y en otros servicios públicos sobre el bienestar social marginal. Financiación tipo «maná»



3. ASIMETRÍAS TERRITORIALES EN LA APLICACIÓN DE LA RB

¿Qué problemas adicionales plantearía una aplicación unilateral de la RB? A mi juicio, los argumentos fundamentales para responder a esta pregunta son similares, hablemos de regiones o de países. Lo que cambiaría sería su incidencia, porque el problema central en la aplicación unilateral de la RB es la movilidad de personas y factores productivos¹⁰. En general, las cosas son más difíciles cuando una región quiere aplicar unilateralmente una RB que cuando se trata de un país, ya que la movilidad es mayor cuanto más reducida es la escala geográfica.

Con movilidad perfecta de personas, bienes y capitales, la introducción de una RB atraería a un amplio número de potenciales receptores y expulsaría a los individuos de rentas y patrimonios más altos, que soportarían en mayor grado el coste de la RB. Adicionalmente, las empresas tienden a escapar de los espacios con presiones fiscales al alza. Sobre todo, si esa presión fiscal al alza financia gasto social y no gasto en I+D+I, logística, infraestructuras o formación continua.

En todo caso, la realidad muestra que la movilidad de personas puede ser restringida legalmente con el control más o menos estricto de los flujos migratorios, y que es posible combinar altos niveles de gasto social con empresas competitivas y niveles elevados de PIB per cápita, como en los países nórdicos. Cuestión distinta es que las claves de ese éxito sean directamente imitables o no por otros países.

4. CONCLUSIONES

En síntesis, en este trabajo se plantean tres ideas fundamentales:

1. La aplicación de un programa de RB de importe no trivial implica la movilización de un volumen de recursos financieros muy importante, recursos que, solo muy parcialmente, van a poder ser desviados de otros programas de gasto público. Consecuentemente, se debería producir un incremento sustancial de la presión fiscal y una reconfiguración del sistema tributario que trate de minimizar los costes de la mayor imposición en el terreno de la eficiencia económica.
2. Observando las estadísticas internacionales y dado el relativamente bajo nivel de España en impuestos y gasto público, lo anterior parece técnicamente factible. Si otros países pueden tener presiones fiscales y niveles de gasto público 10 o 15 puntos superiores a los de España, no deberían existir dificultades técnicas insalvables para imitarlos.
3. Sin embargo, que la imitación sea posible exige dos condiciones, una procedimental y otra sustantiva. La procedimental consiste en graduar la aplicación de la RB para evitar un impacto macroeconómico. La sustantiva, por su parte, exige un cambio en las preferencias sociales que permita sobrellevar el incremento de la presión fiscal y dar prioridad a la RB frente a otros programas de gasto social deficitarios, que en la actualidad resultan primordiales para los ciudadanos, como la sanidad, la educación o las pensiones. Desafortunadamente, ambas condiciones pueden entrar en conflicto, en tanto que la lentitud en la aplicación de la RB haría más difícil el apoyo social al programa.

Notas

- 1 Una versión anterior del presente documento se presentó en el VI Simposio de la Renta Básica celebrado en Santiago de Compostela, los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2006. Agradezco los valiosos comentarios de los asistentes y, en particular, los de Pedro Lago, Ramón Máiz y Daniel Raventós. En todo caso, la responsabilidad de la versión final es exclusiva del autor.
- 2 Sobre otras dimensiones, pueden consultarse los libros de Van Parijs (1995), Raventós (1999), y Van Parijs y Vanderborgh (2005).
- 3 En realidad el programa de renta básica en este caso sería un mero artificio contable.
- 4 Por supuesto, la reducción del fraude fiscal sería otra fuente adicional, acertadamente apuntada por Raventós (1999). No obstante, hay que reconocer: i) que la propia subida en los tipos impositivos para financiar la renta básica incentivaría aún más el fraude; y ii) que la lucha contra la evasión fiscal es un objetivo en sí mismo, que permitiría mejorar la financiación de otros programas ya disponibles. Lucha difícil, entre otras cosas, porque la percepción social del fraude fiscal en España es decepcionante. En una reciente encuesta elaborada por el Instituto de Estudios Fiscales, solo el 21% de los españoles encuestados contestó «sí» o «sí, probablemente» a la siguiente pregunta: «En el caso de que usted conociera que personas de su entorno están cometiendo un importante fraude fiscal, ¿lo pondría usted en conocimiento de la Agencia Tributaria?». El 37% afirmaron «No, seguro» y el 27% «No, probablemente» (IEF, 2005). El tamaño de la muestra fue de 1500 personas mayores de 18 años y las respuestas se recogieron en noviembre y diciembre de 2004.
- 5 Si bien es verdad que en 2006 el gasto público total se encuentra en torno al 40% por el fuerte crecimiento económico español desde el año 1995, que aumenta el denominador de la expresión y reduce el numerador en conceptos como el subsidio por desempleo.
- 6 Bajo el supuesto de que el incremento en la presión fiscal no hubiese reducido la cifra de PIB.
- 7 Concepto de preferencias sociales que debe ser a su vez explicado por elementos institucionales y políticos, como el grado de nacionalización de los sistemas de partidos o el grado de descentralización fiscal o de negociación colectiva; sociológicos, como el papel de la familia; o económicos, como el nivel de desarrollo económico. Todos ellos ayudan a explicar las diferencias en las preferencias reveladas de una sociedad y, en particular, la coexistencia de distintos «mundos del bienestar» (Esping Andersen, 1999).
- 8 Por ejemplo, la supresión de los mínimos personal y familiar y de las reducciones por rendimientos del trabajo a las que antes nos referimos como fórmula de financiación de la RB, podría generar incentivos perversos para los empleados (y sus empleadores) con salarios en el entorno del SMI, que pasarían de no tributar prácticamente nada a hacerlo a tipos impositivos significativos: ¿trabajar lo mismo, o menos y «en negro»?
- 9 De forma intencionada evito hablar de *funciones de bienestar social* porque esto supondría tener que abrir un debate mayor, lo cual nos desviaría de nuestro objetivo. Sobre estas cuestiones véanse, entre otros, Bandrés (1993) y Arnsperger y Van Parijs (2000).
- 10 Los argumentos que siguen son los habitualmente utilizados en la literatura sobre federalismo fiscal a la hora de recomendar que la función redistributiva del sector público quede en manos del nivel de gobierno superior.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvira, F.; García, J. y Delgado, M. L. 2000. *Sociedad, impuestos y gasto público. La perspectiva del contribuyente*. Madrid: CIS.
- Arnsperger, C. y 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 y Seguridad 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 Estudios Fiscales. 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 y 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. y 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. y Vanderborght, Y. 2005. *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza* [Edición española publicada por Paidós, Barcelona, 2006].

La articulación de la protección social en las Comunidades Autónomas. Una especial referencia a la participación en la formulación de la política de promoción de la autonomía personal y asistencia a las personas en situación de dependencia.



El desarrollo de la articulación del sistema de atención a la dependencia en el Estado de las Autonomías plantea múltiples interrogantes sobre la gestión multinivel, es decir, entre los diferentes agentes que forman parte del sistema de atención a la dependencia. En las próximas páginas se puede observar un panorama diversificado de agentes con posturas distintas respecto a la formulación de esta política, panorama que pone de manifiesto la urgente necesidad de articular unas relaciones intergubernamentales para la implementación de los programas sociales de atención a la dependencia.&

& Palabras clave: protección social, servicios sociales, relaciones intergubernamentales, participación, formulación de políticas

INTRODUCCIÓN

El cambio actual de las políticas de servicios sociales requiere de un nuevo marco operativo con participación de múltiples unidades de gobierno y otros agentes no públicos, fundamentalmente del llamado *tercer sector*, así como de nuevas pautas de actuación entre todos ellos.

Las últimas decisiones aprobadas con relación a la política de atención a la dependencia evidencian una necesaria puesta en marcha de las relaciones intergubernamentales entre los actores involucrados en la política. El preámbulo de la Ley 39/2006¹ dice así

La propia naturaleza del objeto de esta Ley requiere un compromiso y una actuación conjunta de todos los poderes e instituciones públicas, por lo que la coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas es un elemento fundamental. Se trata, pues, de desarrollar, a partir del marco competencial, un modelo innovador, integrado, basado en la cooperación interadministrativa y en el respeto a las competencias.

En las próximas páginas esbozaremos un mapa de la protección social en las Comunidades Autónomas. Atenderemos a los agentes intervinientes en el ámbito de los servicios sociales y, concretamente, en lo que se refiere a la articulación de la atención a la dependencia que, como observaremos, viene planteando posturas discrepantes entre los agentes inmersos en esta política desde el momento mismo de su elaboración.

1. LA REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y SUS IMPLICACIONES OPERATIVAS

Existen diferentes funciones o tipos de actividad con especial y directa incidencia en el bienestar o protección social de la población que se desarrollan en las siguientes áreas: educación, sanidad, intervención en el ámbito del empleo, intervención en el ámbito de la vivienda, garantía de rentas y servicios sociales. En estas operan tanto el sector público como el privado y el llamado *tercer sector*. Si nos referimos a la intervención pública en estos ámbitos, hablaremos del *sistema público de bienestar o protección social*; este se compondría de varios subsistemas, entre los que se encontraría el subsistema de *servicios sociales*. Lo cierto es que estos subsistemas no constituyen compartimentos estancos: el bienestar no entiende de fronteras competenciales (entre diferentes niveles de gobierno y administración) ni sectoriales. Las políticas de servicios sociales no pueden elaborarse ni implementarse al margen del resto de políticas sociales.

Al concepto servicios sociales se le ha dado un significado amplio y otro restringido; el amplio comprendería las funciones anteriormente expuestas en los ámbitos de la sanidad, la educación, etc., y los llamados *servicios sociales personales* que tienen por objeto las prestaciones técnicas relacionadas con las necesidades de determinados colectivos: infancia, ancianos, minusválidos, drogadictos, marginados, etc.; el significado restringido consideraría el subsistema servicios sociales como parte del sistema de protección social y no como sistema de protección social en su globalidad. En este estudio entenderemos este concepto en su sentido restringido.

En torno al significado del subsistema de servicios sociales encontramos posturas diferentes. Para algunos autores este subsistema ocupa un espacio residual respecto a los otros; incluso llegan a considerar que no tiene cometidos propios como, por ejemplo, los subsistemas de salud o de educación, sino que su misión es la de proveer la acción social pública dirigida a suplir las carencias de determinados individuos o colectivos que los otros sistemas de

protección social no cubren. Sin embargo, la posición más extendida y aceptada en el seno de la comunidad científica, institucional y profesional defiende que los servicios sociales no se ocupan de lo que otros subsistemas no hacen, sino que tienen sus propios cometidos. Fantova los define en términos de

Prestaciones técnicas y otras actividades en las que se brinda ayuda o apoyo, fundamentalmente relacional y de proximidad, para la cobertura de carencias y el desarrollo de potencialidades en lo que tiene que ver con la autonomía (o dependencia) personal y la integración (o exclusión) comunitaria y social en general (2005: 11).

Este mismo autor recuerda que no ha de equipararse servicios sociales únicamente con servicios sociales de responsabilidad pública. Las actividades que llevan a cabo los servicios sociales pueden ser ofrecidas por el sector privado o el llamado tercer sector². Esto nos llevaría entonces a preocuparnos, según el planteamiento de este trabajo, no solo de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y administración en relación con los servicios sociales, sino también de otras organizaciones no públicas sin las cuales hoy en día sería impensable entender el funcionamiento de los servicios sociales.

Esta acepción sobre los servicios sociales, concretamente, ha de ponerse en relación con el devenir del Estado de bienestar en nuestro país, donde la década de los ochenta supuso el inicio de un modelo de servicios sociales sinónimo de servicios sociales personales. Según Roldán y García (2006) en su delimitación más estricta han sido determinantes tres factores:

- La consolidación, con la denominación específica de servicios sociales, de unas estructuras administrativas (consejerías, concejalías, institutos públicos u organismos autónomos) en las Comunidades Autónomas y en las corporaciones locales; así se colabora a una mejor identificación frente a los otros subsistemas.
- La aparición en la década de los ochenta de las leyes de las Comunidades Autónomas sobre servicios sociales; las autonomías comenzaron a ejercer sus competencias en la materia, competencias reconocidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.
- De forma paralela, en la formación de los trabajadores sociales se adoptó el significado más estricto del término servicios sociales, lo que legitimó, según estas autoras, la práctica política, administrativa y social.

El sentir de las Comunidades Autónomas respecto a qué entendían por servicios sociales ha sido recogido en sus legislaciones propias sobre esta materia; en ellas se reúnen mayoritariamente los tipos de servicios y los colectivos a los que atienden. Además, en las leyes autonómicas se observa una evolución en cuanto a la concepción de los servicios sociales; por un lado, dejan de ser lo que antaño suponían: únicamente un ámbito para la solidaridad y la beneficencia externo a la acción pública; por otro, algunas leyes sobre servicios sociales los reconocen como un sistema más que debería ir equiparándose a otros sistemas como el de sanidad, educación, etc.

Los servicios sociales de las Comunidades Autónomas vienen experimentando cambios en los últimos años. Los cambios sociales reflejados en el envejecimiento de la población, las nuevas estructuras sociales, laborales y familiares han provocado la aparición de programas sociales emergentes. A su vez, se ha producido una expansión de los servicios sociales en el seno de las Comunidades Autónomas con una cada vez mayor participación del ámbito municipal (Brugué y Gomá, 1998). Sin embargo, a pesar de los importantes logros y avances en pro de dar al sistema de servicios sociales una posición equiparable a otros sistemas dentro del conjunto de la protección social, existe unanimidad en reconocer la falta todavía de

pasos significativos en este recorrido. Roldán y García (2006) reconocen, así, la existencia de una serie de problemas que atañen al sistema de servicios sociales en la actualidad como por ejemplo: el falso discurso de universalismo respecto a sus destinatarios que, según estas autoras, oculta la realidad de quienes usan estos servicios, sectores en exclusión o sectores sociales de riesgo; la falta de autonomía financiera que conduce a no poder ofrecer una cobertura real a determinados sectores de la población y a que el consiguiente vacío asistencial sea llenado por la cobertura a través de la familia y de las organizaciones voluntarias³.

En esta línea, en lo que respecta a la Comunidad Autónoma del País Vasco, se ha abierto un debate sobre el futuro de los servicios sociales, donde, tal como recoge Fantova (2005), algunos aspectos deberían ser abordados de cara a un futuro si se quiere hablar de «sistema» de servicios sociales, como es el caso de querer garantizar una estructura organizativa para proveer tales servicios. Si bien es cierto que dicho sistema estará en parte condicionado por variables macro, como son la Ley Vasca de Territorios Históricos, el esquema de financiación municipal o la regulación estatal de alguna materia (como puede ser el caso de la dependencia), también es cierto que es posible dar determinados pasos en el seno de la comunidad autónoma en aras de introducir mejoras en el sistema. En opinión de este mismo autor⁴, dichos cambios, que afectarían a las relaciones intergubernamentales en los servicios sociales, irían en la siguiente línea:

- Repensar el actual reparto de funciones y servicios entre diputaciones y ayuntamientos y potenciar que sean asumidos por la institución que mejor vaya a responder a las necesidades de los ciudadanos.
- Creación de órganos de coordinación interinstitucional.
- Reflexionar sobre la actual distribución de responsabilidades relacionadas con servicios sociales en el Gobierno Vasco.
- Optar por la gestión indirecta, a través de la iniciativa privada, con o sin ánimo de lucro que va a suponer a la administración reforzar las tareas de seguimiento y evaluación.
- Revisión de las fórmulas de colaboración con el tercer sector.
- Revisión del modelo de financiación de los servicios que ofrece cada nivel de gobierno y administración.

Nieto ha utilizado la expresión *cuadrilátero organizativo* para referirse a los agentes involucrados en la provisión del bienestar social. Esta locución representa de una forma visual muy fácil de comprender el panorama de la red de actores que se teje en torno a los servicios sociales. Este autor lo describe de la siguiente manera

puede reflejarse geoméricamente en la superficie de un paralelogramo, limitado al norte por la Administración General del Estado, al este por la de las comunidades autónomas, al sur por los municipios (y, en todos estos casos, con una doble línea correspondiente a la administración directa y a la institucional) y al oeste por el sector privado (2000: 566).

Siguiendo este concepto utilizado por Nieto, cada actor de los descritos anteriormente se encontraría en algún lugar del interior del cuadrilátero, pero en movimiento continuo. De hecho, lo más característico del cuadrilátero, explica este autor, es la movilidad de sus actores; es decir, estos no permanecen en la misma posición y en muchas ocasiones se acercan a los otros actores. De esta forma se explicarían las relaciones intergubernamentales entre todos ellos, donde cada uno no actúa casi nunca de forma exclusiva en un programa social, sino que, por el contrario, se da una continua participación de distintos actores en los programas sociales; esto resulta visible en aspectos como la financiación o la gestión. La tenden-

cia predominante en esta movilidad de los actores es, por razones funcionales, un acercamiento hacia los entes municipales desde el nivel de la Administración General del Estado, el de las Comunidades Autónomas y del ámbito no público.

Este autor también indica que nuestra organización administrativa pública del Estado de bienestar no responde a un sistema funcional de eficacia óptima, sino que es consecuencia de un reparto coyuntural surgido a partir de lo establecido en la Constitución. En esta organización, los diferentes actores públicos han ido desarrollando de forma desigual un sistema de protección social no exento de conflictos entre ellos, en algunos casos con una duplicación de servicios (así como de gastos y personal) que produce un cierto grado de desconcierto en el ciudadano destinatario de los servicios, puesto que obviamente no entiende el entramado organizativo, pero sí demanda un sistema eficaz y, por supuesto, dotado de eficiencia, eficiencia que como afirma Nieto «es la mejor legitimación de las prestaciones asistenciales públicas» (Nieto, 2000: 557).

Esta «red», sin embargo, ha de entenderse de forma positiva, como una consecuencia de los modelos descentralizados. En ellos se trata de ir acercando los servicios públicos al ciudadano, incluso haciéndole partícipe de los procesos de elaboración de las políticas, como se puede ver, de forma incipiente, en alguna comunidad autónoma. Sin embargo, no podemos acabar la descripción de esta red sin hacer alusión a otro aspecto que muestran nuestras organizaciones públicas en este ámbito del bienestar social: la opción por una nueva vía de gestión pública; aquella basada en la colaboración con otras organizaciones, fundamentalmente del llamado tercer sector, y que permite configurar lo que Rodríguez Cabrero (2004) ha llamado la *gestión pluralista del Estado de bienestar*.

Este enredado panorama hace necesario un entendimiento a través de las relaciones intergubernamentales o interorganizativas y la práctica de la gestión intergubernamental (Agranoff, 1997). La dimensión «interorganizacional» aparece hoy en día como uno de los aspectos más específicos de la gestión pública. Su análisis nos proporciona una visión de la participación de diferentes niveles de gobierno y administración y otras organizaciones y agentes en la actuación pública, en cualquiera de los ámbitos político-administrativos que tomemos como escenario para su estudio.

En este contexto, el esbozo de un mapa de la protección social en las Comunidades Autónomas en el que se atiende a los agentes intervinientes en el ámbito de los servicios sociales presenta, entre otras, las siguientes características:

- **La multiterritorialidad o articulación multinivel en el área de los servicios sociales** donde operan conjuntamente dos niveles de gobierno y administración: el autonómico y el local, con sus diferentes particularidades en función de las comunidades autónomas.
- **La excesiva parcelación en las estructuras de gobierno respecto a la actuación en el ámbito social.** Podemos hablar de una atomización horizontal entre departamentos al observarse en algunas Comunidades Autónomas que los criterios funcionales a la hora de diseñar sus estructuras de gobierno han dejado paso a criterios políticos y económicos que quebraron la materia *asuntos sociales* en diferentes departamentos gubernamentales⁵.
- **La complementariedad entre administraciones públicas y sociedad civil.** Las administraciones públicas competentes en el área de los servicios sociales colaborarán con la iniciativa social en la prestación de estos servicios. Los preámbulos de las leyes que

regulan los servicios sociales de las comunidades autónomas contemplan esta colaboración.

— **La financiación insuficiente para las administraciones que prestan los servicios al ciudadano.**

La descentralización en materia de servicios sociales ha supuesto que los entes locales hayan ido asumiendo competencias en este ámbito. Sin embargo, esta delegación de competencias no ha venido acompañada por un cambio en el sistema de financiación municipal. Es evidente, por tanto, que la descentralización administrativa y/o política planteada en las leyes de servicios sociales para asegurar el acceso del ciudadano a los servicios y prestaciones sociales tiene que ir acompañada de una descentralización financiera. Sin los recursos económicos suficientes los ayuntamientos no pueden hacer frente a los gastos que suponen las prestaciones y servicios que han asumido.

— **La incipiente participación de la ciudadanía en el proceso decisorio.**

Al objeto de facilitar la coordinación de los agentes del sistema de servicios sociales, así como para posibilitar la participación social en su dirección y gestión, las administraciones públicas han creado órganos de encuentro y participación. Sin embargo, existen voces críticas respecto a esta participación; en el fondo se cuestiona la participación real y efectiva del ciudadano en los órganos creados a tal fin. Tal y como dice Gutiérrez (2005) la forma en que estos procedimientos se están llevando a cabo no prueba una especial motivación institucional hacia el valor de la participación ciudadana. Los mecanismos de participación ciudadana tendrían que conjugar las formas institucionales de participación con otras no institucionales⁶.

2. LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS ¿UN ANTES Y UN DESPUÉS DE LA GESTIÓN MULTI-NIVEL?

La dependencia como situación de necesidad obliga a los poderes públicos a definir políticas de cobertura social que aseguren a las personas a quienes afecte un sistema de protección que les ayude a realizar las actividades de la vida diaria. Cuestión distinta es, como veremos en las siguientes páginas, cómo se articule dicha política.

Los años 90 han sido escenario del inicio de un debate sobre el problema de la dependencia. El reconocimiento de los derechos de las personas en situación de dependencia ha sido puesto de relieve por numerosos documentos y decisiones de organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud, el Consejo de Europa y la Unión Europea. En 2002, bajo la presidencia española, la Unión Europea decidió tres criterios que debían regir las políticas de dependencia de los estados miembros: universalidad, alta calidad y sostenibilidad en el tiempo de los sistemas que se implanten.

En octubre de 2003 se aprobó en el Pleno del Congreso de los Diputados la Renovación del Pacto de Toledo con una recomendación adicional tercera que expresa

Resulta por tanto necesario configurar un sistema integrado que aborde desde la perspectiva de globalidad del fenómeno de la dependencia y la Comisión considera necesaria una pronta regulación en la que se recoja la definición de dependencia, la situación actual de su cobertura, los retos previstos y las posibles alternativas para su protección.

En el *Acuerdo sobre competitividad, empleo estable y cohesión social*, de julio de 2004, el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales expresaron la voluntad de abordar

un proceso de diálogo en el ámbito de la protección social. Tal proceso tendría como finalidad adaptar la protección social a las nuevas realidades que configuran nuevas necesidades y convertir en prioritaria la atención a las situaciones de dependencia.

A finales de 2004 vio la luz el Libro Blanco sobre la Atención a las Personas en Situación de Dependencia en España que recoge un exhaustivo trabajo sobre la situación actual, las múltiples dimensiones del fenómeno de la dependencia, así como una serie de propuestas y retos a los que un sistema integral de atención a la dependencia tendría que hacer frente.

En la exposición de motivos de la citada Ley 39/2006 se indica que la Constitución, en sus artículos 49 y 50, se refiere a la atención a personas con discapacidad y de la tercera edad y a un sistema de servicios sociales promovido por los poderes públicos, para el bienestar de los ciudadanos. Si en 1978 los elementos fundamentales de ese modelo de Estado de bienestar se centraban, para todo ciudadano, en la protección sanitaria y de la seguridad social, el desarrollo social experimentado por nuestro país desde entonces ha venido a situar los servicios sociales (desarrollados fundamentalmente por las comunidades autónomas —con colaboración especial del tercer sector— para la atención a las situaciones de dependencia) a un nivel de importancia fundamental.

Recuerda, también, la exposición de motivos que, por parte de las administraciones públicas, las necesidades de las personas mayores y, en general, de los afectados por situaciones de dependencia han sido atendidas hasta ahora, fundamentalmente, desde los ámbitos autonómico y local en el marco del Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales (en el que participa también la Administración General del Estado) y dentro del ámbito estatal en el marco de los Planes de acción para las personas con discapacidad y para personas mayores.

Finalmente, indica esta exposición que el Sistema de Seguridad Social ha venido asumiendo algunos elementos de la atención, tanto en la asistencia a personas mayores como en situaciones vinculadas a la discapacidad: gran invalidez; complementos de ayuda a tercera persona en la pensión no contributiva de invalidez; prestación familiar por hijo a cargo con discapacidad; asistencia a las personas mayores y prestaciones de servicios sociales en materia de reeducación y rehabilitación a personas con discapacidad.

En algunas comunidades autónomas se está concediendo una atención específica al grupo de las personas dependientes como colectivo que precisa de una protección separada de la de los mayores y discapacitados, lo que genera un sistema de ayudas adecuado a sus necesidades. Este es el caso de las Comunidades de Cantabria y Madrid que han aprobado normas en materia de dependencia y han logrado un sistema de protección específico. Cantabria, además, ha aprobado una Ley de Protección a las Personas Dependientes⁷ que la ha hecho pionera en articular una norma de atención a la dependencia más allá de los servicios y prestaciones sociales regulados hasta el momento. En la Comunidad Autónoma de Madrid, la atención a la dependencia viene recogida en la Ley de Servicios Sociales⁸; en el Principado de Asturias⁹ y en la Comunidad Foral de Navarra¹⁰, aunque en menor medida, también existe un apartado específico en sus leyes reguladoras de servicios sociales que hace referencia al colectivo de personas dependientes.

El resto de las Comunidades Autónomas se caracteriza por poseer un sistema que refleja la disgregación que en materia de dependencia se vive en la mayor parte de ellas

Dicha protección expresa un cúmulo de acciones plurales que proyectan una imagen desestructurada y asistemática. Se percibe una cierta ausencia de articulación que arroja como efecto perverso una tutela

fragmentaria y muy dispar en su conjunto (Blázquez y Muñoz, 2004: 228).

Tal y como observamos, las personas dependientes no conforman un colectivo específico de atención en la mayoría de las Comunidades Autónomas. Es más, aun en el caso de las Comunidades Autónomas cuyas normas hayan podido reconocer la autonomía de este colectivo, este grupo sigue enmarcado dentro de una vertiente o área de actuación de las leyes de servicios y asistencia social (a excepción de la Comunidad de Cantabria).

Por lo tanto, la articulación entre niveles de gobierno y administración específicamente para la atención a la dependencia ha de situarse en un contexto marcado por la disgregación y la variedad de actuaciones; no existe, por tanto, un sistema integral para la atención de este colectivo¹¹. Esto supone que no podemos plasmar con la transparencia necesaria el mapa de articulación de todos los órganos y actores que participan en la gestión de los programas y medios disponibles para la atención a la dependencia. Sin embargo, al igual que otros grupos y actuaciones que se producen en el marco de los servicios sociales, las relaciones y la articulación entre los diferentes actores y órganos se rigen por los principios de coordinación y descentralización en tres ejes distintos:

- El eje político-administrativo entre la administración autonómica y la local, bajo la premisa de una mayor definición de las tareas y el acercamiento al ciudadano.
- El eje entre diferentes sectores de actuación que resalta la necesaria coordinación entre los servicios sociales y otras áreas del bienestar social como la sanidad, la educación, la vivienda, etc., y que tiende a una intervención integral y globalizada de las necesidades sociales.
- El eje sector público, sector privado y tercer sector, bajo un principio de colaboración reconocido en las leyes de servicios sociales de las comunidades autónomas.

Podemos concluir, por tanto, que la gestión de la atención a la dependencia se ve enmarcada en un contexto disgregado por la falta de definición y la heterogeneidad de las medidas adoptadas en las Comunidades Autónomas. Ante este escenario se ha planteado la necesidad de una regulación que coordine todos estos factores y que permita una asistencia mínima a todas las personas dependientes, de acuerdo con las necesidades de este nuevo riesgo social. Es en este contexto en el que se va a configurar una nueva política de atención a la dependencia que, como se ha recordado desde diferentes sectores, no nace de cero, dado el trabajo ya iniciado desde Comunidades Autónomas y entes locales.

En diciembre de 2005, el Consejo de Ministros aprobó un anteproyecto de ley con el objetivo de garantizar a los ciudadanos, y a las propias Comunidades Autónomas, un marco estable de recursos y servicios para la atención a la dependencia; este tipo de atención se configuraba, así, como una nueva modalidad de protección social que ampliaba y complementaba la acción protectora del Estado y del Sistema de la Seguridad Social. Este último tiene por finalidad principal garantizar el derecho de las personas en situación de dependencia a acceder, en condiciones de igualdad, a las prestaciones y servicios previstos en el texto de la ley.

Esta iniciativa desde el Gobierno central ha contado, como se verá en las siguientes páginas, con posturas escépticas y discrepantes sobre el hecho de crear un sistema nacional de atención a la dependencia al no estar claro que en la nueva ley se establezcan las condiciones para la configuración sólida y sostenible de nuevos derechos subjetivos, un contenido prestacional claro y distinto, una cantidad de financiación suficiente y ampliable, unos mecanismos seguros de financiación, unos requisitos claros para procedimientos ágiles que faciliten el acceso y la posibilidad de recurso ante instancias jurisdiccionales (Fantova, 2006).

El soporte constitucional de la ley se ampara, según sus formuladores, en la propia noción de Estado social y democrático de Derecho y en la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas (artículos 1 y 9 de la Constitución española). El artículo 10 establece la dignidad de la persona como fundamento del orden político y de la paz social.

La equidad interterritorial como objetivo de la ley, al establecer la definición y las condiciones comunes de acceso a los servicios y prestaciones, responde asimismo a lo establecido en el artículo 139, como principio general de la organización territorial del Estado. Por otro lado, y aunque de manera dispersa, la Constitución contiene diversos objetivos, formulaciones y compromisos de los poderes públicos que engarzan con el contenido de la ley, como la obligación de garantizar a todos los ciudadanos «la asistencia y prestaciones sociales suficientes en caso de necesidad» mediante el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social (art. 41), el compromiso de una política de «previsión, tratamiento, rehabilitación e integración» en favor de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes habrá de prestarse «la atención especializada que requieran» (art. 49), así como la promoción del bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad, con independencia de las obligaciones familiares, «mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio» (art. 50).

El Gobierno justifica como base competencial de esta ley la facultad que le confiere el artículo 149.1 de la Constitución, según el cual es competencia del Estado establecer las condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales. Es en este punto donde aparecen posturas discrepantes que podríamos resumir en torno a:

1. Diversidad de opciones a la hora de «ubicar» el modelo de atención a la dependencia. En el informe del Consejo de Estado se alude a la preferencia manifestada en distintos ámbitos por una norma básica estatal inserta en el ámbito de protección de la Seguridad Social. Se indica también que el acuerdo suscrito por el Gobierno con los agentes sociales el 21 de diciembre de 2005 recogía la necesidad de que la ley tuviera la condición de norma básica y de que ampliara la acción protectora de la Seguridad Social: sin la fuerza de una legislación básica, se dice, el Sistema Nacional que se construye adolece de nominalismo y se deja la posibilidad, en la práctica, de 17 subsistemas distintos, uno por Comunidad Autónoma.

Por parte de expertos en la materia encontramos también posturas que plantean otras posibilidades

¿No habría sido mejor considerar la dependencia como una contingencia contemplada por la Seguridad Social, en su versión no contributiva, y que luego la gestión de las prestaciones y servicios se hiciera por parte de los sistemas de servicios sociales de las Comunidades autónomas? (Fantova, 2006).

No terminan ahí las posibilidades de otras opciones para su regulación. El Libro Blanco de la Dependencia expone en su capítulo XI diversos modelos de protección existentes en Europa (y en otros países, como Estados Unidos y Australia, o Japón y Suiza) como el de protección universal y financiación mediante impuestos (países nórdicos, Holanda), el modelo bismarckiano de protección a través del sistema de la Seguridad Social (Alemania, Austria) y el modelo asistencial, dirigido esencialmente a ciudadanos carentes de recursos (países del sur de Europa).

2. ¿Quebranta el sistema diseñado en la ley el actual protagonismo de las Comunidades Autónomas? Desde diferentes sectores se han planteado dudas sobre si el sistema que se diseña en la futura ley quebranta el protagonismo de las Comunidades Autónomas y concede un papel menor a sus servicios sociales, cuando no contribuye a crear en estos confusión, fragmentación y fragilidad (Fantova, 2006).

El mapa de la articulación de la atención a la dependencia en el Estado de las Autonomías a partir de la Ley 39/2006 reconoce un sistema de atención a la dependencia con el fin de promover la autonomía personal y garantizar la atención y protección a las personas en situación de dependencia en todo el territorio del Estado; cuenta para eso con la colaboración y participación de todas las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias. La ley establece un nivel mínimo de protección, definido y garantizado financieramente por la Administración General del Estado. Asimismo, como un segundo nivel de protección, la ley contempla un régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas mediante convenios para el desarrollo y aplicación de las demás prestaciones y servicios que se contemplan en la ley. Finalmente, las Comunidades Autónomas podrán desarrollar, si así lo estiman oportuno, un tercer nivel adicional de protección a los ciudadanos.

La propia naturaleza del objeto de esta ley, dicen sus responsables, requiere un compromiso y una actuación conjunta de todos los poderes e instituciones públicas, por lo que la coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas es un elemento fundamental. Por ello, la ley establece una serie de mecanismos de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, entre los que destaca la creación de un Consejo Territorial. En su seno deben desarrollarse, a través del pacto entre las administraciones, las funciones de acordar un marco de cooperación interadministrativa, la intensidad de los servicios del catálogo, las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas, los criterios de participación de los beneficiarios en el coste de los servicios o el baremo para el reconocimiento de la situación de dependencia, aspectos que deben permitir el posterior despliegue del sistema a través de los correspondientes convenios con las Comunidades Autónomas. Se trata pues, de desarrollar, a partir del marco competencial, un modelo innovador, integrado, basado en la cooperación interadministrativa y en el respeto a las competencias, según exponen sus defensores.

Sin embargo, la creación de un Consejo Territorial como instrumento de cooperación para la articulación del sistema en el que se definirá el marco de la cooperación interadministrativa que se desarrollará, dice la ley, mediante los correspondientes convenios plantea serios interrogantes sobre el papel que han de jugar en él las Comunidades Autónomas, como así lo han hecho ver diversos grupos parlamentarios.

Así mismo el sistema garantizará la participación de las entidades que representan a las personas en situación de dependencia y sus familias en sus órganos consultivos. Se reconocerá también la participación de los beneficiarios en el sistema y la complementariedad y compatibilidad entre los diferentes tipos de prestaciones en los términos que determinen las normas de desarrollo. El sistema se configurará como una red de utilización pública, diversificada, que integre de forma coordinada centros y servicios públicos y privados debidamente acreditados.

Por otro lado, se constituirá el Comité Consultivo para hacer efectiva la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales, además de los diferentes niveles de gobierno y administración y otros agentes.

3. AGENTES Y EJES DE INTERACCIÓN EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

3.1. Eje de interacción político-institucional

— Gobierno y Administración Central

En abril del 2006, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, aprobó un proyecto de ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. En mayo de este mismo año, el ministro presenta el proyecto ante el Parlamento; destacando en su presentación como el texto respondía al compromiso fijado en el programa electoral sobre la creación de un sistema nacional de atención a las personas dependientes y es además, consecuencia de un consenso y diálogo social. Sin embargo, de las posturas que se recogen a continuación de otros actores tanto políticos como sociales se deducen ciertas situaciones, sino de conflicto, de discrepancias respecto al proyecto y, en definitiva, a la política de atención a la dependencia, al menos en esta fase de elaboración. Discrepancias que en lo que respecta a esta investigación las limitaremos a aquellas relativas a la configuración de un sistema a nivel de Estado para atender a las situaciones de dependencia y a la promoción de la autonomía y su «encaje» en el actual sistema existente desde los servicios sociales de las Comunidades Autónomas para tal fin.

— Órganos consultivos

En este punto vamos a tratar las posturas manifestadas en los informes que han elaborado el Consejo de Estado y el Consejo Económico y Social respecto al anteproyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

El primero de ellos, el Consejo de Estado, se plantea, en primer lugar, las posibles alternativas de regulación de un sistema a nivel del Estado de atención a la dependencia, teniendo como referencia los principales sistemas existentes en Derecho Comparado. Señalan que la elección hecha por el Gobierno del Estado ha seguido el modelo de protección universal y financiación mediante el sistema impositivo. Se eligió, por lo tanto, una regulación al margen del Sistema de la Seguridad Social. Esta opción ha traído consigo una serie de posturas encontradas desde varios partidos políticos, fundamentalmente nacionalistas, como veremos en el segundo punto.

Lo cierto es que desde el Gobierno y sus representantes, fundamentalmente el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales en las diversas comparecencias en el Congreso, bien en Comisión o en el Pleno, no ha dejado claro el porqué se ha descartado esta opción cuando, por ejemplo, en el acuerdo suscrito por el Gobierno y los agentes sociales de 21 de diciembre de 2005 se recoge la idea de que la atención a la dependencia se «configura como una nueva modalidad de protección social que amplía y complementa la acción protectora de la seguridad social y del Estado»¹².

En segundo lugar, en este mismo informe del Consejo de Estado se trata la articulación de competencia estatal y competencias autonómicas; en él se reconoce que

Los efectos positivos que puede generar una técnica legislativa orientada, en gran medida a potenciar los instrumentos de colaboración y coordinación entre las distintas administraciones públicas, [...] pero que

resulta especialmente necesaria cuando se trata de funciones a las que todos los poderes públicos han de contribuir¹³

En el informe se hace una llamada de atención sobre la necesidad de articular las vías para que esa colaboración se haga efectiva, no solo a través de intercambios de información, sino también delimitando el alcance de las funciones que, en su aplicación, corresponde a los distintos poderes públicos

que se defina con claridad donde empiezan y hasta donde alcanzan las atribuciones que se encomiendan a cada uno de los mecanismos —orgánicos y funcionales que articulan la colaboración y coordinación entre ellos, así como un preciso engranaje entre todos ellos, respaldado incluso por previsiones específicas para el caso de desajustes o disfunciones.¹⁴

Respecto a la postura manifestada por el segundo de los órganos consultivos, el Consejo Económico y Social (CES) resalta la necesaria coordinación entre recursos de todos los niveles; no obstante, hace mención a un tipo de *coordinación horizontal*, en concreto, a la coordinación con otros sectores como el sanitario. Incluso destaca que el anteproyecto no prevé la creación de un órgano similar a la Alta Inspección Sanitaria que cumpla con la función de garantía y verificación del cumplimiento de las competencias estatales y de las CC. AA.

Valora positivamente el proceso de participación abierto para la elaboración de esta ley que, según el informe, refuerza su legitimidad social. Proceso de participación sobre cuyos miembros participantes se hablará en puntos posteriores. En opinión del CES es fundamental para el sistema una adecuada articulación del régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las CC. AA.

— Gobierno y Administración de las Comunidades Autónomas

Hablar del Gobierno como actor político es hacerlo de un actor complejo, pues comprende en su seno a diferentes departamentos. Su posible unicidad deriva de un marco legal que prescribe la adopción de decisiones de gobierno (Gallego et ál., 2003: 65). Sin embargo, ha de contemplarse su pluralidad interna que deriva, por un lado, de los intereses sectoriales o departamentales y su presencia en las políticas públicas y, de otro, en la composición política de los gobiernos cuando estos son coaliciones, donde se vislumbran posturas divergentes entre sus miembros ante una misma política pública. Es en este contexto donde ha de entenderse las diferencias, frente al diseño de esta ley, en el seno del actual Gobierno vasco. El ministro expuso en la presentación del proyecto de ley en la Comisión Parlamentaria de Trabajo y Asuntos Sociales¹⁵ que el texto contaba con el consenso de las CC. AA. en las conferencias sectoriales de asuntos sociales¹⁶ en las que se había tratado. Sin embargo en el caso de la CAPV (Comunidad Autónoma del País Vasco) no se compartía este punto de vista o al menos podríamos decir que han coexistido dos puntos de vista. Por un lado, a través de una declaración conjunta de las administraciones públicas vascas (Asociación de Municipios Vascos; Gobierno vasco; Diputación Foral de Álava; Diputación Foral de Vizcaya; Diputación Foral de Guipúzcoa), de marzo de 2006, se daba a conocer un recelo ante el anteproyecto de ley por considerar que invadía un ámbito material que es de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma Vasca. Asimismo, desde la Administración General vasca, desde la Dirección de Política Autonómica y Desarrollo Estatutario se emitió un informe en el cual básicamente se manifestaba que el anteproyecto invadía la competencia exclusiva de la CAPV en asistencia social.

Esta actitud contrasta con la posición manifestada por el responsable del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno vasco a través de la firma de un acuerdo con el

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en virtud del cual las prestaciones para las personas dependientes se han de descontar del cupo y que implícitamente fue interpretado como un apoyo para sacar adelante la ley.

— Entes locales

Las entidades locales han manifestado su deseo de presencia en la elaboración de esta ley, dado que se reconocen como la puerta de entrada al sistema y la administración más cercana al administrado. A través de la Federación Española de Municipios y Provincias, las entidades locales han mostrado su parecer sobre el contenido de la ley. En las alegaciones presentadas al proyecto de ley¹⁷ insisten en la coordinación de los servicios sociales y sanitarios en la prestación de los servicios a los usuarios del sistema de dependencia que crea la ley, y en las correspondientes normas de las CC. AA.

Así mismo reclaman la presencia de las entidades locales en el Consejo Territorial que crea la ley, por ser este el órgano de decisión y definición del sistema que luego las entidades locales van a aplicar en su ámbito de competencia. Exigen un reconocimiento de los servicios que ya existen en el ámbito municipal como punto de partida, junto con una financiación suficiente para su cobertura. Insisten en aprovechar los servicios existentes más cercanos al ciudadano, creados por la Administración Local, y no tender a crear una red paralela ni duplicar esfuerzos.

Por último, recuerdan la especificidad de algunas Administraciones Locales como los Cabildos Insulares y Diputaciones Forales¹⁸. Respecto a estas últimas, en el informe conjunto citado anteriormente que elaboraron las Administraciones vascas, expresan una preocupación ante lo que textualmente llaman «ausencia de claridad en la regulación y definición de los compromisos y mecanismos financieros», tanto en la Comunidad Autónoma como en sus territorios históricos en particular, dado el protagonismo de estos en la recaudación fiscal y en la provisión de servicios sociales para las personas en situación de dependencia.

3.2. Eje de interacción político-social

— Partidos políticos

Veremos a continuación el posicionamiento de los distintos partidos representados en el Congreso de los Diputados respecto a la iniciativa presentada por el Gobierno del Estado que podríamos resumir como un apoyo de todos los grupos políticos al proyecto salvo los grupos nacionalistas, lo cual vuelve a poner de manifiesto una disconformidad en cuanto al contenido, no tanto sustantivo sino operativo, que recoge el proyecto de ley respecto al papel que van a desempeñar, por un lado, el Gobierno central y, por otro, las Comunidades Autónomas.

Si nos planteáramos hasta qué punto los partidos políticos han operado como factor determinante del contenido de esta futura ley, la cuestión no tendría una respuesta sencilla, pero sí podríamos apuntar algunas tendencias en función de la postura de los diferentes partidos políticos manifestada a través de los grupos parlamentarios del Congreso durante la tramitación del proyecto de ley en esta cámara. Primero en la Comisión Parlamentaria de Trabajo y Asuntos Sociales y posteriormente en su debate en Pleno, donde fue aprobada por la mayoría de la cámara y donde se rechazaron las enmiendas presentadas por los grupos nacionalistas: Nafarroa Bai, Eusko Alkartasuna, Partido Nacionalista Vasco y Convergencia y Unión.

Veamos pormenorizadamente las posturas de los grupos, para lo cual podemos establecer dos apartados: el primero hace referencia a la postura de los grupos mayoritarios (PSOE y PP) y el segundo recoge la postura del resto de los grupos parlamentarios.

La postura del grupo socialista confirmaba el contenido del proyecto del Gobierno y reconocía que había habido mejoras respecto al texto del anteproyecto, fruto del acuerdo con otros grupos parlamentarios, de las aportaciones de dictámenes y recomendaciones y del posicionamiento del resto de administraciones y colectivos.

Respecto a la articulación competencial, el portavoz de este grupo, con ocasión del debate en Pleno del proyecto de ley, expuso lo siguiente

se trata de desarrollar en esta ley un marco competencial del Estado innovador dentro del modelo de protección social basado en la cooperación interadministrativa y respetando las competencias de cada administración. Esta ley es respetuosa y está inspirada en modelos avanzados, el modelo del federalismo cooperativo, destinados a garantizar e impulsar el Estado del bienestar, como están haciendo otros países de la Unión Europea.¹⁹

El grupo popular mostró su preferencia por haber regulado el derecho a la atención a la dependencia encuadrándolo a través de la Seguridad Social y no a través de la vía elegida en el proyecto de ley. Este grupo presentó un importante número de enmiendas (143 enmiendas parciales) al proyecto y llegó a un acuerdo con el grupo socialista por el cual se aceptaron una gran parte de ellas (55 enmiendas incorporadas al proyecto).

Respecto a las cuestiones de la *articulación territorial*, el grupo popular en un principio objetó el funcionamiento de esta por entender que suponía un claro retroceso del papel que juegan las comunidades autónomas. Sin embargo, una vez aceptadas las enmiendas del grupo popular, su portavoz reconocía que en el texto se había reforzado la representación de las comunidades autónomas en el Consejo Territorial donde tendrán mayoría.

Además de estos dos grupos parlamentarios, los grupos: Coalición Canaria-Nueva Canarias, Grupo Mixto, Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds y Esquerra Republicana de Catalunya han apoyado el proyecto, no sin antes mostrar ciertas objeciones manifestadas a lo largo de la tramitación parlamentaria; es el caso de:

- El grupo Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds mantenía que la atención a la dependencia debería haberse regulado desde la Seguridad Social, lo cual para este grupo no significaba que tuviera que tener una financiación exclusivamente por el sistema contributivo, sino por un sistema mixto. Podría diseñarse como una prestación no contributiva de la Seguridad Social con financiación de impuestos generales. De esta manera, dice este grupo, su inclusión en el marco protector de la Seguridad Social es plenamente compatible con la gestión exclusiva y directa del sistema de atención a la dependencia por parte de las comunidades autónomas. Sin embargo, exponen que el modelo diseñado en el proyecto opta por una vía con fuertes elementos de imprecisión e incluso de discrecionalidad en la fijación de los derechos, prestaciones y financiación. Así se acercan a lo que este grupo llama «un plan concertado con soporte legislativo».
- El Grupo Mixto destaca las modificaciones que se han llevado a cabo a lo largo de la tramitación parlamentaria en cuanto a la composición del Consejo Territorial, en el sentido de que la mayoría de su composición ha de estar integrada por representantes de las comunidades autónomas; también han de participar las entidades locales.

- El grupo Esquerra Republicana señala que el actual proyecto del Consejo Territorial un carácter de coordinación interadministrativa, con mayoría autonómica.
- El grupo de Coalición Canaria-Nueva Canarias pone también el punto de atención en la necesidad de manejar con habilidad todo el proceso de relaciones de cooperación con las comunidades autónomas y con las corporaciones locales porque son estos entes los responsables de poner en marcha las políticas a las que se refiere la futura ley.

La oposición al proyecto desde el grupo nacionalista vasco y Convergencia y Unión se centran en los aspectos competenciales del proyecto. Estos grupos planteaban que según este proyecto las competencias exclusivas de las comunidades autónomas en materia de servicios sociales se terminarían convirtiéndose en competencias compartidas²⁰.

Según la postura del grupo de Convergencia y Unión, basándose en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el artículo 149.1 no permite crear un sistema como se plantea en el proyecto, únicamente permite crear un «marco organizativo». No es el caso, insisten, de lo que sucede con el ámbito sanitario donde el Estado, amparado en una competencia sectorial, entra en ordenar el sistema sanitario. Para Convergencia y Unión, la creación de un sistema determinaría la concepción de fondo de un modelo y acabaría con la diversidad normativa de cada una de las comunidades autónomas.

El Partido Nacionalista Vasco expresa su posición en esta misma línea de preocupación por lo que llama la «transmutación competencial» que convertiría competencias exclusivas en competencias compartidas. Este grupo entiende el contenido del artículo 149.1 de la Constitución como la garantía que corresponde al legislador estatal para establecer las condiciones que garanticen la igualdad entre todos los ciudadanos; sin embargo, cree que la vía no ha de ser una ley (como se indica en el proyecto de ley), puesto que una vez elegida esta vía no puede darse una regulación acabada, detallada y pormenorizada (*Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados* de 5 de octubre de 2006, n.º 207). El portavoz de este grupo puso de manifiesto que algunas comunidades autónomas, como era el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, vienen desarrollando programas y servicios aplicados desde las diputaciones forales y entidades municipales en atención a la dependencia; según el planteamiento del proyecto, dejan muchas preguntas abiertas sobre cómo van a afectar, por ejemplo, las prestaciones básicas que han de ser atendidas por la Administración del Estado para garantizar el principio de igualdad ante la ley, como dice el proyecto, a las competencias que ya están ejerciendo las diputaciones forales.

— Sindicatos y organizaciones empresariales

Los acuerdos que se han llevado a cabo entre sindicatos, empresarios y Gobierno central reflejan dinámicas de concertación en cuanto a la atención a la dependencia a partir de lo cual podríamos hablar de implicación sindical y empresarial en esta política pública.

Mediante el *Acuerdo sobre competitividad, empleo estable y cohesión social*, de julio de 2004, firmado entre el Gobierno del Estado y las organizaciones sindicales y empresariales, se expresó la voluntad de los suscriptores de abordar un proceso de diálogo en el ámbito de la protección social. En diciembre de 2005 se dio un paso más al firmarse el *Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia*.

En este último acuerdo se decidió impulsar un sistema nacional de dependencia mediante ley que tendría la condición de norma básica. En el se configuraría un sistema de depen-

dencia como una nueva modalidad de protección social que ampliaría y complementaría la acción protectora de la Seguridad Social y del Estado²¹; a la vista de la redacción final de la ley cabe decir que este último tuvo una incidencia importante en los contenidos decisionales del proyecto de ley.

— Organizaciones del tercer sector

La puesta en marcha del sistema de atención a la dependencia, qué duda cabe, abre un horizonte amplio de oportunidades para el tercer sector. Las organizaciones del tercer sector social también han manifestado su opinión y sus preocupaciones y han contribuido al debate con numerosas aportaciones, algunas de las cuales han sido incorporadas al texto de ley.

A través de la Comisión no Permanente de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo se llevaron a cabo una serie de comparecencias en materia de políticas de dependencia, donde comparecieron representantes de organizaciones como: la Confederación Española de Organizaciones de Mayores; el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI); el Foro de Vida Independiente; la Confederación Española de Familiares y Personas con Enfermedades Mentales; la Confederación de la Dependencia y el presidente de Edad & Vida; la Confederación Española de Familiares de Enfermos de Alzheimer y otras Demencias; Unespa (Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras) y la Cruz Roja Española. Esta última valoraba positivamente la iniciativa legislativa y reconocía que suponía una importante mejora del sistema de protección social en España. Afirma que esta iniciativa va dirigida a atender las necesidades de las personas dependientes que requieran asistencia o cuidados para realizar actividades de la vida cotidiana (para permitirles ejercer sus derechos de ciudadanía) y que ofrece un soporte a quienes los cuidan

Consideramos muy justificada y oportuna la aprobación de una ley que reconozca el derecho de las personas dependientes y de sus familias a una vida digna, mediante un catálogo de prestaciones que les permita desarrollar una vida plena, superando algunas de las dificultades que ahora enfrentan.²²

Así mismo esta organización del tercer sector reclama una mayor atención a los aspectos del proyecto relativos a la participación de las entidades del tercer sector en la atención a las personas dependientes y, en concreto, en los siguientes puntos:

- Reconocer explícitamente el papel y la labor que a lo largo de muchos años han desempeñado las entidades del tercer sector en la atención a las personas dependientes y a sus familias.
- Posibilitar que las entidades del sector puedan continuar participando en la prestación de servicios a las personas dependientes y garantizar que puedan concurrir, al menos en igualdad de oportunidades con otras entidades del sector lucrativo, a los concursos que se convoquen para la prestación del servicio.
- Permitir que las entidades del sector puedan seguir participando en la formación y cualificación de los profesionales y cuidadores: de la lectura del artículo 36 del proyecto deducimos que aparentemente quedarían excluidas al estar mencionadas expresamente las universidades, sociedades científicas y organizaciones sociales y profesionales.
- Favorecer la participación de las entidades del tercer sector en los órganos consultivos, en pie de igualdad con otros actores sociales.

Conviene recordar que, además de prestar servicios de calidad, las entidades del tercer sector aportan un conjunto de valores intangibles —la creación de redes sociales, el fomen-

to del voluntariado y de la ciudadanía, la flexibilidad en la prestación de los servicios y la capacidad de innovación, entre otros— que añaden valor a su participación y que contribuyen a atenuar el riesgo de exclusión social de los sectores vulnerables con los que trabajan. Por ello, la participación de las entidades del tercer sector, entre otros actores, en las políticas de protección social se considera totalmente fundamental.

— Otros axentes sociais

Finalmente, esta iniciativa gubernamental ha recibido críticas desde otros sectores que se han considerado ignorados en el proceso de la elaboración de la ley, como ha sido el caso del sector sanitario. Los servicios sociales y los sanitarios vienen reclamando una necesaria coordinación para su prestación. En relación con la iniciativa de poner en marcha un sistema de atención a la dependencia se han escuchado opiniones desde sectores como el sanitario que lamentan la poca presencia sanitaria en la futura ley²³. En consecuencia, para este sector esta norma adolece por ejemplo, de los aspectos médicos de la atención a la dependencia. Esta carencia, en su opinión, se hace más grave cuando se considera como previsible que el aumento de la demanda asistencial obligue a la reforma de las estructuras sociosanitarias.

Desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se contestó esta postura afirmando que «esta es una ley de cuidados personales en el ámbito sociosanitario, no una ley sanitaria. De personas que no son enfermos en el sentido clásico, son personas que van perdiendo su capacidad»²⁴.

Sin duda, lo que pone de manifiesto esta reclamación es la necesidad de una coordinación entre ambos sectores: el de atención a la dependencia vía servicios sociales y el sanitario²⁵.

Finalmente, ha de reconocerse que el proceso a través del cual una determinada política es objeto de mediaciones, negociaciones y ajustes no se detiene en el momento de su formulación o adopción legal, sino que continúa recibiendo influencias susceptibles de modificar los objetivos iniciales a través de la actuación de los ejecutores y de la reacción de los agentes sociales afectados (Morata, 1991). El método de análisis para el estudio de las relaciones intergubernamentales, a partir de este momento, deberá basarse en el seguimiento de la actuación de los agentes implicados y de los grupos sociales destinatarios de las políticas, verificando en la práctica el modelo organizativo para la implementación de la política. A partir de aquí se debería, desde estos datos, comprobar cómo se han ido configurando las relaciones entre otros agentes y los diferentes niveles de gobierno y administración; se trataría de responder así a la dimensión operativa elegida o a los modelos de gestión adoptados.

Notas

- 1 Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (BOE n.º 299, de 15 de diciembre de 2006).
- 2 Véase a este respecto el trabajo realizado por Roldán y García (2006) sobre el reconocimiento de la participación de otros sectores como el privado o el tercer sector en las CC. AA. según se recoge en la legislación autonómica sobre servicios sociales.
- 3 Roldán y García ponen como ejemplo de esta situación la aparición de la legislación sobre dependencia como respuesta a la demanda de mayor reacción política ante las necesidades de determinados colectivos (personas mayores y discapacitados) que permitió reconocer derechos y accesibilidad a servicios y actuaciones (Roldán y García, 2006: 110).
- 4 El trabajo de Fantova (2005) publicado en el documento editado por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco con el título: *Situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco* recoge el sentir de un grupo de personas involucradas en los servicios sociales acerca de la situación y las perspectivas de los servicios sociales en la CAPV.
- 5 Esta situación es la actual en la estructura del Gobierno vasco en la octava legislatura, donde la materia *inserción social* corresponde a un departamento distinto del que engloba la materia *asuntos sociales*. Véase a este respecto Mondragón (2006: 80-81).
- 6 En este sentido tenemos que hacer hincapié en la iniciativa puesta en marcha en el País Vasco: *Eraiki*. Esta iniciativa, dirigida a todas las personas interesadas en los servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aspira a convertirse en un espacio para el encuentro, el contraste y el debate. Se configura como una herramienta de participación social que, junto a otras actividades, tanto presenciales como virtuales, recogerán y socializarán los sucesivos avances en este proceso de construcción de un sistema de servicios consolidado.
- 7 Ley 6/2001, de 20 de noviembre, de Protección a las Personas Dependientes.
- 8 Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.
- 9 Ley 1/2003 de 24 de febrero de 2003.
- 10 Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra.
- 11 La citada ley cántabra articula las competencias e instrumentos de coordinación necesarios para una gestión más efectiva de la atención a la dependencia y define el papel y las competencias de los actores y organismos:
 - La Administración Autonómica gestionará la atención a la dependencia a través de la Consejería de Sanidad, Consumo y Servicios Sociales.
 - La Administración Local; en el caso de Cantabria son los entes municipales quienes gestionarán y desarrollarán los servicios y recursos para la atención a personas en situación de dependencia. Además, prestarán apoyo a las asociaciones y entidades que desarrollen actividades en el municipio, de acuerdo con las directrices del plan de atención a la dependencia de la comunidad autónoma.
- 12 Véase el *Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia*, suscrito el 21 de diciembre de 2005 en la Mesa de Diálogo Social, entre los representantes de las organizaciones: UGT, CCOO, CEOE, CEPYME y el Gobierno del Estado (p. 5), en http://www.seg-social.es/imserso/dependencia/dep_snd.html.
- 13 Véase el anterior acuerdo citado (p. 21).
- 14 Véase el anterior acuerdo citado (p. 21).
- 15 *Diario de Sesión de la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales* de 4 de mayo de 2006, en http://www.seg-social.es/imserso/dependencia/dep_snd.html.
- 16 Conferencias sectoriales de asuntos sociales de 18 de enero y de 30 de marzo de 2006, en http://www.seg-social.es/imserso/dependencia/dep_snd.html.
- 17 Véase http://www.seg-social.es/imserso/dependencia/dep_snd.html.
- 18 Las diputaciones vascas han entrado a formar parte del Consejo Territorial del Sistema de la Dependencia. La incorporación de las diputaciones forales les permite tener voz, pero no la opción del voto.
- 19 *Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados*, n.º 207 de 5 de octubre de 2006 (pág. 10377).
- 20 El representante de Convergencia y Unión llegó a calificarla de LOAPA de los servicios sociales (*Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados* de 5 de octubre de 2006, n.º 207).
- 21 Véase el *Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia*, en http://www.seg-social.es/imserso/dependencia/dep_pcd.html.
- 22 Véase http://www.seg-social.es/imserso/dependencia/dep_pcd.html.
- 23 Véase el artículo «Carencias médicas en la ley de dependencia» en el periódico *El País* de 24 de enero de 2006.
- 24 Véase el artículo «La Ley de Dependencia es un importante yacimiento de empleo» en el periódico *El Correo Español- El Pueblo Vasco*, de 29 de enero de 2006.
- 25 En esta línea, el Departamento de Sanidad del Gobierno vasco acaba de presentar en el Parlamento vasco el Plan estratégico para el desarrollo de la atención sociosanitaria en el País Vasco que sienta las bases de este tipo de asistencia desde 2005 hasta 2008.

BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, R. 1997. «Las relaciones y la gestión intergubernamental», en R. Bañón y E. Carillo. *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Blázquez, E. y 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. y 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 ál. *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. y 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 ál. *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. y García, T. 2006. *Políticas de servicios sociales*. Madrid: Editorial Síntesis.

Evidencias acerca de la relación entre posición socioeconómica y salud, y su importancia para la intervención



El acceso universal al sistema sanitario en los países desarrollados ha conseguido aminorar las consecuencias de las enfermedades pero no puede evitar la aparición de muchos problemas de salud, en cuyo origen las circunstancias sociales y económicas tienen un papel importante. Numerosos estudios muestran que las diferencias socioeconómicas en la exposición a circunstancias materiales adversas, en las conductas de riesgo para la salud o en factores psicosociales a lo largo de la vida son algunos de los factores que explican las desigualdades socioeconómicas en salud. Esos estudios sobre las causas de las desigualdades en salud contrastan con la ausencia de evidencia acerca de las intervenciones para su reducción. Afortunadamente los estudios comparativos que muestran las desigualdades socioeconómicas en cuanto a salud en varios países o su tendencia en el tiempo ofrecen pistas acerca de las intervenciones que pueden disminuir el impacto de los factores sociales y económicos sobre la salud.&

& Palabras clave: posición socioeconómica, mortalidad, desigualdades socioeconómicas en salud, intervenciones basadas en la evidencia, intervenciones para reducir las desigualdades en salud

INTRODUCCIÓN

La alusión a la presencia de diferencias socioeconómicas en salud en los países desarrollados suele llamar la atención de muchas personas, incluidas aquellas de elevada cualificación profesional. Altos cargos de la Administración Pública, representantes políticos, periodistas, profesionales sanitarios, profesores universitarios, etc., suelen mostrar su asombro ante este comentario. En líneas generales se sabe de la existencia de importantes diferencias en salud entre los estratos socioeconómicos de población en el siglo XIX, cuando los efectos indeseables de la revolución industrial originaban unas condiciones de vida especialmente adversas en la población trabajadora y, como consecuencia, su esperanza de vida era mucho menor que la esperanza de vida en los miembros de la aristocracia, en los sujetos pertenecientes a la burguesía industrial o en los comerciantes (Rodríguez Ocaña, 1987). Por el contrario, se piensa que las diferencias en salud entre ricos y pobres han desaparecido en nuestros días puesto que toda la población disfruta de condiciones higiénico-sanitarias adecuadas y, sobre todo, porque el sistema sanitario público ha logrado la cobertura universal de la población.

Posiblemente eso también era lo que pensaba el secretario de estado de Asuntos Sociales en el Reino Unido antes de recibir en 1980 el informe de un grupo de trabajo fundado tres años antes, cuyo objetivo era evaluar las pruebas en torno a la existencia de desigualdades socioeconómicas en salud. El informe de ese grupo de trabajo, presidido por sir Douglas Black, presidente del Real Colegio de Médicos, mostraba que en Inglaterra y Gales la mortalidad en los hombres y mujeres de la clase socioeconómica más baja era 2,5 veces superior a la mortalidad en los hombres y mujeres de la clase socioeconómica más alta (Towsend y Davidson, 1982). Es decir, a pesar de la existencia del Servicio Nacional de Salud en el Reino Unido desde 1948, los estratos socioeconómicos de población más bajos tenían peor salud que las clases altas. Quizá fueron estos resultados inesperados para el secretario de estado lo que lo llevó a tomar la decisión de no publicar el informe de ese grupo de trabajo creado por el Gobierno anterior. La publicación del informe —conocido como *Informe Black*— fue realizada por los propios autores dos años más tarde.

Investigaciones posteriores en diversos países encontraron idénticos resultados. Así, por ejemplo, en España, la mortalidad de los trabajadores manuales en el periodo 1980-1982 fue 1,65 veces superior a la mortalidad de los directivos (Regidor y González, 1989). Igualmente, en un estudio que investigó las diferencias socioeconómicas en mortalidad en 11 países europeos al principio de la década de los ochenta (Mackenbach et ál., 1997) los autores encontraron que la mortalidad en el grupo con menor nivel socioeconómico era entre un 30% y un 70% más alta que la mortalidad en el grupo con mayor nivel socioeconómico.

Los datos aportados por el *Informe Black*, junto a los obtenidos en investigaciones similares realizadas posteriormente en otros países, confirmaron la sospecha de que la solución a una gran parte de los problemas de salud estaba fuera del sistema de asistencia sanitaria y eliminaron la creencia de que las desigualdades socioeconómicas en el riesgo de enfermar y de morir pudieran ser reducidas de manera significativa por el sistema sanitario. El acceso universal al sistema sanitario en los países desarrollados ha conseguido aminorar las consecuencias de las enfermedades en toda la población pero, obviamente, puede hacer poco por evitar la aparición de muchos problemas de salud, en cuyo origen las circunstancias sociales y económicas de los individuos tienen un papel muy importante.

1. LA RELACIÓN ENTRE POSICIÓN SOCIOECONÓMICA Y SALUD EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS

La publicación del *Informe Black* constituyó un hito histórico en el ámbito de la salud pública y contribuyó al crecimiento de una importante línea de investigación en todos los países desarrollados con el objetivo de obtener evidencia acerca de la magnitud y las causas de las desigualdades socioeconómicas en salud. Dentro del campo de la epidemiología social y otras disciplinas de la salud pública, el término *desigualdad socioeconómica en salud* se utiliza generalmente para referirse a las diferencias absolutas o relativas en la frecuencia de los problemas de salud entre las diferentes categorías de una variable que refleja la posición socioeconómica de los individuos (Regidor, 2004). Por esta razón, el significado de las desigualdades socioeconómicas en salud en este capítulo hace referencia a las diferencias en mortalidad, en morbilidad o en cualquier otro problema de salud entre los individuos con distintas posiciones en la estructura socioeconómica.

1.1. Medidas de posición socioeconómica

Se ha descrito una gran variedad de medidas de posición socioeconómica: el nivel de estudios, la relación con la actividad económica —ocupado, parado, fuera del mercado de trabajo—, la situación de empleo —empresario, autónomo, asalariado—, la ocupación, la posición jerárquica que representa el puesto de trabajo en la organización, la clase social basada en la ocupación y/o en la situación de empleo, los ingresos económicos, el nivel de privación material, el régimen de propiedad de la vivienda, las condiciones materiales de la vivienda, etc. (Galobardes et ál, 2006a; Galobardes et ál., 2006b). No obstante, las medidas más utilizadas en la mayoría de las investigaciones que han evaluado la relación de la posición socioeconómica con la salud han sido tres: el nivel de estudios basado en la titulación más alta alcanzada, los ingresos económicos o indicadores de riqueza y la clase social basada en la ocupación.

El nivel de estudios representa un activo relacionado con el conocimiento de los individuos (Lynch y Kaplan, 2000). El conocimiento y las habilidades adquiridas a través de la educación pueden afectar a la función cognitiva de los individuos, facilitar que los sujetos sean más receptivos a los mensajes de educación para la salud y posibilitar que hagan un uso adecuado de los servicios sanitarios. También se ha señalado que la educación proporciona los recursos cognitivos que afectan a las preferencias temporales —capacidad de retrasar las gratificaciones y mayor valoración del futuro— en relación con las conductas de riesgo para la salud. Posiblemente, las personas con menor nivel de estudios asumen más conductas de riesgo para la salud porque el valor que dan a vivir en edades avanzadas es menor. Además, el nivel de estudios es un indicador de una gran variedad de influencias a lo largo de la vida que afectan a la salud. Concretamente, debido a la relación del nivel de estudios de un individuo con la posición socioeconómica de los padres, el nivel de estudios puede reflejar los recursos materiales e intelectuales de la familia de origen. Así mismo, el nivel de estudios repercute sobre otros recursos de la etapa de adulto, como el empleo o los ingresos económicos.

La figura 1 y la tabla 1 muestran los hallazgos de dos investigaciones realizadas en España sobre las desigualdades en salud según el nivel de estudios (Regidor et ál., 2006a; Arias y Borrell, 1998). La percepción negativa de la salud y la mortalidad en los sujetos sin estudios

es más alta que en los sujetos con estudios universitarios. En ambos casos se observa un gradiente en salud de acuerdo con el nivel de estudios completado por los individuos.

Los ingresos económicos pueden ejercer su influencia sobre la salud por medio de recursos materiales que muestran relación con algunos determinantes más próximos a los problemas de salud. Por ejemplo, los ingresos económicos posibilitan el acceso a recursos de calidad, como la comida o la vivienda, o a determinados servicios que influyen en conductas que promocionan la salud, como algunas actividades del tiempo libre. Igualmente, los ingresos económicos proporcionan una posición social y autoestima, que facilitan la participación social (Galobardes et ál., 2006a). En otras ocasiones se utilizan indicadores de riqueza, sobre todo en las investigaciones realizadas en el Reino Unido. Las medidas de riqueza se refieren a los activos financieros y físicos —lo que serían los *activos mobiliarios* e *inmobiliarios* en terminología fiscal—. Algunas de estas medidas son el valor económico de la vivienda, las inversiones, las herencias, o las pensiones. Se supone que la combinación de estos recursos predice mejor la salud que los ingresos económicos. Mientras que los ingresos económicos reflejarían los recursos disponibles en un determinado periodo de tiempo, las medidas de riqueza indicarían la acumulación de esos recursos a lo largo del tiempo.

Un ejemplo de la relación entre ingresos económicos y salud en España se muestra en la tabla 2, donde puede observarse el gradiente en la frecuencia de incapacidad permanente según los ingresos económicos del hogar (Regidor et ál. 2006b). La frecuencia de personas que padecen algún tipo de incapacidad permanente es más alta en los hogares incluidos en el cuartil más bajo de ingresos que en la de aquellos incluidos en el cuartil más alto.

Por lo que se refiere a la clase social, es preciso mencionar la existencia de una gran variedad de indicadores. Cada medida de clase social refleja aspectos diferentes que se relacionan con la salud. Algunas medidas de clase social están basadas en la ocupación del sujeto —o de la persona que se toma como referencia en el hogar—. La ocupación está relacionada con el nivel de ingresos económicos y, por ello, puede reflejar la asociación de los recursos materiales con la salud. La ocupación también está relacionada con la posición social y con ciertos privilegios ligados a una mejor posición social —mayor acceso a los servicios sanitarios, a la educación o a determinados servicios en el área de residencia—, lo que puede proporcionar mejores niveles de salud. Finalmente, la ocupación puede reflejar exposición a riesgos físicos y químicos del medio ambiente laboral que incrementan el riesgo de aparición de enfermedades y problemas de salud.

Otras medidas de la clase social están basadas en determinadas características del empleo. Estas clasificaciones están inspiradas en la corriente neoweberiana. De acuerdo con esta clasificación, las diferencias en la salud entre clases sociales se atribuyen a diferencias en el grado de autonomía en el trabajo, a diferencias en los sistemas de remuneración y de recompensas, o a diferencias en las posibilidades de promoción profesional (Bartley et ál., 1996; Chandola, 1998; Galobardes et ál., 2006b). Finalmente, hay que reflejar la clasificación de clase social de inspiración neomarxista, basada en las relaciones de propiedad de los medios de producción, en el grado de control sobre los bienes de organización y en la posesión o no de cualificación profesional y de credenciales académicas (Krieger et ál., 1997). En este caso, las diferencias en la salud entre las clases sociales se atribuyen al conflicto generado por la localización contradictoria dentro de este sistema de clases (Muntaner et ál., 2003; Galobardes et ál., 2006b).

La figura 2 y la tabla 3 muestran los hallazgos de dos investigaciones acerca de las diferencias en mortalidad según la clase social basada en la ocupación (Regidor et ál., 1996; Regidor et ál., 2005). Tanto en el conjunto de la mortalidad como en la mortalidad por causas específicas de muerte, el riesgo de mortalidad es mayor en los trabajadores manuales que en el grupo de los empresarios, directivos y profesionales con titulación superior.

1.2. Desigualdades socioeconómicas en salud en los países de Europa occidental

En todos los países desarrollados se ha realizado una ingente cantidad de investigaciones que, al igual que en el caso de España, han puesto de manifiesto la existencia de un gradiente socioeconómico en la mortalidad y en la frecuencia de una gran variedad de problemas de salud. Pero aparte de esos estudios realizados en distintos países, también hay investigaciones que estudian poblaciones de diferentes lugares al mismo tiempo. Así, por ejemplo, en una investigación con diversas poblaciones de Europa occidental (Dalstra et ál., 2006), se observó que la percepción negativa de la salud es siempre mayor en los sujetos con nivel de estudios bajo que en los sujetos con nivel de estudios alto (figura 3).

Igualmente, otra investigación con varias poblaciones europeas puso de manifiesto que la mortalidad en los hombres y mujeres con un nivel de estudios bajo era 1,32 y 1,26 veces superior a la mortalidad en los hombres y mujeres con un nivel de estudios alto (tabla 4). Esa mayor mortalidad en las personas con menor nivel de estudios se observó para la mayoría de las causas de muerte (Huisman et ál., 2005). Por otro lado, cuando se estudiaron esas poblaciones por separado se observó que, en líneas generales, las desigualdades socioeconómicas en mortalidad eran más altas en las poblaciones del norte que en las poblaciones del sur de Europa. Este patrón geográfico de mortalidad no hace sino reflejar las diferencias socioeconómicas en mortalidad por las principales causas de muerte, como la enfermedad isquémica del corazón o el cáncer de pulmón. Así, en los sujetos de 30 a 59 años, las diferencias relativas en mortalidad por enfermedad isquémica del corazón entre los hombres con nivel de estudios bajo y los hombres con nivel de estudios alto oscilaban entre 1,60 y 2,00 en los países nórdicos, Inglaterra y Gales, mientras que en las poblaciones de Turín, Barcelona y Madrid oscilaban entre 1,10 y 1,35 (Avendano et ál., 2006). Por su parte, en mujeres, esas diferencias oscilaban entre 2,57 y 3,65 en las poblaciones del norte de Europa y entre 1,22 y 1,62 en las poblaciones del sur de Europa (tabla 5).

Algo similar se observa en las diferencias relativas en mortalidad por cáncer de pulmón (Mackenbach et ál., 2004), con la excepción de que en las poblaciones del sur de Europa la mortalidad en las mujeres con nivel de estudios bajo era inferior a la mortalidad en las mujeres de nivel de estudios alto (tabla 5). La situación en la epidemia de tabaquismo —principal factor de riesgo del cáncer de pulmón— en las poblaciones del sur con respecto a las poblaciones del norte de Europa explica esos hallazgos. La epidemia de tabaquismo en los países del sur se encuentra en una etapa anterior a la epidemia en los países del norte, ya que en los países del sur la mujeres de posición socioeconómica baja han empezado a incorporarse al hábito del tabaquismo recientemente, mientras que en otros países, como los Estados Unidos de América, Reino Unido, o los países nórdicos, las mujeres se incorporaron hace algunas décadas.

2. EXPLICACIONES DE LA RELACIÓN ENTRE POSICIÓN SOCIOECONÓMICA Y SALUD

Las investigaciones realizadas en las últimas dos décadas han aportado algunas pistas para comprender por qué se originan las desigualdades socioeconómicas en salud. La figura 4 muestra algunos de los posibles mecanismos por los que la posición socioeconómica se asocia a la salud.

2.1. Exposición a conductas de riesgo para la salud

Determinadas conductas —tabaquismo, consumo excesivo de alcohol, ausencia de ejercicio físico, obesidad, alimentación inadecuada, etc.— se asocian a la aparición de problemas de salud y a un mayor riesgo de mortalidad. Posiblemente, la distinta frecuencia de conductas de riesgo para la salud en los diferentes grupos socioeconómicos contribuya a explicar el origen de las desigualdades socioeconómicas en aquellos problemas de salud que presentan una fuerte asociación con esos factores de riesgo. Es el caso de las enfermedades cardiovasculares o determinadas localizaciones de cáncer. Las enfermedades cardiovasculares y, más concretamente, la enfermedad isquémica del corazón constituyen los problemas de salud en los que más se ha investigado el papel de estos factores de riesgo en la explicación de la relación entre posición socioeconómica y salud. Concretamente, diversos estudios sugieren que las conductas de riesgo para la salud, junto a las elevadas concentraciones de colesterol sérico y la presión arterial elevada explican una parte importante de las desigualdades socioeconómicas en la mortalidad por enfermedad isquémica del corazón (Lynch et ál., 1996; Van Lenthe et ál., 2002).

2.2. Exposición a factores psicosociales

Varias investigaciones han mostrado que los factores psicosociales predicen la mortalidad y, sobre todo, la mortalidad por enfermedad isquémica del corazón. Es el caso de determinados factores como estrés, ansiedad, hostilidad, cólera, depresión o ausencia de autonomía en el puesto de trabajo (Kawashi et ál., 1996; Bosma et ál., 1998; Hemingway y Marmot, 1999; Risengren, 2004). Por esa razón, se ha planteado que una mayor exposición a factores psicosociales en los sujetos de posición socioeconómica baja podría contribuir a explicar las desigualdades socioeconómicas en salud.

En este sentido, algunas investigaciones han señalado que parte del exceso en la mortalidad por cualquier causa en los sujetos con menores ingresos económicos (Lynch et ál., 1996) o en los sujetos con menor nivel de estudios (Bosma et ál., 1999) es explicada por la diferente exposición a los factores de riesgo psicosociales entre los distintos grupos socioeconómicos. Otra investigación mostró que el exceso de riesgo de enfermedad isquémica del corazón en los sujetos que ocupan la posición socioeconómica más baja, con respecto a los que cuentan con una posición socioeconómica más alta, se redujo un 30% después de tener en cuenta diversos factores psicosociales del medio ambiente laboral (Marmot et ál., 1997).

No obstante, algunas investigaciones no han encontrado relación entre los factores psicosociales y la aparición de enfermedad isquémica del corazón, tanto en la enfermedad asintomática (O'Malley et ál., 2000; Díez Roux et ál., 2006) como en aquella que se manifiesta clínicamente (Macleod et ál., 2002). Por ese motivo, algunos autores rechazan la hipótesis

psicosocial como explicación de las desigualdades socioeconómicas en la enfermedad isquémica del corazón. Estos autores argumentan la existencia de un posible sesgo de información en la mayoría de las investigaciones que muestran relación entre los factores psicosociales y la aparición de esa enfermedad (Macleod y Davey Smith, 2003; Macleod et ál., 2006). En su opinión, la medición de la exposición a factores psicosociales y la medición de la enfermedad isquémica del corazón se basan en la información proporcionada por los sujetos y, en líneas generales, las personas que se sienten más angustiadas o desdichadas también suelen notificar mayor frecuencia de enfermedades.

2.3. Exposición a circunstancias materiales

La desigual distribución de circunstancias materiales adversas para la salud fue el argumento al que los autores del *Informe Black* dieron más importancia a la hora de explicar las desigualdades socioeconómicas en salud (Townsend y Davidson, 1982). De acuerdo con esa hipótesis, determinadas circunstancias materiales como las dificultades financieras, el desempleo, las malas condiciones de la vivienda o la exposición a determinados riesgos físicos y químicos del medio ambiente laboral, explicarían la mayor parte de la relación entre la posición socioeconómica y la salud. Varios autores británicos han seguido asumiendo la explicación materialista como la más importante (Davey Smith et ál., 1998, 2000), a pesar de que sus aseveraciones no siempre han estado apoyadas por bases empíricas, ya que el número de investigaciones que han contrastado esta hipótesis es mucho menor que el número de investigaciones que ha contrastado otras hipótesis explicativas.

No obstante, en los últimos años han aparecido investigaciones de autores holandeses que han identificado el papel de las circunstancias materiales en la explicación de las desigualdades socioeconómicas en salud (Schrijvers et ál., 1999; Van Lenthe et ál., 2002; Van Oort et ál., 2005). Concretamente estas investigaciones han mostrado que la relación entre la posición socioeconómica de los sujetos —medida a través del nivel de estudios— y mortalidad se debe principalmente a factores materiales, ya sea por su efecto directo o por su efecto indirecto sobre las conductas de riesgo o sobre los factores psicosociales (Schrijvers et ál., 1999; Van Oort et ál., 2005). Algo más de la mitad de las diferencias en mortalidad según el nivel de estudios se han atribuido a las circunstancias materiales.

2.4. Selección social

En la mayoría de las investigaciones la medición de las conductas de riesgo para la salud, de las circunstancias materiales y de la exposición a factores psicosociales se realiza al mismo tiempo que la medición de la posición socioeconómica. Por ello cabe preguntarse hasta qué punto las diferencias socioeconómicas en factores de riesgo para la salud son un efecto de la posición socioeconómica. La explicación en términos de selección social sugiere que la salud —o algunas características relacionadas con la salud— es la que determina la posición socioeconómica en lugar de que la posición socioeconómica determine la salud.

La selección social puede suceder si los individuos más enfermos e incapacitados descienden en la jerarquía social y se concentran en los estratos socioeconómicos más bajos al final de su vida económicamente activa. Hay alguna evidencia que muestra que las personas enfermas tienen menos probabilidad de ascender y más probabilidad de descender en la estructura socioeconómica que las personas sanas (Blane et ál., 1993; Van de Mheen et ál., 1999). Pero en líneas generales, la contribución de esta movilidad social a las desigualdades socioe-

conómicas en salud es insignificante (Blane et ál., 1993). La selección social también puede suceder si el nivel de salud en la infancia determina tanto el nivel de salud como la posición socioeconómica alcanzada en la etapa de adulto. Los resultados de diversos estudios longitudinales, en los que se ha evaluado la relación del nivel de salud en la infancia con la salud y con la posición socioeconómica en la etapa de adulto, han descartado este tipo de selección social como explicación de las desigualdades sociales en salud en la etapa de adulto (Wadsworth, 1986; Ross et ál., 1992).

En cambio, hay evidencia de que algunos factores relacionados con la salud en la infancia determinan el nivel de salud y la posición socioeconómica alcanzada en la etapa de adulto. Es el caso de las circunstancias socioeconómicas en la infancia —como la clase social y el nivel de estudios de los padres—, que se asocian con la posición socioeconómica que los individuos alcanzan en la etapa de adulto (Kuh et ál., 1997), así como con una gran variedad de aspectos de la salud en la etapa temprana de la vida que, a su vez, predicen la aparición de problemas de salud en la etapa de adulto (Power y Matthews, 1997). Por ejemplo, las circunstancias socioeconómicas de los padres se asocian con el peso al nacimiento, y los niños nacidos con bajo peso tienen mayor probabilidad de presentar diversas enfermedades crónicas en la etapa de adulto, como *diabetes mellitus* y enfermedades cardiovasculares (Barker, 1998; Regidor, 2006c). De la misma forma, las circunstancias socioeconómicas en la infancia contribuyen al riesgo de aparición de varias enfermedades crónicas en el adulto (Galobardes et ál., 2004).

2.5. Influencia de diferentes factores y circunstancias a lo largo de la vida

En opinión de algunos autores la estructura socioeconómica conlleva un agrupamiento de ventajas y desventajas materiales (Davey Smith et ál., 1994). Así, por ejemplo, en las ocupaciones en las que existe una importante exposición a riesgos físicos y químicos para la salud también es probable que exista una exposición a factores de riesgo psicosociales. De igual manera, aquellas personas que residen en zonas con una gran contaminación atmosférica también es probable que residan en viviendas de baja calidad y que su alimentación no sea saludable. Ese agrupamiento de ventajas y desventajas materiales también se observa a lo largo de la vida. Los individuos que nacen en familias con bajo nivel educativo y/o pertenecientes a los estratos socioeconómicos bajos tienen más probabilidades de fracaso escolar, de obtener los puestos de trabajo con menos seguridad y más inestabilidad, y de estar más tiempo desempleados (Power y Matthews, 1997).

En este sentido, una gran cantidad de investigaciones muestran que, conforme aumenta el número de exposiciones socioeconómicas adversas a lo largo de la vida, se incrementan gradualmente la mortalidad, el riesgo de contraer enfermedades crónicas y la probabilidad de que aparezca algún tipo de incapacidad (Davey Smith et ál., 1997; Lynch et ál., 1997; Wamala et ál., 2001; Lawlor et ál., 2003; Singh-Manoux et ál., 2004).

A la hora de plantear las razones por las que la posición socioeconómica se asocia con la aparición de enfermedades crónicas en el adulto, las explicaciones que tienen en cuenta el transcurso de la vida de los individuos intentan ir más allá de la concepción epidemiológica centrada en los factores de riesgo y en la idea de que estos factores actúan de manera independiente. Estas propuestas reconocen la utilidad de la búsqueda de las contribuciones inde-

pendientes de diferentes factores de riesgo a la aparición de enfermedades crónicas, pero critican la concepción de esas posibles relaciones como atemporales (Davey Smith et ál., 2002). Los factores de riesgo que se observan en la etapa de adulto en un determinado momento son considerados el resultado de interrelaciones entre exposiciones sociales y biológicas que se han desarrollado de manera conjunta a lo largo del tiempo. En opinión de Mackenbach, esta teoría resuelve el debate científico entre los modelos explicativos centrados en la diferente exposición a distintos factores de riesgo para la salud y los centrados en los mecanismos de selección, al señalar que ambos mecanismos pueden estar operando y reforzándose entre sí de tal forma que conducen a una acumulación de desventajas sociales y de riesgo, y problemas de salud a lo largo de la vida (Mackenbach, 2005).

3. INTERVENCIONES PARA REDUCIR LAS DESIGUALDADES SOCIOECONÓMICAS EN SALUD

Desde el final de la pasada centuria, la investigación con el objetivo de describir y explicar las desigualdades socioeconómicas en salud en los países desarrollados ha coexistido con un interés creciente por parte de investigadores y políticos acerca de las estrategias más adecuadas para reducir las desigualdades (Benzeval et ál., 1995; Acheson et ál., 1998; Macintyre et ál., 2001; Östlin y Diderichsen, 2001; Mackenbach y Stronks, 2002; Mackenbach y Bakker, 2003; Department of Health, 2004; Petticrew et ál., 2004; Whitehead et ál., 2004; Dixon y Sibthorpe, 2003). La mayoría de las propuestas de intervención pueden resumirse en dos grandes grupos no incompatibles entre sí: aquellas dirigidas a reducir las desigualdades socioeconómicas y aquellas dirigidas a los determinantes más cercanos de la salud.

En las propuestas de intervención del primer tipo se asume que la estructura socioeconómica sitúa a algunas personas en posiciones socioeconómicas adversas y con mayor riesgo de sufrir problemas de salud. La propuesta de políticas fiscales, económicas y sociales dirigidas hacia la distribución de la renta, el empleo, el bienestar de las familias y la provisión de servicios públicos como asistencia sanitaria o educación se justifica porque estas intervenciones amortiguan el impacto de las desigualdades que origina la estructura socioeconómica y mejoran las condiciones materiales de vida de los individuos que están en peor situación. Y como consecuencia de esta mejora se espera que aumente el nivel de salud de estas personas y/o se reduzca en ellas el riesgo de aparición de enfermedades y otros problemas de salud. El segundo tipo de propuestas de intervención tiene su fundamento en la evidencia conocida —y señalada a lo largo del apartado anterior— de que gran parte de la relación entre posición socioeconómica y salud puede explicarse por diversos factores de riesgo materiales, psicosociales y de conducta, cuya frecuencia es mayor en los sujetos de posición socioeconómica más baja.

3.1. Efectividad de las intervenciones

Una de las dificultades más importantes con la que se enfrenta el desarrollo de estrategias en este campo es la ausencia de evidencia acerca de la efectividad de las políticas para reducir las desigualdades socioeconómicas en salud, lo que contrasta con la gran cantidad de evidencia acerca de la magnitud y las causas de estas desigualdades. Sirva como ejemplo el encargo que el Ministerio de Salud de Inglaterra y Gales hizo a un grupo de expertos en 1997 de formular recomendaciones sobre el tipo de intervenciones más adecuadas que deberían llevarse a cabo para disminuir las diferencias en salud entre los distintos grupos socioeconómicos.

micos (Acheson, 1998). Después de varios meses de trabajo, el grupo comprobó la ausencia de evidencia empírica acerca de la efectividad de este tipo de intervenciones (Macintyre et ál., 2001). Esto es algo que ya se había señalado algunos años antes en una de las pocas revisiones sobre intervenciones realizadas para la reducción de las desigualdades socioeconómicas en salud, en la que los autores demostraron la ausencia de datos concluyentes en que basar las políticas racionales que pretendan disminuir las desigualdades socioeconómicas en salud (Gepkens y Gunning-Schepers, 1996).

En estas consideraciones acerca de la ausencia de base científica para juzgar la efectividad de las intervenciones, se asumen como criterio fundamental de evidencia los resultados de ensayos aleatorizados controlados. En el ejemplo más clásico de este tipo de ensayos, realizados frecuentemente en investigación médica, se selecciona un conjunto de individuos y se asignan de manera aleatoria a dos grupos: un grupo recibe un medicamento cuya eficacia se quiere evaluar y el otro grupo recibe una sustancia inocua y sin efecto, pero ningún sujeto sabe cuál de las dos sustancias está recibiendo. Al final se comparan los resultados obtenidos en ambos grupos.

Sin embargo, es altamente improbable que este tipo de evaluación de la eficacia de una intervención pueda realizarse en las destinadas a disminuir las desigualdades socioeconómicas en salud. Por ejemplo, limitaciones metodológicas, prácticas, éticas y políticas impiden seleccionar varios grupos de sujetos de posiciones socioeconómicas alta y baja y asignar de manera aleatoria un empleo estable a unos grupos y no a otros, o seleccionar a unos grupos para el seguimiento de un programa de dieta saludable y no a otros grupos. Además las limitaciones éticas para este tipo de estudios son absolutas cuando se trata de factores de riesgo para la salud, como tabaquismo o consumo de alcohol, y mientras que en los ensayos aleatorizados controlados las unidades de observación son los individuos, en muchas de estas intervenciones las unidades de observación son colegios, empresas, distritos de ciudades, etc., cuyos límites son muchas veces difíciles de definir. En este sentido es difícil la identificación de grupos para su asignación aleatoria al grupo de intervención y al grupo de control.

Donde carece de toda lógica el planteamiento de evaluaciones similares a los ensayos aleatorizados controlados es en las intervenciones más generales, como pueden ser la implantación de una política fiscal para la redistribución de la renta, el establecimiento de una política de inversión económica para disminuir el paro o la utilización de los impuestos para modificar el consumo de tabaco y de alcohol: es verdaderamente imposible la realización de estudios aleatorizados controlados para evaluar el efecto de esas intervenciones sobre las desigualdades socioeconómicas en salud (Mackenbach y Gunning Schepers, 1997; Davey Smith et ál., 2001).

3.2. Otras fuentes de evidencia sobre la utilidad de las intervenciones

Algunos autores han defendido la necesidad de aplicar los principios de la medicina basada en los hechos (*evidence-based medicine*) a las intervenciones sociales y de salud pública (Macintyre y Petticrew, 2000). En su opinión, una razón importante que justifica la necesidad de la evaluación de las intervenciones es que sus posibles efectos beneficiosos no siempre son obvios ya que pueden no haberse medido nunca. Así, por ejemplo, una intervención realizada con las mejores intenciones podría resultar ser un perjuicio en lugar de un beneficio para las personas o podría ser totalmente ineficaz a pesar de haber empleado en ella una suma considerable de tiempo y dinero. No obstante, en trabajos posteriores, estos mismos autores

reconocen la necesidad de tener en cuenta otro tipo de hechos a la hora de poner en marcha intervenciones que persigan reducir las desigualdades socioeconómicas en salud. En este sentido, estos autores señalan la utilidad que tienen como fuente de evidencia los resultados de la monitorización de las desigualdades socioeconómicas en salud (Macintyre, 2003) o los hallazgos de los *experimentos naturales* (Petticrew et ál., 2005) en la evaluación de algunas intervenciones para reducir esas desigualdades.

La monitorización se refiere a la práctica y análisis de mediciones sistemáticas, destinadas a detectar cambios en el estado de salud de la población, o bien a las mediciones puntuales del efecto de una intervención sobre el estado de salud de la población. Las medidas realizadas se suelen denominar *indicadores* y nos permiten saber dónde estamos y cómo vamos con respecto a nuestros objetivos y valores. En lo que se refiere a los experimentos naturales, se trata de estudios en los que el investigador no puede controlar la distribución de una intervención en determinadas áreas o grupos de población, pero la intervención ya ha ocurrido, bien de manera natural o predeterminada. Es cierto que los sesgos inherentes a un experimento natural impiden atribuir causalidad a la intervención, pero esto no significa negar la utilidad de los resultados de este tipo de estudios, que deben ser considerados como señales o indicios más que como concluyentes.

Esas opiniones no hacen sino sumarse a la de otros autores que señalan la necesidad de abandonar el callejón sin salida que representa la relación entre evidencia e intervención, complementando la información que aporta la monitorización de las desigualdades socioeconómicas en salud con la información que aporta la investigación acerca de la relación entre posición socioeconómica y salud (Dixon y Sibthorpe, 2003). Así, la simple observación de la evolución de la magnitud de las desigualdades socioeconómicas en salud puede ofrecer algún indicio acerca de la efectividad de determinadas intervenciones. Igualmente, la comparación de experiencias de diversos países y regiones proporciona hallazgos relevantes sobre el efecto de varias intervenciones. Incluso la evaluación retrospectiva de políticas que fueron implementadas en el pasado puede mostrar alguna pista sobre su probable efectividad (Mackenbach y Gunning-Schepers, 1997; Stronks y Makenbach, 2005).

3.3. Experiencias de los hallazgos en los estudios internacionales

Como se ha mencionado previamente, los estudios comparativos realizados con información procedente de varios países de Europa occidental muestran que, en líneas generales, la magnitud de las desigualdades socioeconómicas en mortalidad es mayor en los países nórdicos y en el Reino Unido que en los países del sur de Europa (Huisman et ál., 2005). Este hecho tiene una trascendencia enorme porque los países nórdicos son los países con menores desigualdades socioeconómicas, como también tiene trascendencia el hecho de que en los años ochenta de la pasada centuria España fuera uno de los países con menores desigualdades socioeconómicas en mortalidad a pesar de ser uno de los países con mayor desigualdad en la distribución de la renta (Mackenbach et ál., 1997).

De igual forma, en las últimas décadas se han observado tanto periodos de disminución como periodos de incremento en la desigualdad de la distribución de la renta en los países occidentales. Pues bien, durante ese tiempo se ha producido un incremento continuado de las desigualdades socioeconómicas en mortalidad —al menos en términos relativos— en todos los países de los que se dispone de información (Pappas et ál., 1993; Dahl y Kjaersgaard, 1993; Diderichsen y Hallqvist, 1997; Drever y Bunting, 1997; Martinaiken et ál.,

2001; Leclerc et ál., 2006; Regidor et ál., 2006b). En España, por ejemplo, disminuyó la desigualdad de la renta en el último cuarto de siglo (Ayala, 1999; Goerlich y Mas, 2004) y en el mismo periodo se observó un aumento de las desigualdades socioeconómicas en salud. Por ejemplo, entre 1985 y 2000 el ratio entre la renta percibida por el 10% más rico de población española y la renta percibida por el 10% más pobre descendió de 3,54 a 3,49. Igualmente, entre esos dos años, el porcentaje de población con ingresos inferiores al 40% de los ingresos medios disminuyó del 7,14% al 6,90%. Pero, al mismo tiempo, las desigualdades en la frecuencia de incapacidad permanente según el nivel de ingresos económicos se incrementó entre 1985 y 2000 (Regidor et ál., 2006b). Igualmente, en los países en los que se dispone de largas series de datos, se ha observado un aumento de las desigualdades socioeconómicas en salud, al mismo tiempo que ha aumentado el nivel medio de educación de la población (Mackenbach et ál., 2003; Regidor et ál., 2006a).

Las políticas de inversión en capital humano, centradas en el acceso universal a un nivel de educación mínimo, y las políticas de redistribución de la renta probablemente logren una mayor justicia social y contribuyan a la mejora de la salud de los sujetos y de las poblaciones que se encuentran en circunstancias materiales más adversas, al aumentar su renta absoluta y su nivel de estudios, pero los hechos no apoyan la creencia asumida de que esas políticas disminuyen las desigualdades socioeconómicas en salud, al menos las diferencias en salud entre los sujetos situados en las posiciones socioeconómicas alta y baja.

Es improbable que las políticas sociales y económicas, implementadas dentro de un abanico de medidas intersectoriales, mejoren exclusivamente las circunstancias materiales de vida de las personas que se encuentran en posiciones socioeconómicas bajas. Lo más lógico es que esas políticas mejoren la situación de toda la población y, como consecuencia, no se altere la posición jerárquica que los sujetos ocupan en la estructura socioeconómica. Posiblemente ha llegado el momento de plantearse si el objetivo de reducir las desigualdades socioeconómicas en salud, incluido en una gran variedad de propuestas y planes de actuación de diversos países, es adecuado. Quizás un objetivo mas adecuado sea el logro de mayor salud mediante la reducción de la proporción de la población en posiciones socioeconómicas bajas porque constituye una verdadera paradoja la continua referencia al extraordinario aumento de la salud en los últimos dos siglos como consecuencia de las mejoras en las circunstancias materiales de vida de la población y, al mismo tiempo, que la mejora de las circunstancias materiales en la actualidad, junto a la disminución de los problemas de salud y al aumento en la esperanza de vida, sean ignorados si no se acompañan de reducción de las desigualdades socioeconómicas en salud.

3.4. Experiencias de las intervenciones sobre los determinantes más cercanos de la salud

Los resultados de los ensayos de intervención comunitarios, que observan lo que sucede en una población antes y después de la introducción de una medida de promoción de la salud y/o prevención de la enfermedad, ofrecen también pistas acerca de sus posibles efectos sobre las desigualdades socioeconómicas en salud. Se ha observado que los ensayos de intervención dirigidos al conjunto de la población para disminuir la frecuencia de conductas nocivas para la salud, aparte de tener efectividad dudosa en la mayoría de los casos (Susser, 1995; Merzel y D’Afflitti, 2003), se acompañan de un aumento en las desigualdades socioeconómicas en la frecuencia de las conductas de riesgo (Macyntire, 1997; Acheson, 1998;

Graham, 2004). Esto se debe a que la reducción de la frecuencia de estas conductas nocivas para la salud es de mayor magnitud entre los sujetos de posición socioeconómica alta que entre los sujetos de posición socioeconómica baja.

Esos hallazgos se constatan también al monitorizar la situación antes y después de la implementación de medidas de intervención —ya sean estrategias de información y educación, provisión de espacios e infraestructuras públicas o medidas legislativas o fiscales— con el objetivo de disminuir la frecuencia de tabaquismo, de consumo excesivo de alcohol, de inactividad física, de alimentación inadecuada, etc. Por ejemplo, en los últimos tres lustros de la centuria pasada disminuyó en España el porcentaje de personas que tenían un consumo excesivo de alcohol (más de 100 cm³ de alcohol absoluto al día): del 4% en 1987 se pasó al 2% en 2001. Pero esa disminución fue menor en los individuos con estudios primarios que en los individuos con estudios universitarios. Concretamente, la frecuencia de consumidores excesivos de alcohol en los individuos con estudios primarios fue 2,5 veces más alta que la frecuencia en los individuos con estudios universitarios en 1987, pero 3 veces más alta en 2001.

Aunque quizá el ejemplo más evidente en la mayoría de los países desarrollados sea el que hace referencia a las intervenciones para reducir el tabaquismo. Las estrategias para su control han beneficiado en mayor medida a las personas de proporción socioeconómica alta. En España, por ejemplo, se implementaron diversas medidas de información, de educación y legislativas, junto al incremento exponencial en el precio del tabaco en las dos últimas décadas del siglo XX pero la tasa mayor de abandono del tabaquismo se produjo en los individuos de los grupos socioeconómicos altos (Regidor, 2001). Y algo similar sucedió en Francia, país donde las intervenciones para la reducción del consumo de tabaco y la epidemia de tabaquismo muestran un patrón histórico similar al que se observa en España (Regidor et ál., 2007).

Posiblemente ha llegado el momento de cuestionar la asunción generalizada de que los sujetos de posiciones socioeconómicas bajas están peor informados acerca de los riesgos del tabaquismo o de otras conductas nocivas para la salud. Muchas intervenciones de promoción de la salud se basan en esta idea, a pesar de que es difícil imaginar la existencia de alguna persona residente en cualquier país desarrollado que no haya recibido infinidad de mensajes —a través de canales formales o informales, procedentes de instituciones o de líderes sociales— de que el hábito tabáquico es peligroso para la salud. Como ha señalado Deaton (2002), hay pruebas de que las personas con menor nivel de estudios comprenden los peligros del tabaquismo pero aun así continúan fumando.

Estos hallazgos y otros similares han servido de base para que algunos autores propongan diversas teorías acerca de la persistencia de las desigualdades socioeconómicas en salud. Así, Victora et ál. (2000), en su hipótesis sobre equidad inversa, señalan que cualquier nueva intervención en salud pública tiende a incrementar las desigualdades socioeconómicas en salud ya que los sujetos de posición socioeconómica alta suelen beneficiarse de esa intervención antes que los sujetos de posición socioeconómica baja. De igual forma, Link y Phelan (1996), en su teoría sobre las causas sociales fundamentales, señalan que la posición socioeconómica no refleja sino la existencia de una serie de causas básicas de la salud, como conocimiento, dinero, poder, prestigio, relaciones sociales, etc., que permiten a los individuos de posición socioeconómica alta beneficiarse en mayor medida que a los sujetos de posición socioeconómica baja de todo tipo de intervenciones que reducen el riesgo de problemas de salud o que minimizan las consecuencias de la enfermedad una vez que esta aparece.

3.5. La accesibilidad al sistema sanitario

Entre las razones sugeridas para explicar las desigualdades socioeconómicas en salud, tradicionalmente no se ha planteado una posible desigualdad en la accesibilidad al sistema sanitario. Esto se debe a que el sistema de asistencia sanitaria puede hacer poco por evitar la aparición de la mayoría de las enfermedades y otros problemas de salud que constituyen las primeras causas de muerte en los países desarrollados. Por otro lado, si bien es cierto que el sistema sanitario contribuye a aminorar las consecuencias de los problemas de salud una vez que estos surgen en los individuos, en la mayoría de estos países no se observan desigualdades socioeconómicas en la frecuencia de consultas al médico general ni en la frecuencia de ingresos hospitalarios a igual nivel de necesidad de asistencia. Es más, en muchos de estos países las personas de posición socioeconómica baja frecuentan las consultas del médico general en mayor proporción que las personas de posición socioeconómica alta (Van Doorslaer et ál., 2006).

En cambio, en la mayoría de estos países, entre ellos España, la frecuencia de consultas al médico especialista es mayor entre las personas de posición socioeconómica alta que entre las personas de posición socioeconómica baja (Van Doorslaer et ál., 2006; Regidor et ál., 2006d). Se podría plantear que esta dispar utilización contribuye a las desigualdades socioeconómicas en salud. Sin embargo, en algunos problemas de salud como las enfermedades de corazón, se ha observado que a igual grado de necesidad clínica no existen desigualdades socioeconómicas en el acceso a cuidados y procedimientos especializados (Britton et ál., 2004). Y en otros problemas de salud como la *diabetes mellitus*, en la que los enfermos precisan continuados controles médicos, algunas investigaciones no han observado desigualdades socioeconómicas en el pronóstico (Koskinen et ál., 1996). Otras investigaciones sí han observado desigualdades socioeconómicas en el curso clínico y en el pronóstico de la *diabetes mellitus*, pero estas desigualdades no son explicadas por diferencias socioeconómicas en la frecuencia de controles médicos (Van der Meer y Mackenbach, 1999).

En cualquier caso, con independencia de que esas diferencias socioeconómicas en la frecuencia de consultas al médico especialista contribuya o no a explicar las desigualdades socioeconómicas en salud, ese hecho plantea importantes dilemas éticos y políticos, ya que buena parte de esas consultas son realizadas en el sistema sanitario privado. Las consultas al médico especialista sin financiación pública pueden estar relacionadas con una falta de este tipo de recursos en los sistemas sanitarios públicos para atender a la demanda, con un excesivo tiempo de espera hasta el momento de la cita con el médico especialista del sistema sanitario público, o por otros motivos que no tienen relación con la oferta y el funcionamiento del sistema sanitario público. ¿Podría considerarse que en los países con cobertura universal de la asistencia sanitaria existe desigualdad socioeconómica en las consultas al médico especialista porque las personas de posición socioeconómica alta realizan con más frecuencia este tipo de consultas a pesar de tener menor frecuencia de problemas de salud? ¿O se deberían tener en cuenta la oferta de recursos y el funcionamiento del sistema sanitario público antes de emitir un juicio moral sobre ese asunto? Y, en el caso de que la oferta de recursos y el funcionamiento del sistema público fueran los adecuados, ¿debería ser objeto de preocupación de la política sanitaria la mayor frecuencia de consultas al médico especialista en los sujetos de posición socioeconómica alta?

3.6. Otras opciones de intervención

Los hallazgos de las investigaciones acerca de la relación entre posición socioeconómica y salud plantean incertidumbres acerca de cuáles son las estrategias de intervención más adecuadas. Los resultados de la monitorización de las desigualdades socioeconómicas en salud han contribuido a despejar algo el horizonte aunque las implicaciones políticas de la información disponible continúan sin ser suficientemente claras. Por esta razón, lo primero debe ser el establecimiento de objetivos concretos que permitan juzgar el éxito de una determinada intervención.

Si el objetivo es disminuir el impacto de la posición socioeconómica sobre la salud de la población, algunas intervenciones con efectividad potencial son aquellas que persiguen la mejora de las circunstancias socioeconómicas a lo largo de la vida de los individuos. Estas intervenciones deben iniciarse ya en el nacimiento. El contexto social y económico en que tiene lugar el desarrollo biológico de cada persona desde su nacimiento va a condicionar su posición socioeconómica y su estado de salud en la época de adulto. Por un lado, como se ha señalado, las circunstancias socioeconómicas adversas en la etapa temprana de la vida se asocian al desarrollo de varias enfermedades crónicas. Por otro lado, se sabe que durante los primeros años de la vida los niños de familias de posición socioeconómica alta adquieren una serie de capacidades y destrezas que les permiten protegerse de los riesgos para la salud a lo largo de su vida y amortiguar las consecuencias de la enfermedad una vez que se produce (Roberts, 1997; MacCain y Mustard, 1999). La mejor manera que tienen los niños procedentes de familias de posición socioeconómica baja de adquirir esa serie de recursos y habilidades es a través de la educación. Diversas investigaciones demuestran que los programas de mejora del desarrollo intelectual y emocional de los niños de familias de circunstancias socioeconómicas adversas evitan extraordinariamente la espiral de abandono precoz del colegio, desempleo, conductas nocivas para la salud, problemas psicosociales, mayor frecuencia de enfermedades, etc. (Hertzman y Wiens, 1996; MacCain y Mustard, 1999). Desconocemos si este tipo de intervenciones disminuirá las desigualdades socioeconómicas en salud pero este desconocimiento debiera tener una relevancia secundaria puesto que el objetivo es la mejora de la salud de la mayor parte de la población como consecuencia de la mejora en su posición socioeconómica.

El otro objetivo, no incompatible con el anterior, es la reducción de las desigualdades socioeconómicas en salud. Como se ha señalado, las desigualdades socioeconómicas en la frecuencia de factores de riesgo para la salud han aumentado paralelamente a la implementación de las intervenciones cuyo propósito es disminuir la frecuencia de esos factores en la población. En este sentido habría que imaginar alternativas de intervención dirigidas a los sujetos en posiciones socioeconómicas más bajas cuyo propósito sea reducir en ellos el daño a la salud que causa la exposición a estos factores de riesgo (Regidor, 2003). Algunas de estas intervenciones se están implementando desde hace tiempo. Es el caso de la dotación de suplementos monetarios a las personas en circunstancias materiales más adversas con el propósito de minimizar el daño que la privación material causa en las esferas física, psíquica y social. Por otro lado, las experiencias de los programas de reducción de daño a la salud en los usuarios de drogas por vía parenteral, implementados de manera masiva en las últimas dos décadas, pueden servir de referencia para otras conductas de riesgo para la salud (De la Fuente et ál., 2003). Concretamente, los programas de mantenimiento con metadona o los

programas de intercambio de jeringuillas han logrado reducir la transmisión de la infección por el virus de la inmunodeficiencia humana y la morbilidad y mortalidad asociadas a esa infección (Lee Ball, 2007). En el caso del tabaquismo, la terapia sustitutiva con nicotina sería un ejemplo de este tipo de intervenciones.

Esta práctica de la salud pública, basada en intervenciones que reducen el daño a la salud, considera que la espera de cambios sociales y económicos sin ofrecer soluciones pragmáticas que amortigüen el daño que muchos factores causan a la salud, supone una falta de respeto a la dignidad de muchos hombres y de muchas mujeres. Precisamente a esta conclusión llegó uno de los autores que más ha investigado la relación de la posición socioeconómica con la salud en la pasada centuria (Syme, 1998) al proponer el desarrollo de guías prácticas dirigidas a las personas en posiciones socioeconómicas más bajas con el propósito de que aprendan a resolver los problemas relacionados con la salud o busquen los recursos necesarios para resolverlos.

Finalmente, aunque la relación entre posición socioeconómica y salud no puede atribuirse a un mecanismo de selección mediante el cual las personas más sanas alcanzan las posiciones socioeconómicas más altas, lo cierto es que muchas personas que presentan problemas de salud con importante limitación funcional pueden llegar a empobrecerse, lo que a su vez empeora su calidad de vida. Las intervenciones que permitan la incorporación al mercado laboral o el mantenimiento del empleo de estas personas, junto a la dotación de las ayudas personales y técnicas que mejoren su calidad de vida, debieran estar presentes en cualquier agenda política que contemple acciones en el ámbito sociosanitario. Así mismo será preciso establecer mecanismos para evitar que los enfermos de posición socioeconómica alta sean los que se beneficien en mayor proporción de ese tipo de medidas, como sucede con las ayudas recibidas por las personas con algún tipo de incapacidad permanente en España. Según la última encuesta sobre discapacidades realizada en 1999, el porcentaje de personas con algún tipo de incapacidad permanente que recibían ayudas —técnicas y/o asistencia personal— era un 34% entre aquellas cuyos ingresos económicos mensuales del hogar superaban los 2400 euros y un 28% entre aquellas cuyos ingresos económicos mensuales del hogar eran inferiores a los 400 euros.

BIBLIOGRAFÍA

- Acheson, D.; Barker, D.; Chambers, J.; Graham, H.; Marmot, M. y Whitehead, M. 1998. *Independent inquiry into inequalities in health*. Londres: The Stationery Office.
- Arias, L. C. y 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. y 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. y 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.; Dunnell, K. y 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. y Whitehead, M. 1995. *Tackling inequalities in health. An agenda for action*. Londres: King's Fund.
- Blane, D.; Davey Smith, G. y 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. y 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. y Mackenbach, J. P. 1999. «Socioeconomic inequalities in mortality and importance of perceived control: cohort study», *British Medical Journal*, 319, pp. 1469-1470.
- Briton, A.; Shiple, M.; Marmot, M. y 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. y 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.; Oyén, H.; Rasmussen, N. K.; Regidor, E.; Skretting-Lunde, E.; Spadea, T. y 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. y 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. y 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. y 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. y 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. y 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. y 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 Alicante, 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. y Hallqvist, J. 1997. «Trends in occupational mortality among middle-aged men in Sweden 1961-1990», *International Journal of Epidemiology*, 26, pp. 782-787.
- Díez, A. V.; Ranjit, N.; Powell, L.; Jackson, S.; Lewis, T. T.; Shea, S. y Wu, C. 2006. «Psychological factors and coronary calcium in adults without clinical cardiovascular disease». *Annals of Internal Medicine*, 144, pp. 822-831.
- Dixon, J. y Sibthorpe, B. «The limits to technical rationality in the health inequalities policy process», en V. Lin y B. Gibson (eds). 2003. *Evidence-based health policy. Problems & Possibilities*. South Melbourne: Oxford University Press, pp. 237-249.
- Drever, F. y Bunting, J. 1997. «Patterns and trends in male mortality», en F. Drever y M. Whitehead (eds). *Health inequalities. Decennial supplement*. Londres: Stationery Office, pp. 95-107.
- Galobardes, B.; Lynch, J. W y 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. y 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. y 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. y Mas, M. «Distribución personal de la renta en España. 1973-2001». *Papeles de Economía Española 2004*; 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. y 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. y 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. y 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. 3rd; Vokonas, P. S. y 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. y 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. y 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. y 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. y 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. y Luce, D. 2006. «Socioeconomic inequalities in premature mortality in France: have they widened in recent decades?» *Social Science & Medicine*, 62, pp. 2035-2045.
- Lee Ball, A. 2007. «HIV, injecting drug use and harm reduction: a public health response». *Addiction*. 5 (102).
- Link, B. G. y 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. y Kaplan, G. 2000. «Socioeconomic position», en L. F. Berkman y I. Kawachi (eds.). *Social epidemiology*, pp. 13-36.
- Lynch, J. W.; Kaplan, G. A.; Cohen, R. D., Tuomilehto, J. y 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. y 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.

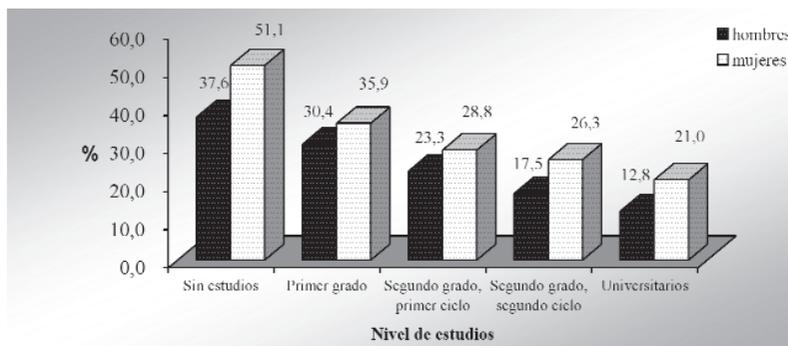
- MacCain, M. N. y Mustard, J. F. 1999. *Reversing the real brain drain. Early Years Study*. Toronto: Publications Ontario Bookstore.
- Macintyre, S. 1997. «The Black report and beyond what are the issues?», *Social Science & Medicine*, 44, pp. 723-745.
- Macintyre, S. y Petticrew, M. 2000. «Good intentions and received wisdom are not enough», *Journal of Epidemiology and Community Health*, 54, pp. 802-803.
- Macintyre, S.; Chalmers, I.; Horton, R. y 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.; Cavelaars, 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.; Grötvedt, L.; Helmert, 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, Th. y Valkonen, T. 1997. «Socioeconomic inequalities in morbidity and mortality in Western Europe: a comparative study», *Lancet*, 349, 1655-1659.
- Mackenbach, J. P. y 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. y Stronks, K. 2002. «A strategy for reducing health inequalities in the Netherlands», *British Medical Journal*, 325, pp. 1029-1032.
- Mackenbach, J. P. y 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. y 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. y 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. y 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. y 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. y 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 ál., "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. y Stansfeld, S. 1997. «Contribution of job control and other risk factors to social variations in coronary heart disease incidence», *Lancet*, 350, pp. 235-239.
- Martinaiken, P.; Valkonen, T. y 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. y 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. y 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. eTaylor, A. J. 2000. «Lack of correlation between psychological factors and subclinical coronary artery diseases», *The New England Journal of Medicine*, 343, pp. 1298-1304.
- Östlin, P. y Diderichsen, F. 2001. «Equity-oriented national strategy for public health in Sweden: a case study-policy» *Learning Curve Series*, 1. Bruselas: ECHP.

- Pappas, G.; Queen, S.; Hadden, W. y 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. y 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. y 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. y Matthews, S. 1997. «Origins of health inequalities in a national population sample», *The Lancet*, 350, pp.1584-1589.
- Regidor, E. y 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. y 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. y Domínguez, V. 2001. «Trends in cigarette smoking in Spain by social class», *Preventive Medicine*, 33, 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: Universidad de Alicante, 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. y 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. y 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. y 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. y 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. y 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.; Ōunpuu, S.; Sliwa, K.; Zubaid, M.; Almahmeed, W. A.; et ál. 2004. «Association of psychosocial risk factors with risk of acute myocardial infarction in 11119 cases and 13648 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 Ocaña, E. 1987. «El concepto social de enfermedad», en A. Albarracín (coord). *Historia de la enfermedad*. Madrid: Centro de Estudios Wellcome-España, pp. 340-349.
- Ross, S.; Godden, D.; McMurray, D.; Douglas, A.; Oldman, D.; Friend, J.; Legge, J. y 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.; y 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. y 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. y 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. y Davidson, N. 1982. *Inequalities in health: The black report*. Harmondsworth: Penguin.
- Van de Mheen, H.; Stronks, K.; Schrijvers, C. y 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. y 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. y 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, F.J.; Gevers, E.; Joung, I. M. A.; Bosma, H. y 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. y 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. y 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. y 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. Porcentaje de población ajustado por edad que considera que su salud es regular, mala o muy mala, según nivel de estudios. España, 2001



Elaborada a partir de Regidor et ál., 2006a.

Tabla 1. Riesgo relativo^a de mortalidad ajustado por edad, según el nivel de estudios. Barcelona, 1992-1993

Nivel de estudios	Hombres	Mujeres
Analfabetos	2,05	1,62
Sin estudios	1,35	1,25
Primer grado	1,31	1,16
Segundo grado, primer ciclo	1,25	1,14
Segundo grado, segundo ciclo	1,15	1,12
Universitarios	1,00	1,00

^a El riesgo relativo expresa el número de veces que es más alta la mortalidad en cada categoría de nivel de estudios con respecto a la mortalidad en universitarios. Por ejemplo, la mortalidad en mujeres analfabetas es 1,62 veces más alta que en mujeres universitarias, o lo que es lo mismo, las mujeres analfabetas tienen una mortalidad un 62% superior a la mortalidad de las mujeres universitarias.

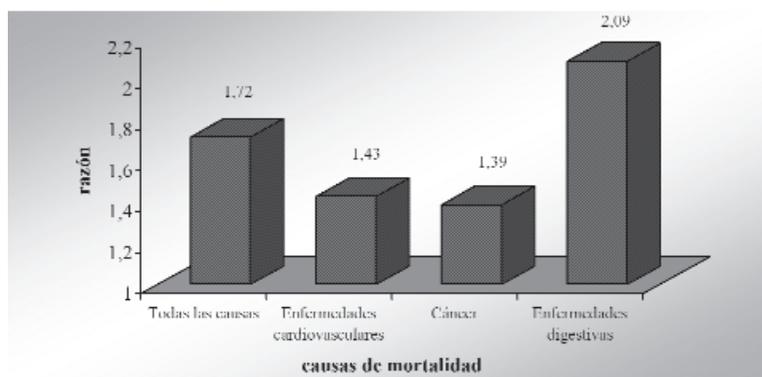
Nota: Tomado de Arias y Borrell, 1998.

Tabla 2. Frecuencia de incapacidad permanente ajustada por edad (en porcentaje), según el nivel de ingresos económicos en el hogar. España, 1999

Cuartiles de ingresos	25 a 44 años	45 a 64 años
Hombres		
Cuartil 1 (el más pobre)	6,0	17,0
Cuartil 2	4,8	14,8
Cuartil 3	3,9	11,4
Cuartil 4 (el más rico)	2,0	7,7
Mujeres		
Cuartil 1 (el más pobre)	4,5	20,1
Cuartil 2	4,3	16,5
Cuartil 3	2,9	13,4
Cuartil 4 (el más rico)	1,6	9,0

Nota: Tomado de Regidor et ál., 2006b.

Figura 2. Razón de tasas de mortalidad ajustadas por edad entre trabajadores manuales, profesionales y directivos. España, 1988-1990. Varias causas de muerte



Elaborado a partir de Regidor et ál., 1996.

Tabla 3. Riesgo relativo^a de mortalidad ajustado por edad según la clase social basada en la ocupación en hombres de 35 a 64 años. Comunidad de Madrid, 1996

	I	II	III	IV	V	VI	VII
Todas las causas	1,00	1,01	1,23	1,31	1,48	1,49	1,49
Enfermedades cardiovasculares	1,00	1,15	1,23	1,40	1,40	1,29	1,03
Cáncer	1,00	0,98	1,23	1,40	1,39	1,40	1,30
Enfermedades digestivas	1,00	1,20	1,16	1,34	2,05	1,68	1,71

I. Empresarios y gerentes de grandes empresas, y titulados superiores

II. Empresarios y gerentes de pequeñas empresas, y titulados medios

III. Técnicos

IV. Trabajadores de los servicios administrativos

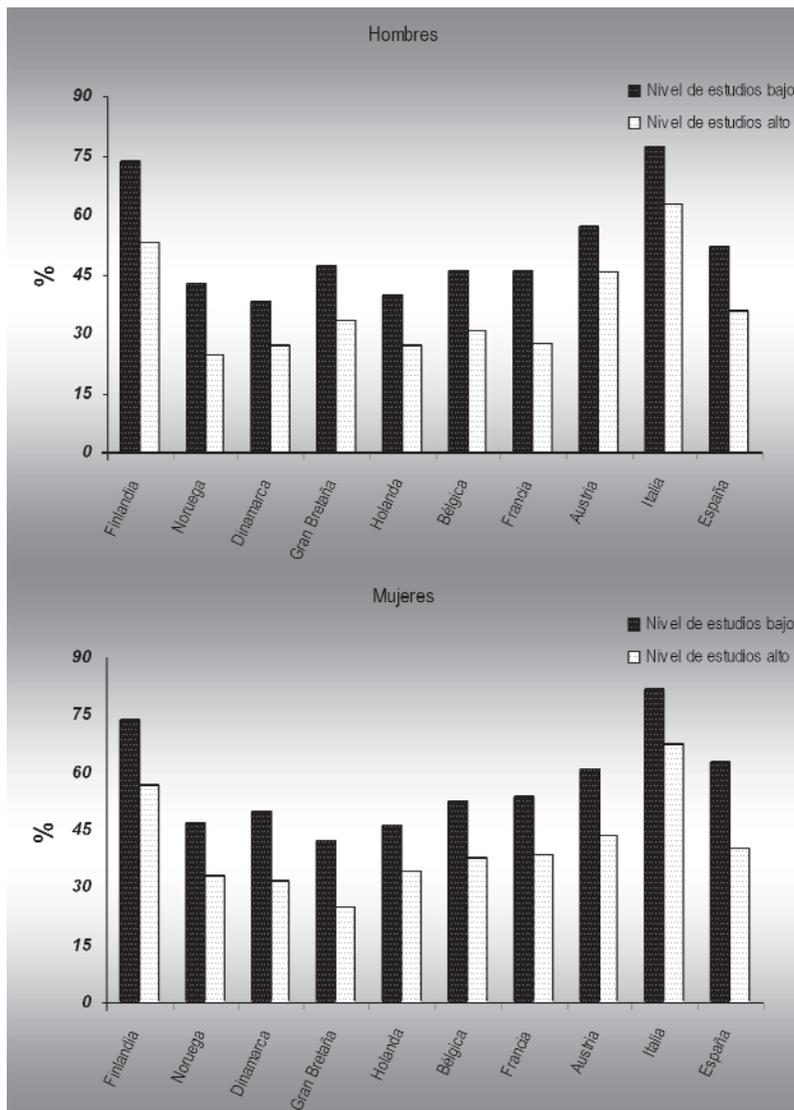
V. Trabajadores del sector servicios

VI. Trabajadores manuales cualificados

VII. Trabajadores manuales no cualificados

^a El riesgo relativo expresa el número de veces que es más alta la mortalidad en cada categoría de clase social con respecto a la mortalidad en la categoría I.

Figura 3. Porcentaje de personas de 60 a 79 años que declaran que su estado de salud es regular, malo o muy malo en los sujetos con nivel de estudios bajo y en los sujetos con nivel de estudios alto^a en varias poblaciones europeas. Última década del siglo XX



Elaborado a partir de Dalstra et ál., 2006.

^a El nivel de estudios bajo incluye estudios inferiores a primarios, los estudios primarios y el primer ciclo de la educación secundaria. El nivel de estudios alto incluye el segundo ciclo de la educación secundaria, estudios posteriores a la educación secundaria y estudios universitarios.

Tabla 4. Razón de tasas de mortalidad entre los sujetos con nivel de estudios bajo y los sujetos con nivel de estudios alto^a en Europa Occidental^b. Varias causas de muerte en sujetos de 45 y más años. Primera mitad de los años noventa

Causas de muerte	Hombres	Mujeres
Mortalidad por todas las causas de muerte	1,32	1,26
Enfermedad isquémica del corazón	1,27	1,41
Enfermedad cerebrovascular	1,30	1,31
Cáncer de estómago	1,68	1,54
Cáncer de pulmón	1,66	1,21
Cáncer colorectal	1,13	1,09
Cáncer de próstata	0,96	..
Cáncer de mama	..	0,89
Enfermedad pulmonar obstructiva crónica	2,00	1,34
Neumonía	1,45	1,45
Causas externas	1,37	1,00

Tomado de Huisman et ál., 2005.

^a El nivel de estudios bajo incluye estudios inferiores a primarios, los estudios primarios y el primer ciclo de la educación secundaria. El nivel de estudios alto incluye el segundo ciclo de la educación secundaria, estudios posteriores a la educación secundaria y estudios universitarios.

^b Incluye las poblaciones de Finlandia, Noruega, Inglaterra y Gales, Bélgica, Suíza, Austria, Turín, Barcelona y Comunidad Autónoma de Madrid.

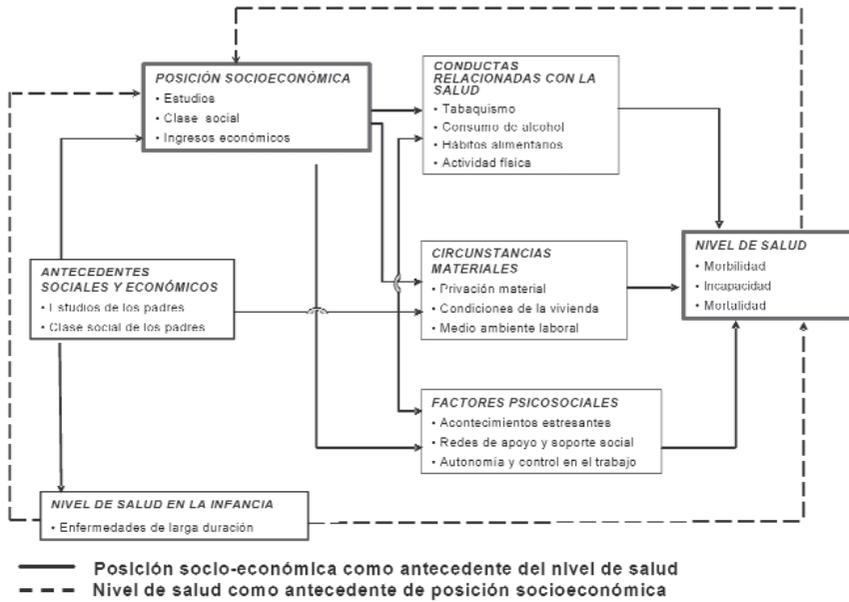
Tabla 5. Razón de tasas de mortalidad por enfermedad isquémica del corazón y por cáncer de pulmón entre los sujetos con nivel de estudios bajo y los sujetos con nivel de estudios alto^a en varias poblaciones europeas. Sujetos de 30 a 59 años. Primera mitad de los años noventa

Poblaciones	Enfermedad isquémica del corazón		Enfermedad isquémica del corazón	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
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 y Gales	2,08	2,89	1,95	1,71
Bélgica	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 ál., 2006 y de Mackenbach et ál., 2004.

^a El nivel de estudios bajo incluye estudios inferiores a primarios, los estudios primarios y el primer ciclo de la educación secundaria. El nivel de estudios alto incluye el segundo ciclo de la educación secundaria, estudios posteriores a la educación secundaria y estudios universitarios.

Figura 4. Factores y circunstancias implicados en la relación entre posición socio-económica y salud



PATRICIO SÁNCHEZ FERNÁNDEZ _Facultad de Ciencias Empresariales y Turismo
_Universidad de Vigo
M.ª ESTHER LÓPEZ VIZCAÍNO _Instituto Gallego de Estadística _[119-142]

Los ayuntamientos gallegos: análisis socioeconómico del bienestar municipal mediante indicadores sintéticos



El análisis económico y social de los ayuntamientos en Galicia constituye un ámbito con pocas referencias en los estudios aplicados. Con objeto de profundizar en este campo, y establecer así una comparación municipal mediante un indicador sintético, se realiza el presente trabajo. Este emplea el método del «análisis envolvente de datos» (AED) para obtener una ordenación territorial que permita observar los desequilibrios y diferencias existentes en lo que se refiere al nivel de bienestar municipal. La clasificación final que se obtiene de los 315 municipios supone una valiosa herramienta para la toma de decisiones y pone nuevos conocimientos a disposición de los estudiosos y del público en general.&

& Palabras clave: bienestar, indicadores sintéticos, distancia P_2 , análisis envolvente de datos (AED)

INTRODUCCIÓN

El bienestar consiste en una sensación del ser humano exteriorizada mediante manifestaciones de complacencia o de optimismo que viene a reflejar la satisfacción (o no) de sus necesidades básicas materiales e inmateriales, tanto en el nivel individual como colectivo. Este término es tan antiguo como la propia humanidad, si bien su conceptualización resulta ciertamente compleja al ser múltiples y muy variados los factores que pueden influir.

Los orígenes de este concepto se remontan ya a la Grecia clásica, donde Aristóteles fue el primero en dar una definición para él, al hablar de la «felicidad suma» como el objetivo o finalidad del ser humano. Desde entonces la consecución del máximo bienestar posible constituye uno de los principales objetivos de la humanidad y, por tanto, de los responsables políticos y económicos.

De hecho, en nuestros días uno de los principales ejes de actuación por parte de los agentes decisores viene dado por la formulación de políticas de bienestar en el seno de la política económica de un país. Sobre este particular, y con carácter genérico, pueden establecerse tres componentes que están determinados por los siguientes aspectos: la consecución de una producción, en términos monetarios lo más alta posible, el logro de una distribución igualitaria de la renta y la realización de una modificación de las actividades productivas (aunque sean rentables) cuando resulten perjudiciales para los ciudadanos.

Se debe resaltar también que el significado del término bienestar presenta matices diferenciados según las distintas corrientes de pensamiento que lo utilicen, razón por la que las diferentes escuelas económicas continúan todavía debatiendo sobre el concepto. Los motivos hay que buscarlos en la aparición de juicios de valor que ocupan un lugar preponderante en la formulación y en la base de las teorías, y que obstaculizan la llegada a un acuerdo. Así pues, a pesar de su empleo cotidiano en contextos económicos y sociales, en el ámbito académico resulta un concepto muy complejo de definir.

Estas dificultades en su conceptualización son la causa de que, al igual que ocurre con otros términos relativos a la desigualdad (como la pobreza o la exclusión social), o con la mayor parte de los conceptos normativos empleados en la ciencia económica, su medición no resulte una tarea nada fácil. No obstante, esto no debe ser óbice para desistir en los esfuerzos en esta dirección, ya que profundizar en su definición y, posteriormente, disponer de una buena medida permitirá una significativa mejora a la hora de tener un conocimiento de la realidad socioeconómica de un territorio.

Fue ya en el siglo XVIII cuando surgió cierta inquietud por superar las limitaciones inherentes a este propósito y por conseguir una medida razonable del bienestar. En concreto, el padre del Utilitarismo, Bentham, se interesó por la búsqueda de una medida del bienestar propiamente dicho, a partir de fundamentos empíricos. Según este autor la actividad política se debería concebir con el objetivo final de la consecución de la «mayor felicidad para el mayor número de personas», lo que se viene manteniendo relativamente estable desde entonces. En esta línea, resulta evidente que el disponer de una medida de este concepto es fundamental para el proceso de la toma de decisiones por parte de los decisores y responsables políticos. Y además, lejos de disminuir, esta necesidad cada vez se hace más patente en nuestro entorno inmediato¹.

Esta manifestación o expresión de complacencia que se pretende medir lleva a que muchos autores consideren el propio bienestar como una de las dos dimensiones básicas del

desarrollo, que se suma a la segunda dimensión, la del desarrollo económico en sentido estricto². Así mismo, es relativamente frecuente en el ámbito académico que se mezclen los términos «bienestar», «bienestar económico» y «bienestar social». Conviene señalar que de estos tres conceptos, probablemente, el que mejor delimitado esté sea el bienestar económico puesto que ya Pigou, a principios de siglo XX, había establecido claramente las condiciones para este al constituir las bases de la *teoría del bienestar económico*. En la línea de lo establecido por este autor, en la literatura económica se suele emplear el término de «bienestar» vinculado al nivel de las necesidades pasadas.

Sin embargo, sobre este particular, debe quedar claro que la definición relevante de «necesidad» debe manejarse con cautela, puesto que se trata de un concepto susceptible de llevar consigo una importante dosis de relatividad si no se especifica adecuadamente su dimensión temporal y espacial. Motivada por el hecho de que, en ocasiones, su objetividad queda desdibujada por las connotaciones ideológicas y morales que se suman a los problemas en la delimitación de su duración.

Así pues, esta circunstancia obliga a referirse a una «necesidad» objetiva (lo que nos conduce implícitamente a atender sus posibilidades de medida). De este modo, la concepción exclusivamente económica del bienestar parece estar superada al trabajar con formulaciones más sólidas de este concepto. Entre las más destacadas se encuentran las de Tobin (1982) y Sen (1983), que se aproximan a una nueva forma de abordar este tipo de análisis.

Igualmente, al referirnos a la perspectiva exclusivamente social del bienestar se observa que la acepción de este término se configura de un modo mucho más amplio³. La razón se debe a que se procede con la conceptualización del grado (alto o bajo) con que se satisfacen las distintas «necesidades» de las personas dentro de la sociedad en que se insertan. De nuevo, igual que en el caso anterior, se hace necesario un empleo del concepto de «necesidad» con buenas dosis de cautela debido a sus connotaciones.

Las dificultades o inconvenientes que aparecen en las dos visiones señaladas conducen a que cuando se habla de bienestar, la combinación del ámbito económico y el social sea cada vez más frecuente. El presente trabajo se enmarca dentro de esta concepción que exige a la disciplina científica conocer la realidad en términos económicos y sociales de un determinado territorio. En concreto, el ámbito territorial escogido es la Comunidad Autónoma de Galicia, que se configura como nuestro entorno más inmediato y, por tanto, de mayor incidencia.

En este contexto el interés se centra en los ayuntamientos, puesto que, atendiendo a la idea señalada de incidencia aparecen como la estructura (y también la Administración) más próxima a los ciudadanos y, sobre todo, a sus «necesidades». Asimismo, se contribuye a ahondar en este tipo de estudios en Galicia que, en la literatura económica, no son muy frecuentes. En definitiva, el objetivo final de este artículo consiste en elaborar una clasificación de los ayuntamientos gallegos, en función de su bienestar municipal, que se plasmará en un *ranking* que refleja las diferencias intermunicipales y en un mapa que ilustra estos resultados.

Con este propósito se estructura el trabajo del siguiente modo. En primer lugar, se realiza una revisión sobre las posibilidades implementadas a lo largo de la historia para medir esta magnitud que nos sirve como base del análisis posterior. A continuación, los epígrafes siguientes recogen los dos pilares que sustentan la investigación realizada, esto es, los métodos estadísticos junto con las variables empleadas. Estos permiten obtener una serie de resul-

tados que son presentados luego, para finalizar con la extracción de una serie de conclusiones a modo de resumen que recogen los aspectos más destacables del estudio.

1. ¿CÓMO MEDIR EL BIENESTAR?

A pesar de la creciente importancia del bienestar en cualquiera de los contextos que se puedan plasmar, y con independencia de la corriente de pensamiento adoptada, su medición, esto es, su tratamiento empírico, continúa siendo un tema que está lejos de alcanzar un consenso o postura mayoritaria. Atendiendo a lo establecido en el apartado anterior, debe quedar claro que el bienestar es un concepto abstracto, que como tal no resulta directamente medible al depender de las características personales, sociales y del marco conceptual en que se fundamenta su análisis. Así, a pesar de que algunas magnitudes relativas estrechamente relacionadas con el producto nacional (como por ejemplo, la renta per cápita) se utilizan a menudo como medida del bienestar, parece que son mejores indicadores del desarrollo económico más que del bienestar. Este hecho resulta especialmente destacable sobre todo en sociedades menos mercantilizadas, como la gallega, en comparación con el patrón del mundo occidental donde se encuentra localizada.

Por tanto, su medida no puede quedar reducida solo a una visión monetaria a través de las variables disponibles a tal efecto puesto que la complejidad del término requiere la consideración de otros aspectos que van desde cuestiones materiales (no incluidas en la valoración económica) hasta las propias percepciones subjetivas. Esta consideración fue ya hecha en la década de los setenta por las propias Naciones Unidas⁴ que, en un informe de su Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, puso de manifiesto su malestar por la concentración de la atención en mediciones monetarias al tiempo que reclamó la consideración de mediciones complementarias del bienestar.

Por tanto, resulta evidente que nos encontramos ante un fenómeno que se debe circunscribir dentro del análisis multivariante, a pesar de que como se ha señalado, su medición en muchas ocasiones se sintetiza a partir de la elección de una variable ad hoc, fundamentalmente monetaria, y que restringe considerablemente su estudio. En esta línea, la perspectiva exclusivamente monetarista continúa siendo una práctica bastante generalizada en la literatura, trabajando fundamentalmente con variables tales como la renta, el ingreso o el gasto⁵. Así, por ejemplo, son muchos los estudios existentes que se dedican a la evaluación de la relación entre el crecimiento económico y el bienestar social, medido este mediante indicadores relativos a la concentración de la riqueza. Estes trabajos no vienen sino a continuar la tradición de los primeros estudios realizados en este campo, que se remontan al siglo XVIII con Adam Smith⁶.

Bajo esta perspectiva cabe también mencionar otras contribuciones a la medición agregada del bienestar expresada en valores monetarios, entre las que destacan las realizadas por Nordhaus y Tobin para evaluar el «bienestar económico» y la del Consejo Económico de Japón encaminada al estudio del «bienestar nacional neto»⁷. Así, la primera aproximación pretendía una medición experimental que tuviese en cuenta las discrepancias existentes entre el producto nacional bruto (PNB) y el bienestar alejándose de la información sobre los ingresos. Por su parte, el segundo de los trabajos supone una ampliación del anterior, ya que se procede con una nueva formulación del bienestar que viene a complementar su concepción original.

Simultáneamente surgen otros enfoques que vienen a superar la concepción del bienestar puramente económica empleando para ello nuevas formulaciones del concepto, como la

«ecuación de bienestar» de Saint Marc (1977) o el «bienestar económico neto»⁸ de Tobin (1982).

Desde una perspectiva más amplia y, a modo de resumen, se pueden establecer tres grandes enfoques en cuanto a los distintos métodos empleados para la medición del bienestar, a saber, el de las funciones de utilidad, el contable y el de los indicadores sociales. Estos últimos se conforman como los más recientes intentos de análisis y medida del bienestar a partir de la idea de la concepción multivariante. De esta manera, su procedimiento se basa en el desglose en una serie de componentes representativos de las distintas áreas de la vida económica y social que reflejan el bienestar como conjunto de sentimientos de satisfacción (material e inmaterial) que producen en las personas y colectivos una serie de condiciones que no pueden referirse únicamente al nivel de renta⁹.

De hecho, esta ha sido la línea seguida por las Naciones Unidas por medio de su Consejo Económico y Social. Así, esa institución en su informe *Definición internacional y medida de los niveles de vida* (NN UU, 1961) establece una metodología consistente en determinar en primer lugar los componentes del bienestar (salud, consumo de alimentos y nutrición, educación, empleo y condiciones de trabajo, vivienda, seguridad social, vestido, recreo y libertades humanas) para, a continuación, elaborar los indicadores o las medidas estadísticas de aspectos concretos y precisos dentro de cada componente. Este procedimiento ha sido posteriormente perfeccionado por las propias Naciones Unidas a través del Sistema de Estadísticas Sociales y Demográficas (NN UU, 1975) mediante la ampliación de los componentes empleados junto con la mejora de la calidad de estos indicadores.

La consecuencia más evidente de este trabajo metodológico viene dada por la publicación anual a partir de la década de los noventa por parte del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) del *Informe mundial sobre el desarrollo humano* que contiene una amplia lista de indicadores de bienestar entre los que destacan el índice de desarrollo humano (IDH) y el índice de pobreza humana (IPH), que están basados en la concepción de las capacidades (Sen, 1983) y que sirve como referencia para otros indicadores semejantes existentes en nuestros días¹⁰ y que, como se verá posteriormente, constituye una base importante para el desarrollo del indicador propuesto en este trabajo.

De forma similar desde la década de los setenta, otra institución multilateral, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), comenzó a elaborar un sistema de indicadores para medir el bienestar social, bajo la concepción de la influencia que tienen en este concepto las diferentes relaciones con otros individuos y además el entorno físico. Este método fue aplicado en tres fases: elaboración de una lista de preocupaciones sociales comunes a la mayoría de sus países miembros, especificación de las medidas estadísticas asociadas a estas preocupaciones y recogida de los datos para los indicadores y el análisis.

El estudio que aquí se realiza para profundizar en el bienestar en el nivel municipal en Galicia toma partido por una de las tres alternativas existentes, en concreto, por el enfoque de los indicadores sociales. Sobre este particular, conviene dejar constancia de que no se pretende abordar el problema desde una perspectiva de la teoría microeconómica del bienestar. Más aún, el estudio se reduce a la obtención de una magnitud lo más «representativa» posible del nivel de bienestar de los ayuntamientos gallegos en un periodo determinado de tiempo.

Este procedimiento se fundamenta en la afirmación de Pena (1977), cuando establece que lo importante no es tanto llegar a una definición absoluta y definitiva de este concepto,

sino obtener una definición «útil» que permita la toma de decisiones y un conocimiento aproximado de la situación real de un territorio. Es por esto que trabajos como el que aquí se realiza que tienen como objetivo final la elaboración de un indicador del bienestar deba, pues, considerarse como una aproximación. En concreto, se persigue la medición de una serie de condiciones materiales sin considerar valoraciones subjetivas más complejas de medir¹¹.

La metodología que se emplea en este estudio consiste en construir una variable sintética en el sentido de Silva (1997), esto es, una función del conjunto de variables intermedias con su correspondiente contribución a cuantificar algún aspecto del concepto del que se quiere sintetizar su magnitud. Como cada una de las variables que han de conformar la variable sintética es a su vez un indicador según este mismo autor, es decir, un constructo teórico concebido para ser aplicado a un colectivo y producir un número por medio del cual se busca cuantificar algún concepto o noción asociada a ese colectivo; la variable sintética resultante también será un indicador¹².

Como fácilmente se puede observar, en vez de una definición real que implique una teoría sobre el bienestar, quizás sea más apropiado establecer una definición operacional, esto es, una definición por enumeración de las diferentes dimensiones de bienestar en línea con lo establecido en el apartado de bienestar y que sigue la idea establecida por Sen (1995)¹³ al hablar de las «capacidades» como un conjunto de realizaciones que una persona consigue y que es lo que caracteriza su bienestar. En función de esto, atendiendo al objetivo fijado, resulta útil establecer una serie de aspectos comunes como dimensiones o determinantes del bienestar que configuren los que pueden ser denominados «componentes básicos» del bienestar. No existe en la literatura un consenso sobre este particular, si bien en un ejercicio de resumen, y con ligeras variaciones entre autores, podríamos hablar de un total de ocho que se recogen en la tabla siguiente.

Tabla 1: componentes básicos del bienestar

Componentes básicos del bienestar

- Distribución y consumo
- Protección y servicios sociales
- Vivienda, transporte y medio ambiente
- Trabajo
- Salud
- Educación
- Cultura y ocio
- Relaciones y participación social

Fuente: elaboración propia.

Esta clasificación y descomposición del bienestar en distintos componentes resulta especialmente útil para un aproximación como la aquí realizada mediante indicadores sociales, si bien las limitaciones vendrán dadas por la escasez de determinados tipos de indicadores en el nivel municipal¹⁴.

Finalmente es importante señalar que en muchos ámbitos se comienzan a utilizar expresiones análogas al bienestar que, en un intento por reflejar la misma idea, permitan una mayor claridad o especificación y, al tiempo, superen las dificultades inherentes a este término. De todos estos, probablemente el más empleado sea el de «calidad o nivel de vida». Por

estas razones, la delimitación del objeto de estudio de este trabajo debe entenderse como la concepción más amplia posible, hablando de un análisis socioeconómico del bienestar. De esta manera se pretende abordar los dos campos que se utilizan de forma mezclada en la literatura¹⁵: el económico y el social. Además ofrece una visión más proxima a esa «calidad de vida» que semeja de mayor interés para los agentes decisores en el nivel político e institucional.

En este contexto se sitúa la presente investigación, centrada para el caso gallego en el nivel de desagregación más bajo que nos fue posible, el municipal.

2. MÉTODOS

Como se puso de manifiesto, la medición del bienestar tiene dificultades no siempre superables que surgen ya de partida por la propia concepción de este término. Es por esto que en la literatura existen distintos enfoques o alternativas para su medida, entre las que destaca la de los indicadores sociales. Una limitación que se atribuye tradicionalmente a este enfoque es el carácter multidimensional de los datos originales, dificultad que pretende superar este método de los indicadores sintéticos. Son varios y complejos los pasos que deben darse en la construcción de un indicador sintético, pero la propia definición identifica uno de los más problemáticos, la ponderación de los indicadores intermedios que constituyen el índice.

Ya que el propósito fundamental de este trabajo es el de comparar los distintos concejos gallegos en cuanto al nivel de bienestar, emplearemos dos métodos diferentes. Por una parte utilizaremos la técnica que emplea el indicador de distancia $P_2 - DP_2$ (Pena, 1977) para la selección de las variables más importantes y por otra parte aplicaremos el análisis envolvente de datos (AED) para el cálculo de un indicador sintético final. Aunque esta última técnica se empleó tradicionalmente para la estimación de la eficiencia relativa de un conjunto de unidades productivas, recientemente se vienen desarrollando otras aplicaciones (Zhu, 2001 y Murias, 2006), entre las que se incluye su utilización para la ponderación de indicadores parciales.

2.1. Distancia DP_2

La distancia DP_2 se define, para un ayuntamiento cualquiera, como (Pena, 1977):

$$DP_2 = \sum_{i=1}^n \frac{d_i}{\sigma_i} (1 - R_{i,i-1,i-2,\dots,1}^2) \text{ con } R_1^2 = 0 \quad \text{Expresión 1}$$

donde:

d_i es la diferencia en valor absoluto entre el valor que toma la variable i ($i = 1, \dots, n$) y el mínimo de esa variable, que se corresponde con la situación teórica deseada y se utiliza como base de referencia.

σ_i es la desviación típica de la variable i -ésima ($i=1, \dots, n$).

$R_{i,i-1}^2$ es el coeficiente de determinación, de modo que $1 - R_{i,i-1,\dots,1}^2$ ¹⁶ mide el porcentaje de variabilidad de la variable i -ésima que no está explicada linealmente por las primeras $i - 1$ variables. Por tanto, este indicador pondera las diferencias en la variable i -ésima entre un concejo y la base de referencia, por el porcentaje de información nueva (no aportada por otras variables) que proporciona esa variable.

La DP_2 puede cambiar al alterar el orden de entrada de las variables debido a los distintos valores que, en ese caso, toman los coeficientes de determinación. El orden lógico de entrada de las variables debería estar relacionado con el grado de correlación de cada una de ellas con

la distancia final. Por tanto, la jerarquización se haría ordenándolas de mayor a menor, según el valor absoluto del coeficiente de correlación simple entre cada variable y la DP_2 . No obstante, esta solución no es factible ya que en el inicio no se cuenta con la distancia final, por lo que habrá que buscar una solución aproximada. Por este motivo, y con la finalidad de que el resultado numérico sea único, se aplica un procedimiento iterativo que parte de un indicador inicial, el *Indicador de Frechet* que se define del siguiente modo (Zarzosa, 1996):

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

El indicador de Frechet corresponde con la DP_2 cuando las variables están perfectamente incorrelacionadas y, además, es el máximo valor que puede tomar la DP_2 . Debe notarse que los valores de las variables que influyen negativamente en el indicador (mortalidad, analfabetismo, paro, etc.) se multiplican por -1; de esta manera los incrementos de los valores de cualquier variable corresponden con la mejora del bienestar.

Una vez establecida la solución inicial de que se parte, comienza el procedimiento iterativo, en el cual en cada paso se actualiza la DP_2 . Tomando como criterio de ordenación de las variables las correlaciones entre cada una de ellas y la distancia del paso anterior, la ordenación se hace de mayor a menor valor. El proceso termina cuando el valor de la diferencia entre la nueva distancia y la del paso anterior es de una magnitud despreciable¹⁷.

Tal y como se señaló, el cálculo de la DP_2 requiere una ordenación previa de las variables, que se consigue mediante un proceso iterativo que toma como solución inicial el indicador de Frechet, siendo la primera ordenación la determinada por los valores absolutos de los coeficientes de correlación simple entre los indicadores parciales y el indicador de Frechet. Sobre este particular es importante señalar que si la DP_2 converge a un valor determinado, es indiferente de la ordenación inicial de las variables¹⁸. Por tanto es posible concluir que los factores correctores finales son neutrales y, al mismo tiempo, el indicador inicial no condiciona el resultado.

2.2. Análisis envolvente de los datos

El desarrollo inicial del análisis envolvente de datos (AED) se debe a Charnes, Cooper y Rhodes (1978). Esta técnica construye una función de producción empírica a partir del consumo de *inputs* empleados y de los niveles de *outputs* conseguidos. Por su configuración resulta especialmente idónea para la evaluación de sectores donde existe dificultad para valorar monetariamente los *outputs* producidos y/o los *inputs* consumidos. Los modelos AED construyen a partir de las mejores prácticas una frontera eficiente empleando para ello una programación lineal. De este modo, la eficiencia de cada unidad analizada se mide como la distancia a la frontera.

En términos generales, la AED establece que, dado un ayuntamiento cualquiera i del conjunto de los M analizados, estará representado por un vector $px1$ de inputs x_i y por el vector de $qx1$ outputs y_i . La cuantificación de la eficiencia en este ayuntamiento requiere obtener

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

una medida de ratio *output/input* y, a continuación, relacionarla con la misma ratio del resto de los ayuntamientos. Para esto se resuelve el siguiente programa de programación lineal:

Es decir, se quiere maximizar una especie de índice de productividad total de los factores (unidades de output producido por cada unidad de input empleada) para cada unidad. Así, en el numerador del índice se resumen todos los outputs en un output virtual y, en el denominador, un único input virtual representa a todos los factores empleados en el proceso productivo. Conviene dejar constancia de que, al no existir un sistema de precios, se emplea un conjunto de ponderaciones ($u_1, \dots, u_q, v_1, \dots, v_p$), cuyo valor se tiene que calcular a partir de la maximización de un ratio para cada unidad, condicionado a la restricción de que todas las medidas de eficiencia del resto de las unidades sean menores o iguales a la unidad.

Este problema se resuelve M veces, una vez para cada ayuntamiento, de tal manera que con cada programa se valora si es posible obtener, cuando menos, el mismo nivel de producción Y_i con un consumo total de factores menor que la unidad evaluada. El valor objetivo determinará cuál es el menor consumo posible de factores compatible con el mantenimiento del nivel de producción analizado. Si la resolución del programa otorga a la unidad analizada un valor de la eficiencia menor que «1», se demuestra que la unidad es ineficiente, pues es posible encontrar otra unidad o una combinación de unidades capaces de producir el mismo nivel de producción empleando tan sólo una proporción de inputs.

En este contexto, la AED permite evaluar el grado de eficiencia con que se están convirtiendo múltiples inputs en múltiples outputs. De todas formas estos modelos no tienen por qué asumir necesariamente la relación de causalidad que existe entre inputs y outputs en el contexto productivo. Se debe hacer hincapié en que esta técnica es una potente herramienta de programación lineal que puede permitir otro tipo de análisis multidimensional fuera del ámbito productivo, como por ejemplo la construcción de indicadores sintéticos a partir de indicadores simples. De hecho, los inputs tradicionales vendrían dados por las variables de carácter negativo (del tipo «cuanto más peor») y los outputs por los indicadores de carácter positivo («cuanto más mejor»), a partir de los cuales la AED ofrecerá una evaluación comprensiva de las combinaciones de ambos tipos de variables.

Así, la función objetivo (Expresión 4) proporciona el indicador sintético de bienestar, obteniendo el valor para cada ayuntamiento en su óptimo. De esta manera, al maximizar la función objetivo para un determinado ayuntamiento lo que se está haciendo es buscar un conjunto de ponderaciones a partir de las cuales se obtiene el mayor valor posible para el indicador. Las restantes restricciones del programa lineal establecen la idea del «benchmarking», o lo que es lo mismo, a través de las expresiones de las restricciones la AED permite comparar cada ayuntamiento con los ayuntamientos que presentan las mejores prácticas. Estos últimos obtienen el valor máximo de «1» para el indicador y todos los demás tienen un valor inferior.

3. VARIABLES

En el ámbito científico por lo que respecta al análisis empírico, la selección de las variables empleadas se configura como una etapa crucial al condicionar los resultados que se obtendrán.

Es por esto que esta fase crucial de todo estudio¹⁹ deba ser realizada con el mayor rigor posible para un correcto desarrollo de la investigación posterior.

El proceso de elección y selección de variables puede ser dividido en las dos etapas siguientes: en primer lugar la determinación de las variables necesarias para, a continuación, seguir con la identificación de las variables efectivamente disponibles. Será este segundo paso el que nos presente mayores dificultades en la aplicación práctica puesto que de las variables que serían necesarias o convenientes para llevar a cabo el análisis, son muchas las que no están disponibles. Así, esta limitación justifica el hecho final de que en la selección de variables pueda parecer que se le da más peso a algunos componentes y no a otros, lo cual no responde a un criterio predeterminado sino a una mera cuestión práctica.

Estas dificultades en la búsqueda de la información están principalmente motivadas por las limitaciones inherentes al trabajo con un nivel de desagregación muy elevado como el aquí llevado (o municipal) lo cual limita significativamente la disponibilidad de las fuentes. Al mismo tiempo por lo que respecta a los distintos componentes del bienestar, conviene dejar constancia de que hay algunos campos en los que es prácticamente imposible obtener información con este nivel de desglose.

Experiencias e investigaciones previas (López Vizcaíno et ál., 2003) proporcionaron un conocimiento importante sobre lo referente a la disponibilidad de variables (y de fuentes), así como de los datos que resultaban discriminantes, y que, por tanto, era necesario contar en el estudio. Si bien esto facilitó el trabajo al permitir disponer de una base referencial destacable, también supuso un esfuerzo en cuanto a ser conscientes de la necesidad de determinado tipo de variables (o cuando menos alguna «proxy» de estas). Simultáneamente conviene destacar que la información manejada se limitó a información objetiva, esto es, que pudiese ser obtenida de manera directa. De esta forma no sólo se consigue facilitar a los efectos prácticos el trabajo sino que tal y como señalan algunos autores (Martín-Guzmán et ál., 1994) se está aportando interesante información sobre el estilo y el nivel de vida de las familias.

Con este procedimiento se están dejando de lado determinados aspectos subjetivos que tienen influencia en el bienestar de los individuos, fundamentalmente por lo que se refiere a sus percepciones de determinados aspectos tales como las condiciones de trabajo, la valoración del tiempo libre, la preocupación por la seguridad ciudadana, etc. No obstante, por la propia concepción de este trabajo, al manejar variables de ayuntamientos, la obtención de esta información configuraría un estudio per se a lo que, por lo de ahora, se renuncia al limitarnos de manera exclusiva a los datos objetivos.

Así pues, el procedimiento seguido comenzó con la determinación y establecimiento de aquellas variables con las que sería deseable contar en función de las experiencias anteriores. Estas variables fueron buscadas de forma minuciosa tras la revisión de las fuentes y bases de datos disponibles. Como ya se señaló, el resultado final no fue todo lo satisfactorio que debería, motivado por cuestiones tales como la escasez de datos, y también por su bajo grado de actualización (no eran suficientemente recientes).

En el proceso de obtención y recopilación de la información también fue necesario proceder con una relativización de las mismas en función de la población para su año de referencia. Todas las variables están relativizadas por la población de cada ayuntamiento en el caso de que se refieran a la población, o por las viviendas totales del ayuntamiento para aquellas variables que hacen referencia a las viviendas. La excepción a esta regla general viene dada por la superficie quemada en los incendios forestales, que se relativizó por la superficie forestal. Además, para evitar problemas de agregación relacionados con la escala de medida, se consideró la media de Galicia igual a 100 para cada variable.

Así, se emplearon en este estudio todas las variables económicas y sociales que estando disponibles guardaran alguna relación con el bienestar²⁰. En la línea de lo expuesto con anterioridad, para el proceso de selección de variables se optó por diferenciar entre los distintos campos que conforman los «componentes básicos» del bienestar. De este modo específico se atendió a los siguientes parámetros: población, renta y protección social, vivienda, transporte y medio ambiente, trabajo, salud, educación, cultura y ocio, y participación social.

De esta relación de los componentes aparece un nuevo ámbito que se viene a añadir a los tradicionalmente utilizados en la bibliografía. Se trata del componente de la población que se consideró relevante, a través de las distintas variables manejadas, para su incorporación al estudio. Este hecho viene motivado porque con su actividad, el individuo colabora en la continua renovación de la existencia social, participa en la satisfacción de las necesidades colectivas y acredita el derecho a la satisfacción de sus propias necesidades. Es por ello que se considera que la medición del bienestar debe contemplar al ser humano como agente social o en agregados demográficos y sociales, que es lo que se recoge con la información demográfica (características y distribución, movimientos de población, participación en los procesos de reproducción social, etc.). Otra característica que se debe mencionar es que, con respecto al componente básico del bienestar relativo al campo de la vivienda, transporte y medio ambiente se consideró oportuno hacer una división en dos partes diferenciadas: los datos relativos a la vivienda y transporte por un lado y los relativos al medio ambiente por otro.

Finalmente, se emplearon un total de 45 variables, las cuales se recogen en la tabla 2 junto con su fuente y la fecha de referencia.

Tabla 2: relación de las variables empleadas

VARIABLE	AÑO	FUENTE
POBLACIÓN		
1. Tasa de natalidad	2005	IGE
2. Tasa de nupcialidad	2005	IGE
3. Índice de envejecimiento	2005	IGE
4. Índice de recambio de la población activa	2005	IGE
5. Índice de dependencia global	2005	IGE
6. Índice de juventud de la población activa	2005	IGE
7. Saldo vegetativo relativo	2005	IGE
8. Saldo migratorio relativo	2005	IGE
9. Índice sintético de fecundidad	2004	IGE
10. Edad media de la maternidad	2004	IGE
11. Edad media en el primer matrimonio. Hombres	2005	IGE
12. Edad media en el primer matrimonio. Mujeres	2005	IGE
RENTA Y PROTECCIÓN SOCIAL		
13. Beneficiarios de emergencia social	2005	Vicepresidencia
14. Beneficiarios de la renta de integración social de Galicia	2005	Vicepresidencia
15. Número de pensiones no contributivas por habitante	2005	Vicepresidencia
16. Indicador municipal de la renta de los hogares (IMRF)	2002	IGE
VIVIENDA Y TRANSPORTE		
17. Porcentaje de viviendas familiares con delincuencia o vandalismo en la zona	2001	INE
18. Porcentaje de viviendas familiares con falta de servicios de aseo en la vivienda	2001	INE
19. Porcentaje de viviendas familiares sin canalización de aguas residuales	2001	INE

20. Porcentaje de viviendas familiares que no tienen agua corriente	2001	INE
21. Porcentaje de viviendas familiares que disponen de una segunda vivienda	2001	INE
22. Porcentaje de viviendas familiares con problemas de malas comunicaciones	2001	INE
23. Vehículos turismo por habitante	2005	DGT

MEDIO AMBIENTE

24. Superficie quemada respecto a la superficie total	2005	CMA
25. Porcentaje de viviendas familiares con problemas de contaminación	2001	INE
26. Porcentaje de viviendas familiares con problemas de ruidos exteriores	2001	INE
27. Porcentaje de viviendas familiares con pocas zonas verdes	2001	INE
28. Porcentaje de viviendas familiares con problemas de poca limpieza en las calles	2001	INE

TRABAJO

29. Tasa de paro. Hombres	2006	CT
30. Tasa de paro. Mujeres	2006	CT
31. Porcentaje de parados en la industria	2006	CT
32. Porcentaje de parados en los servicios	2006	CT
33. Porcentaje de parados menores de 25 años. Hombres	2006	CT
34. Porcentaje de parados menores de 25 años. Mujeres	2006	CT

SALUD

35. Tasa estandarizada de mortalidad por cáncer de mama	2000-2004	CS
36. Tasa estandarizada de mortalidad por suicidio	2000-2004	CS
37. Tasa estandarizada de mortalidad por cáncer de pulmón. Hombres	2000-2004	CS
38. Tasa de mortalidad estandarizada por accidentes de tráfico	2000-2004	CS
39. Tasa de años de vida potenciales perdidos en hombres	2005	CS
40. Tasa de años de vida potenciales perdidos en mujeres	2005	CS

EDUCACIÓN

41. Tasa de analfabetismo	2001	INE
42. Población titulada con graduado escolar	2001	INE

CULTURA Y OCIO

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

PARTICIPACIÓN SOCIAL

45. Porcentaje de abstención en las últimas elecciones	2006	MI
--	------	----

Nota: las siglas empleadas son:

CC: Consellería de Cultura (Xunta de Galicia)

CMA: Consellería de Medio Ambiente (Xunta de Galicia)

CT: Consellería de Trabajo (Xunta de Galicia)

CS: Consellería de Sanidad (Xunta de Galicia)

DGT: Dirección General de Tráfico. Ministerio de Interior.

IGE. Instituto Galego de Estatística.

INE: Instituto Nacional de Estadística.

MAP: Ministerio de Administraciones Públicas.

MI: Ministerio de Interior.

Vicepresidencia: Vicepresidencia de la Igualdad y del Bienestar (Xunta de Galicia)

4. PRINCIPALES RESULTADOS

Como en todo trabajo aplicado, la obtención de resultados constituye la instancia que finalmente justifica su realización. No obstante, previo a su descripción es importante dejar constancia de que al observar las variables disponibles para comenzar el análisis se comprueba que existen fuertes correlaciones entre ellas. Este hecho produciría una excesiva redundancia y, además en técnicas como la AED, en el caso de usar un número excesivo de inputs y outputs pueden quedar muchos ayuntamientos en la frontera (Zhu, 2001), lo cual impediría su discriminación en términos de bienestar. Por este motivo, para determinar qué variables utilizar, se emplea el procedimiento iterativo de entrada de las variables en el cálculo de la DP_2 , así como los factores de corrección (FC) de las variables en el cálculo de la citada distancia. Paralelamente, en este proceso se intentará que todos los componentes del bienestar estén representados en el indicador sintético y también, que los factores de corrección sean altos, lo que nos estará indicando que la información aportada por la variables no está incluida en otras variables consideradas en el análisis. El orden de entrada de las variables en la distancia DP_2 así como los FC se presentan en la tabla 3.

Se puede comprobar como una característica destacable es que las variables de salud no semejan ser las más correlacionadas con el bienestar municipal, en vista del orden relativo en que aparecen. De todas maneras resulta interesante observar que, a pesar de que no aparecen en los primeros puestos, tienen un grado de información no incluida en las variables anteriores importante.

Otra circunstancia que cabe destacar es la importancia de las variables del campo de la renta y las variables de educación. La segunda variable que entra en el análisis pertenece al ámbito de la educación, la tasa de analfabetismo, a la que le siguen en el puesto cuarto los titulados con graduado escolar. El indicador municipal de la renta de los hogares aparece en el puesto 13 con un factor corrector del 0,78 lo que deja patente que esta variable aporta mucha información nueva.

Tabla 3: Variables según el orden de entrada en la DP_2 y factores correctores

Variabes	FC
Índice de recambio de población activa	1
Tasa de analfabetismo	0,93
Índice de juventud de la población activa	0,35
Titulados con graduado escolar	0,41
Saldo migratorio	0,71
Tasa de paro. Hombres	0,8
Índice de dependencia global	0,13
Tasa bruta de nupcialidad	0,44
Falta de servicios de aseo en la vivienda	0,78
Índice de envejecimiento	0,1
Tasa de natalidad	0,17
% de viviendas sin agua corriente	0,78
IMRF	0,84
Pensiones no contributivas	0,72
% de viviendas con malas comunicaciones	0,89

Beneficiarios de emergencia social	0,51
Índice sintético de fecundidad	0,26
Edad media en el momento del primer matrimonio. Hombres	0,75
Beneficiarios del RISGA	0,61
Saldo vegetativo	0,21
Edad media en el momento del primer matrimonio. Mujeres	0,53
% de viviendas sin canalización de aguas residuales	0,74
Vehículos turismos	0,45
% de superficie quemada	0,86
% de viviendas con poca limpieza en las calles	0,54
Tasa de mortalidad estandarizada por cáncer de pulmón. Hombres	0,5
% de parados menores de 25 anos. Hombres	0,84
Clubs deportivos	0,76
Tasa de paro. Mujeres	0,43
% de viviendas con ruidos exteriores	0,35
% de viviendas que disponen de segunda vivienda	0,73
% de parados menores de 25 anos. Mujeres	0,13
% de paro en los servicios	0,72
Tasa de mortalidad estandarizada por suicidio	0,84
Edad media a la maternidad	0,78
% de viviendas con delincuencia o vandalismo en la zona	0,31
Tasa de años potenciales de vida perdidos. Hombres	0,78
Tasa de mortalidad estandarizada por accidentes de tráfico	0,83
% de viviendas con pocas zonas verdes	0,51
Tasa de años potenciales de vida perdidos. Mujeres	0,86
% de paro en la industria	0,45
% de abstención en las elecciones	0,67
Tasa de mortalidad estandarizada por cáncer de mama	0,57
% de viviendas con contaminación	0,37
Instalaciones deportivas	0,75
% de viviendas con pocas zonas verdes	0,51

En esta línea también es relevante destacar la importancia de las variables demográficas y laborales en la explicación del nivel de bienestar. Así, los primeros puestos están ocupados por variables pertenecientes a estos campos, destacando la importancia de la variable *índice de recambio de la población activa* que resulta ser la más importante en la explicación del nivel de bienestar (concretamente es la primera variable que además no aparece corregida).

Por último hay que hacer hincapié en que todas las variables de vivienda tienen unos factores correctores muy altos, lo que indica que son variables que, al mismo tiempo que aportan mucha información nueva, están muy relacionadas con el bienestar que se pretende medir²¹.

Una vez analizadas las variables, y teniendo presentes sus factores correctores así como el componente básico al que pertenecen, las variables que se emplearán para el cálculo del indicador sintético mediante la AED se presentan en la tabla 4. De este modo, quedan cubiertos

todos los componentes del bienestar y no se emplea información redundante que podría influir a la hora de discriminar a los ayuntamientos según su bienestar en el nivel municipal.

Para obtener los valores del indicador sintético AED se resolvió para cada uno de los ayuntamientos gallegos una variante lineal del modelo general (*Expresión 3*). En su resolución no se presentó ningún problema de infactibilidad, lo cual quiere decir que todos los ayuntamientos encontraron un sistema de ponderaciones que cumple todas las restricciones impuestas. En cuanto a los resultados del indicador, estos son recogidos en la tabla 5 y la tabla 6 y también en la figura 1, que facilita la localización de los concejos mediante un mapa.

Sobre estos resultados, lo primero que hay que destacar es que aparecen 66 ayuntamientos que alcanzan el valor unitario para el indicador. Por esta razón, se puede considerar que estos ayuntamientos presentan una buena situación en términos de bienestar, teniendo en cuenta las variables consideradas en el análisis. El número de ayuntamientos con índice unitario es bastante elevado, quizás si fuesen utilizadas más restricciones en el programa

Tabla 4: Variables empleadas en el AED

VARIABLE	FC	Input/Output
POBLACIÓN		
Índice de recambio de población activa	1	Input
Saldo migratorio	0,71	Output
RENTA Y PROTECCIÓN SOCIAL		
IMRF	0,84	Output
Pensiones no contributivas	0,72	Input
VIVIENDA Y TRANSPORTE		
% de viviendas con malas comunicaciones	0,89	Input
% de viviendas sin agua corriente	0,78	Input
Falta de servicios de aseo en la vivienda	0,78	Input
% de viviendas que disponen de segunda vivienda	0,73	Output
MEDIO AMBIENTE		
% de superficie quemada	0,86	Input
TRABAJO		
Tasa de paro. Hombres	0,8	Input
% de parados menores de 25 años. Hombres	0,84	Input
SALUD		
Tasa de mortalidad estandarizada por suicidio	0,84	Input
Tasa de mortalidad estandarizada por accidentes de tráfico	0,83	Input
EDUCACIÓN		
Tasa de analfabetismo	0,93	Input
CULTURA Y OCIO		
Clubs deportivos	0,76	Output
Instalaciones deportivas	0,75	Output
PARTICIPACIÓN SOCIAL		
% de abstención en las elecciones	0,67	Input

(Expresión 3) dándole más importancia a unas variables que a otras se obtendrían menos unidades con valor unitario. De todos modos, como ya se ha resaltado con anterioridad, no es fácil asignarle la importancia a las variables cuando entre los propios individuos existen discrepancias a la hora de considerar cuáles son los factores más destacados que influyen en el concepto de bienestar.

Al prestar atención a los ayuntamientos con un valor alto del indicador en la figura 1, destaca la posición privilegiada de concejos pertenecientes a la Mariña lucense, tales como

Tabla 5: indicador sintético para los concejos con un valor más alto

Ayuntamiento	Indicador	Ayuntamiento	Indicador	Ayuntamiento	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
Cospito	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 G. R., 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	Rubíá	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	Sarreaus	0,897
Rábade	1	Xove	1	Vilagarcía de Arousa	0,896

Tabla 6: indicador sintético para los concejos con un valor más bajo

Ayuntamiento	Indicador	Ayuntamiento	Indicador	Ayuntamiento	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	Chandrexa 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

Burela, Foz, Xove y Ribadeo, que ocupan puestos destacables y tienen valores de indicador elevados. Sin embargo, dadas las características económicas de estos ayuntamientos, no extraña su clasificación en estos lugares al constituir una clasificación que también se obtiene en otros estudios semejantes en el ámbito socioeconómico (López Vizcaíno, 2003; La Caixa, 2006).

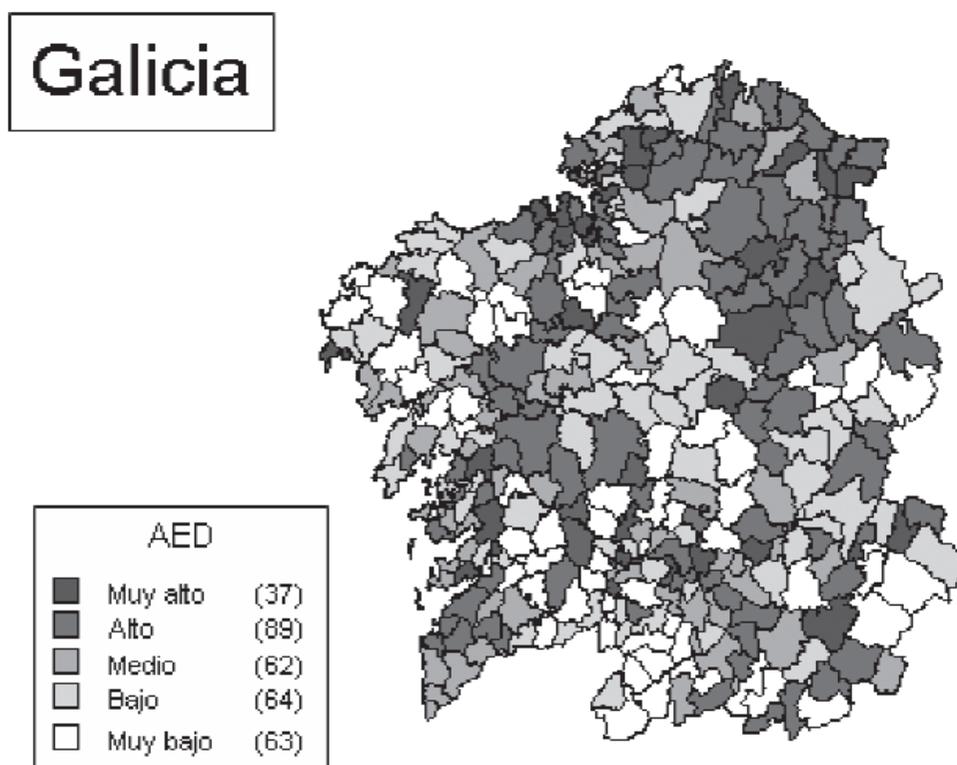
Contrariamente, hay un grupo de municipios que no consiguen el valor de 0,3 en el índice y cuya situación contrasta, por lo tanto, con la de los ayuntamientos que se acaban de analizar. Corresponden a los municipios de Sobrado, Verea, Padrenda, Cualedro y Vilardevós. Todos ellos son ayuntamientos de Ourense excepto Sobrado, perteneciente a la provincia de A Coruña, que destacan por su población envejecida y por contar con una situación económica inferior a la del resto de los municipios. Se puede decir, en general, que todos los concejos que aparecen en las posiciones inferiores son mayoritariamente ayuntamientos de las provincias de Lugo y Ourense, que cuentan con los peores datos en las variables de población.

También es significativa la clasificación en los primeros puestos, con un valor unitario, del concejo de Dozón, al tiempo que sorprende la posición de Cariño que aparece en lugar bajo. La primera situación puede darse porque Dozón es el ayuntamiento de Galicia con la tasa de paro más baja en el año 2006 mientras que Cariño contaba en el año 2001 con una tasa de analfabetismo significativamente alta. Por otra parte, e igual que ocurre en los estudios de similares características comentados, hay que señalar la buena posición de los ayuntamientos

Tabla 7: contribuciones relativas en algunos municipios de las variables output al indicador sintético

	Saldo migratorio	IMRF	2ª vivienda	Clubs deportivos	Instalaciones deportivas
Oleiros	6,92	42,54	11,05	39,36	0,13
Meira	2,09	20,84	41,29	24,71	11,08
Ouro	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 geográfica del indicador sintético en los ayuntamientos gallegos



orensanos de Beariz y Avión que, aunque no poseen una buena situación en las variables relacionadas con la población, tienen una renta por habitante muy elevada.

Analizando las contribuciones de cada variable al indicador sintético se puede deducir, por ejemplo, que las causas de que Oleiros esté en los primeros puestos se deben, entre otros motivos, a las variables de renta por habitante y al número de instalaciones deportivas por habitante. Otros municipios que sorprenden en los primeros puestos son Meira y Ouro, su posición viene determinada por los valores altos de la variable *% de viviendas que poseen una segunda vivienda*. Por último, conviene destacar que la posición destacada de los ayuntamientos de Larouco y Vilariño de Couso se debe, entre otras, a las variables *instalaciones* y *clubs deportivos*.

5. RESUMEN Y CONCLUSIONES

El condicionamiento que viene dado por los datos empleados no debe impedir extraer unos resultados en cuanto al análisis en el nivel económico y social del bienestar de los ayuntamientos gallegos. Más aun si pensamos que la mayor parte de las decisiones políticas y económicas se basan en un sólo parámetro o dimensión²² y que además no es frecuente descender al nivel municipal, estos resultados aportan un valor añadido resaltable por la información nueva y detallada que proporcionan.

Asimismo, la limitación temporal cuando nos referimos a un único año o periodo de referencia tampoco debe ser impedimento para la consideración de los resultados. Obviamente estos pueden (y deben) variar al modificar la referencia temporal, de tal manera que la evolución temporal permitiría una mayor profundización en el tema tratado. No obstante, esta tarea excede las pretensiones de este análisis, que se limita a la consideración estática y, por tanto, adopta una concepción de las variables como reserva y no como flujo.

Hechas estas consideraciones a modo de premisas previas, las conclusiones que se deben destacar se refieren a dos aspectos diferenciados. Así en primer lugar, conviene destacar el método empleado para la medición del bienestar en el nivel municipal y, seguidamente, hay que hacer hincapié en lo que se refiere a los propios resultados.

El bienestar de los ayuntamientos gallegos constituye un campo que no cuenta en la literatura especializada con muchas referencias. Lo cual está motivado, como se ha puesto de manifiesto en el primer epígrafe, por las dificultades inherentes al proceso de medida de un concepto complejo, amplio y ambiguo como es el bienestar. En este trabajo se aborda este propósito con una intención aproximativa y no tanto maximalista que permita ahondar y complementar el conocimiento de la realidad municipal gallega. Para esta tarea se procuró resolver uno de los principales problemas que encuentran los investigadores que es la influencia de muchos y variados aspectos en la percepción del bienestar, esto es, de su manifiesta multidimensionalidad.

La aplicación de técnicas estadísticas robustas y contrastadas en el nivel empírico, aunque no tanto en el ámbito de las ciencias sociales, posibilita la superación del «problema» multidimensional del concepto del bienestar. Concretamente, las ventajas características del análisis envolvente de datos (AED) suponen un pilar sobre el que se sustenta el estudio. En pocas palabras, se trata de una técnica que no realiza una asignación a priori de las ponderaciones (como hacen otros métodos semejantes) y, fundamentalmente, en su desarrollo es posible proceder con ponderaciones diferenciadas para cada ayuntamiento, lo cual es importante para un propósito como el que aquí se expone.

Así, el enfoque multidimensional permite considerar los diferentes componentes del bienestar, los componentes básicos, que van desde la educación a la salud, pasando por el medio ambiente o la vivienda, de tal forma que al final se obtiene una visión de conjunto de indudable utilidad. Esto será así, tanto en lo que se refiere al ámbito de la Academia como en su uso cotidiano para el público en general, así como por agentes políticos y decisores. Este hecho se ve reflejado como resumen final en el mapa del bienestar municipal que acerca una visión general sobre esta temática que es digna de mención.

En lo tocante a los propios resultados, es decir, a lo que las tablas y el mapa obtenido nos muestran, son varios los aspectos que hay que señalar. En primer lugar se puede comprobar como la tradicional dicotomía entre la Galicia costera y la Galicia interior se ve substancialmente matizada. En concreto, se divisa una franja diagonal que va del sudoeste al noreste que sólo se ve rota por algunas excepciones que se dan en la provincia de Ourense (en la comarca de la capital, en Valdeorras y en O Ribeiro). Así, esta línea concentra a los municipios que se aprovechan de un mayor bienestar mientras que, a su alrededor, la situación sería contraria.

De un modo específico, tanto en cantidad como en intensidad, sobresalen positivamente las comarcas del norte de Lugo, lo cual no resulta una novedad en este tipo de estudios, así como las áreas de A Coruña y Ferrol. En el extremo opuesto, donde se alcanzan los valores más bajos en los niveles de bienestar, se observa una cierta concentración fuera de la zona de la diagonal. En concreto, estos se localizan preferentemente en la Costa de la Muerte y en el sureste gallego, que incluye tanto a la provincia de Ourense como a la de Pontevedra. De todos estos ayuntamientos pueden extraerse una serie de características comunes que van desde aspectos demográficos (como un claro envejecimiento o reducida población) hasta cuestiones económicas, como el bajo nivel de renta.

No obstante, es importante atender a una consideración geográfica que viene dada por el hecho de que son áreas periféricas y, por tanto, relativamente alejadas de los grandes núcleos económicos y poblacionales gallegos. Así pues, en lo que concierne a la valoración del bienestar, se puede concluir que el efecto costa-interior se ve sustituido por la condición metropolitana o de grande, o cuando menos, de media urbe. Esta circunstancia debería ser pues considerada por los responsables en esta materia puesto que se ha comprobado su influencia significativa.

Finalmente es importante destacar que al incluir más variables que las estrictamente económicas los resultados difieren de los que se obtendrían de una ordenación de los ayuntamientos en términos de renta. Así, por ejemplo, la posición de los concejos como Santiago de Compostela o Narón es peor que la que obtendrían si se ordenasen en términos de renta, mientras que ayuntamientos como Mondariz-Balneiro ve muy mejorada su clasificación al incluir más variables que la propia renta. Este hecho pone de manifiesto la que puede ser principal conclusión del trabajo aquí emprendido. Problemas tales como la medición del bienestar no deben (ni pueden) ser reducidos a una óptica unidimensional, como frecuentemente se realiza con las variables monetarias. Como se puede observar, los datos de renta,

Notas

- 1 Así, por ejemplo, una de las principales políticas que se está implementando en el seno de la Unión Europea es la política regional que tiene como finalidad la compensación de los desequilibrios entre regiones, entre los que cabe destacar la diferencia en el nivel de bienestar, magnitud para la cual se debería contar con una medida adecuada.
- 2 Nótese que estas no son dos dimensiones ortogonales sino más bien dos aspectos interrelacionados de una misma realidad.
- 3 De hecho, su empleo cada vez más extendido llevó a comprender campos con un contenido netamente social como por ejemplo el «Estado benefactor» (welfare state) basado en la aplicación de esta teoría a la idea de un conjunto creciente de servicios sociales según las bases teóricas establecidas por Beveridge en el año 1942 y que fue iniciado en el Reino Unido tras la segunda guerra mundial.
- 4 Informe técnico del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas editado en el año 1977 bajo el título *The feasibility of welfare-oriented measures to supplement the national accounts and balances: a technical report*.
- 5 Véase Medina (1997) o Aguilar (2005).
- 6 Este autor analizaba el problema desde la óptica de los factores de producción sin prestar atención a los problemas asociados a la distribución personal del ingreso.
- 7 Propuestas referenciadas en NNUU (1975). En concreto, la primera de ellas, de amplia repercusión, posterior fue expuesta en el año 1973 en la conferencia organizada por el National Bureau of Economic Research con el título de *The Measurement of Economic and Social Performance*.
- 8 Concepto que vuelve a estar de actualidad con la publicación de los ensayos de este autor en una compilación publicada por Edward Elgar de título *World finance and economic stability* (2003).
- 9 Este sería el caso de otras importantes dimensiones del propio bienestar humano tales como la salud, la educación, el nivel de estudios, los servicios, las infraestructuras, la vivienda, la seguridad, el entorno, etc.
- 10 Como por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística español (INE, 1991) o el índice de calidad de vida (ICV del Social Wath, 2004).
- 11 De esta manera, en línea con lo establecido por Zarzosa (1996) no se consideran las percepciones humanas que muestran un carácter subjetivo.
- 12 Este procedimiento se encuentra referenciado en la literatura especializada como «método de componentes (indicadores)».
- 13 Este autor afirma que «la característica esencial del bienestar es la capacidad para conseguir realizaciones valiosas».
- 14 Fundamentalmente por lo que se refiere a alguno de los componentes como se verá en el apartado correspondiente: cultura, participación social, etc.
- 15 Véase, por ejemplo, Beveridge (1942).
- 16 $1 - R^2_{i, i-1, \dots, 1}$ supone el factor de corrección (FC).
- 17 En este caso se consideró razonable adoptar la regla de detener el proceso cuando la distancia tomase un valor menor que 0,01.
- 18 Demostrado por Zarzosa (1996).
- 19 Esta viene siendo en los últimos tiempos una de las principales preocupaciones del Banco Mundial, que a través de su programa Living Standards Measurement Study (LSMS) (disponible en <http://www.worldbank.org/lms/>) incide en cuestiones metodológicas entre las que destaca la selección de variables.
- 20 Esto es, emplearon todas las variables aunque estas tuviesen un poder discriminante bajo o bien no proporcionasen información suficiente para la medición del nivel de bienestar.
- 21 Hay que tener en cuenta que todas estas variables son del año 2001.
- 22 Piénsese por ejemplo, que la política regional que implementan en la UE toma como referencia casi exclusiva una variable de renta: el producto interior bruto (PIB).

ingresos o gastos, aunque son importantes, no comprenden ni pueden capturar toda la realidad socioeconómica y social de un territorio, en este caso, un municipio.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, P. 2005. *Elaboración de mapas de pobreza a diferentes niveles de desagregación geográfica, una aplicación para el estado de Veracruz*. Puebla, Mexico: Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas.
- Banco Mundial. 2005. *Poverty Manual*. Poverty-Analysis Initiative (PAI), Washington: World Bank Institute.
- Bentham, J. 1781. *An introduction to the principles of morals and legislation*. Nueva York: Prometheus Books.
- Beveridge, W. H. 1942. *Social insurance and allied services*, (Beveridge Report). Londres, Reino Unido: HMSO.
- Charnes, A.; Cooper, W. W.; Lewin, A. y Seidord, L. M. 1994. *Data envelopment analysis: theory, methodology and application*. Boston: Kluwer Academic.
- Charnes, A., Cooper, W. W. y Rhodes, E. 1978. «Measuring the efficiency on decision making units», *European Journal of Operational Research*, 2.
- Chasco, C. y 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. y Zhu, J. 2004. «Data envelopment analysis: history, models and interpretations», en W. W. Cooper, L. M. Seiford y J. Zhu (eds.). *Handbook on data envelopment analysis*, cap. 1. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Hashimoto, A.; Sugita, T. y Haneda, S. 2007. «Seeing how the Japan's quality-of-life has changed», *Discussion Paper Series*, 1169. Tsukuba, Japón: Department of Social Systems and Management, Universidad de Tsukuba.
- 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 Estadística. 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: Universidad de Santiago.
- Martín-Guzmán, M. P. y 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. y 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.
- Naciones Unidas. 1961. *Definición internacional y medida de los niveles de vida*. Nueva York: Estudios de métodos, E/CN3/270.
- Naciones Unidas. 1975. *Towards a System of Social and Demographic Statistics*. Nueva York: 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 Estadística.
- 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 del Tercer Mundo.
- Stewart, K. 1974. *National income accounting and economic welfare: the concepts of GNP and MEW*. San Luis: Federal Reserve Bank.
- Tobin, J. 1982. *Asset Accumulation and Economic Activity*. Chicago: 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: Universidad de Valladolid.
- Zhu, J. 2001. «Multidimensional quality-of-life measure with an application to fortune's best cities», *Socio-Economic Planning Sciences*, 35.

El nuevo sistema para la autonomía y la atención a la dependencia: ¿reducirá las desigualdades en la utilización de los servicios?*



La distribución social de las cargas familiares en la atención a las personas adultas dependientes se presenta desigual entre clases sociales y Comunidades Autónomas. La recientemente aprobada Ley de Promoción de la Autonomía y la Atención a las Personas en Situación de Dependencia puede contribuir a reducir estas desigualdades, pero hay incertidumbres en el alcance que pueda tener en este ámbito. El artículo describe las desigualdades existentes y compara los diseños institucionales más relevantes en los estados miembro de la Unión Europea para reflexionar sobre cuáles pueden ser algunos efectos esperados de la nueva legislación española.&

& Palabras clave: atención a la dependencia, desigualdades sociales, estratificación social, distribución territorial de recursos, regímenes de bienestar

INTRODUCCIÓN

En fecha reciente ha sido aprobada por las Cortes Generales la Ley de Promoción de la Autonomía y la Atención a las Personas en Situación de Dependencia¹. En este artículo se describe el sistema actual de atención a la dependencia en España y se especula sobre el efecto que pueda tener la nueva ley en la estructura actual de las desigualdades en el acceso a los servicios de atención a la dependencia. Para ello, el artículo se presenta en cuatro secciones. La primera ofrece una panorámica de algunos de los sistemas de atención a la dependencia existentes en la Unión Europea en los cuales las autoridades españolas han podido inspirarse para promulgar la nueva ley. La segunda sección compara estos sistemas con el español y constata el enorme retraso de nuestro país en lo concerniente a la oferta de servicios públicos. La tercera sección ilustra las desigualdades en el acceso a la atención a la dependencia existentes en nuestro país como resultado del sistema actual, en el que destacan especialmente las desigualdades basadas en la clase social y en el territorio de residencia. Por último, se apuntan los efectos esperados de la nueva ley sobre la estructura de desigualdades descrita y se llama la atención sobre algunas deficiencias posibles en el desarrollo de la nueva ley.

1. DISEÑOS INSTITUCIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA DE LOS 15

Los datos internacionales sobre cobertura de las personas dependientes con independencia de su edad son escasos, sin embargo disponemos de datos sobre la cobertura de las personas mayores que son el grueso de las personas dependientes. Observando la cobertura de servicios para mayores mostrada en la tabla 1 podemos identificar tres grupos de países con diferentes niveles de cobertura. Los países escandinavos son los que han desarrollado mayor protección, y su oferta de servicios a domicilio y de plazas en centros residenciales cubre en torno a un tercio de las personas mayores, con la ayuda a domicilio como el servicio más extendido. En el extremo opuesto se sitúan España y otros países de la Europa meridional, donde la atención a las personas mayores recae de manera abrumadora en las familias. El resto de países europeos ofrece una cobertura global algo superior al 10% de las personas mayores y con una práctica de atención todavía muy centrada en la oferta de plazas residenciales aunque la disponibilidad de servicios a domicilio es creciente.

Un conjunto de países de la Europa continental puso en marcha programas específicos en los años noventa. Austria instituyó en 1993 un subsidio a los dependientes de carácter universal. Alemania en 1995 creó un complemento del seguro de enfermedad dirigido a proteger la dependencia imitado, por Luxemburgo en 1998, y Francia, tras varios intentos de resultados insatisfactorios, instituyó en 2002 la *prestación personalizada de autonomía*. Estos programas recientes y los más consolidados de los países escandinavos difieren entre sí en los instrumentos utilizados y en sus resultados. Los programas de atención a la dependencia han tenido que elegir entre varias combinaciones de dilemas que afectan a cuestiones clave como el tipo de prestación, los criterios de acceso a las prestaciones, las fuentes de financiación y el modelo organizativo para coordinar los recursos disponibles. Veamos en qué consisten estos dilemas.

1.1. Prestaciones y criterios de acceso

Las prestaciones pueden ser en metálico o de servicios en especie, y pueden variar según estén dirigidas a las personas dependientes o a las personas cuidadoras, así como en las dis-

criminales que puedan hacer en función del nivel de dependencia, de la edad y de la renta disponible. La prestación directa de servicios pretende garantizar el bienestar de las personas dependientes y aligerar la carga de sus cuidadoras, a la par que utilizar la prestación como un recurso para aumentar la ocupación laboral. Las prestaciones en metálico, en cambio, tienden a ser una compensación económica por los gastos derivados de la dependencia y, en ocasiones, una retribución simbólica a las cuidadoras informales. La utilización de las prestaciones en metálico como recurso para aumentar el empleo no es imposible en tanto puede operar como una subvención a la demanda que incentive el desarrollo de un mercado de servicios, sin embargo la evidencia disponible no permite garantizar que ese sea el resultado si no hay una acción complementaria por parte de los poderes públicos para extender la red de servicios (Österle, 1996; Evers, 1998).

Las prestaciones en metálico constituyen la piedra angular de las reformas más recientes en Austria, Alemania, Luxemburgo y Francia. Son un recurso que trata de retrasar el ingreso de la persona dependiente en un centro residencial y aligerar la presión sobre los servicios hospitalarios. Con estas prestaciones se ofrece una compensación a las personas cuidadoras a cambio de una dedicación que les impide desarrollar una actividad laboral formal. En su formulación más extrema, la prestación conlleva el compromiso de no trabajar. Este es el caso de las prestaciones para el cuidado de discapacitados (*invalid care allowances*) en el Reino Unido. Sus beneficiarias son mayoritariamente mujeres en edad laboral con una renta disponible por debajo de un umbral definido, y que han de dedicar un número mínimo de horas de cuidados a la semana a una persona discapacitada. A cambio de la prestación, se comprometen a no ejercer actividad laboral alguna. La prestación en metálico se convierte en este caso en una especie de salario, pero con el inconveniente de que no es reconocido como empleo a efectos de contribuciones a la Seguridad Social y deja sin su protección a las perceptoras. Además, su cuantía es del todo insuficiente y no constituye nunca una fuente de ingresos que permita la independencia de la beneficiaria (Baldwin et ál., 1991).

La prestación puede ser de tipo universal como en Austria, sin discriminación por edad del dependiente, o con cobertura limitada a quienes han cotizado previamente a la Seguridad Social como en el caso alemán. En ambos casos, estas transferencias en metálico son un derecho cuyo titular es la persona dependiente y, aunque no lo sea su cuidadora, pretenden operar al mismo tiempo como un pago simbólico a ésta y como una subvención a la demanda que permita costear los gastos ocasionados por la dependencia. En Alemania, empero, el dependiente puede elegir entre percibir el subsidio en metálico o recibir una cantidad limitada de servicio a domicilio prestado a cargo de las administraciones públicas. La mayoría de beneficiarios opta por la subvención en metálico que aprovecha, si quiere, para pagar a alguna persona pero como en el caso austriaco, no hay control público sobre la calidad profesional del empleado ni sobre el destino de la subvención.

La prestación directa de servicios ha sido la estrategia seguida por los países escandinavos, donde los servicios son ofrecidos bajo el criterio de universalidad sin discriminación alguna por nivel de renta, edad o cotización previa. Dinamarca fue pionera en ofrecer los servicios de atención a domicilio como una alternativa muy consolidada frente a la institucionalización. En nuestros días, este país tiene una de las mejores y más extensas redes de apoyo a los dependientes en su domicilio y ha conseguido contener el gasto sanitario en los niveles más bajos entre los países desarrollados a la par que mantiene un elevado grado de satisfacción entre los usuarios.

Las prestaciones en metálico a las personas cuidadoras también existen en los países escandinavos, pero no tienen un papel tan relevante como en los casos citados. En Noruega el programa de pagos a los cuidadores ha sido resultado de la presión del movimiento feminista con el objetivo de reducir el diferencial de ingresos entre hombres y mujeres y mejorar el estatus del trabajo de los cuidadores de los dependientes, pero estos pagos no son un sustitutivo de los servicios prestados directamente por el sector público, sino un complemento de sus servicios. El derecho a las ayudas lo tienen las personas en edad laboral, incluidas parejas de hecho, y su cuantía no puede superar el coste de contratación del servicio de atención a tiempo completo. El número de beneficiarios de este programa es muy alto, pero las prestaciones son bajas (Lingsom, 1994).

Un rasgo distintivo de los países escandinavos es que las ayudas están más pensadas para promover la ocupación que para compensar simbólicamente el trabajo informal de las cuidadoras. La ocupación es promovida a través de la oferta de servicios donde obtienen empleo abundantes personas con niveles de estudios medios y bajos (Theobald, 2003), al tiempo que se incentiva a las personas cuidadoras para que no abandonen su empleo mediante la concesión de bajas laborales para cuidar a un dependiente o a un enfermo terminal.

Otra posibilidad destacable es que la persona cuidadora perceptora de la prestación en metálico sea considerada *quasi-empleada*. En este caso, la persona cuidadora es considerada a todos los efectos por la Administración pública como una empleada de la persona dependiente y es la administración la que corre a cargo de todo o parte del coste de la contribución a la Seguridad Social. En algunos países escandinavos existe este tipo de prácticas, pero muy escasas y limitadas, sobre todo a áreas geográficas rurales con muy poca densidad de población y donde la oferta de servicios profesionales es muy insuficiente. Las autoridades son conscientes de que el pago de una prestación en metálico añade poco a la cantidad de cuidados recibidos por la persona dependiente y de que constituye sólo una mera compensación simbólica (Sundström, 1994). Glendinning y McLaughlin (1993) en su estudio sobre este tipo de pagos en varios países europeos no han encontrado indicios de que las ayudas económicas a las cuidadoras informales aumentasen de manera significativa la oferta de cuidados informales ni de que redujesen la institucionalización; en Noruega, Lingsom (1994) tampoco concluye que estos pagos afecten a la cantidad ni a la calidad de la atención informal, aunque hacen la vida del cuidador más llevadera. Tampoco parece que las experiencias de Austria y Alemania hayan aumentado de manera significativa la oferta de servicios formales por las razones que serán comentadas más adelante.

1.2. La financiación

A grandes rasgos podemos identificar tres tipos ideales de financiación de los programas de atención a los dependientes: con cargo a impuestos, con cargo a la Seguridad Social, o de manera privada. En la práctica, no obstante, estas fuentes de financiación pueden ser combinadas.

La financiación privada puede obtenerse a través de los ahorros personales acumulados o mediante la mancomunidad de riesgos a través de compañías de seguros. Los ahorros sin embargo son escasos entre muchas personas mayores, salvo el capital invertido en la propia vivienda². Algunos intentos ha habido de permutar la vivienda de la persona dependiente por una plaza de residencia o por otra vivienda más barata y con servicios accesibles, pero su escaso éxito no hace recomendable confiar en esta vía como una solución eficaz. Tampoco

parece recomendable confiar en las compañías de seguros como alternativa ya que ni en los países donde más se ha favorecido su desarrollo a través de desgravaciones fiscales y subvenciones se han conseguido aumentos de cobertura significativos. Se estima que en los EE. UU. los seguros privados financian solamente un 7% del gasto total en residencias (Olsen, 2002) y un 1% del gasto total en la atención a la dependencia. A la vista de experiencias similares con los seguros sanitarios privados, resulta dudoso que un incremento en los beneficios fiscales cambie mucho la situación, mientras que significaría una reducción importante de los ingresos públicos (Wittenberg, 1999).

En general, la financiación privada ha demostrado ser del todo insuficiente. Evaluaciones de la experiencia norteamericana nos indican cuáles son algunas de las dificultades más importantes que tiene el mercado para cubrir esta necesidad de una manera eficaz. En primer lugar, la incapacidad de la población y de las compañías de seguros para valorar las necesidades de atención futuras, lo cual dificulta enormemente la previsión y, segundo, el elevado coste de este tipo de servicios que los hace accesibles sólo a una minoría (Wiener, 1994). La propuesta de financiar un seguro de dependencia mediante fondos de capitalización privados tiene además inconvenientes añadidos que han de ser considerados. Las primas pagadas permitirían cubrir los riesgos futuros de los asegurados pero no sería posible atender las necesidades de las generaciones ahora dependientes, que forzosamente continuarían dependiendo de los cuidados informales prestados por sus familiares. Este inconveniente sólo es salvable mediante la financiación pública, bien con un seguro social basado en el reparto, o con aportaciones a cargo de los presupuestos generales.

Dado que el mercado no puede resolver la protección de la mayoría, los poderes públicos están abocados a asumir algún tipo de responsabilidad que, hasta el momento, se ha plasmado en programas diferentes siguiendo la lógica de sus respectivos regímenes de bienestar. En la mayoría de los países anglosajones las autoridades han asumido la protección asistencial de los muy pobres, dejando a una franja amplia de clases medias sin protección, con la vana esperanza de que los cuidados informales y el mercado serían suficientes. En este caso los servicios públicos a los dependientes son financiados con cargo a impuestos y los criterios de acceso a las prestaciones suelen discriminar por capacidad de pago, grado de dependencia y ausencia de cuidadores informales.

Una evolución más avanzada ha ocurrido en los países escandinavos. Sus gobiernos ofrecen programas financiados con cargo a los impuestos que, si bien inicialmente fueron pensados para los más pobres, han acabado por extender la cobertura a casi todos los ciudadanos dependientes. Estos países comenzaron desarrollando equipamientos residenciales pero a partir de los años setenta optaron por extender una amplia red de servicios de atención a domicilio proveídos mayoritariamente por el sector público. Al mismo tiempo, el fraccionado sistema de ayudas específicas se ha ido sustituyendo por un único programa de atención a la dependencia que es gestionado por los municipios. Estos gozan así de mayor control sobre el gasto total dedicado a la dependencia y de mayor flexibilidad para adaptar la oferta de recursos (residencias, centros de día y ayuda a domicilio) a las necesidades específicas de los dependientes (Royal Commission, 1999, c. 6: 166). En los estados de Europa continental la asistencia a cargo de impuestos también ha estado limitada a los más pobres, pero con el progresivo envejecimiento de la población y el aumento de la actividad laboral femenina se ha visto la necesidad de ampliar la protección a las clases medias. A diferencia de los países

escandinavos, sin embargo, el instrumento elegido han sido las transferencias en metálico financiadas total o parcialmente con las contribuciones a la seguridad social.

Una alternativa adicional que debe considerarse es la posibilidad de que los usuarios financien alguna parte del coste del programa. El copago en este tipo de servicios tiene valedores y detractores según el enfoque que uno adopte en la evaluación. Entre las ventajas del copago figura, como es obvio, el menor coste para el erario público porque modera la demanda, siempre y cuando el beneficiario tenga alguna capacidad de decisión en la cantidad y calidad de los servicios que se le ofrecen, además de que no tiene mucho sentido que se haga pagar un servicio que uno no elige. Si la elección está en manos de un técnico que no ha de soportar su coste, el efecto moderador del copago desaparece. Experiencias de copago existen tanto en los países escandinavos como en las nuevas reformas adoptadas en la Europa continental, aunque sus reglas de aplicación y sus resultados difieren. En los países escandinavos el coste de las residencias es financiado conjuntamente por los usuarios con una porción de su pensión. Se ha estimado que esta aportación supone en torno a un 20% del importe de las pensiones de los residentes, si bien esta media varía según el nivel de renta de la persona. El copago también es utilizado en la financiación de los servicios a domicilio, excepto en Dinamarca, donde este servicio es gratuito³, salvo para los servicios domésticos de limpieza, jardinería..., que son pagados por el usuario, pero subsidiados parcialmente con un programa de transferencias en metálico para esta finalidad. Una precaución que hay que tener con los procedimientos de financiación es que su diseño no genere una estructura de incentivos con efectos perversos sobre la eficiencia del programa. En el caso de las aportaciones privadas, si el copago es menor en servicios residenciales que en la atención a domicilio, se corre el riesgo de que las personas mayores tiendan a elegir el ingreso en una residencia cuando podrían permanecer en su hogar con una ayuda a domicilio, pero que le resultaría más costosa. Así no es de extrañar que en Dinamarca el copago sea exigido en las residencias pero no en los servicios a domicilio. En Japón, el nuevo sistema de protección a la dependencia instituido en el año 2000 exige el copago de una tarifa plana igual para todo el mundo equivalente al 10% del coste de los servicios ha llevado a los consumidores a concentrar su demanda en aquellos servicios de coste relativo más bajo para ellos, y se estima que utilizan un 50% menos de los servicios a los que tendrían derecho (Campbell y Ikegami, 2003). En estos resultados influye sin duda el hecho de que el nuevo sistema japonés consiste en una transferencia en metálico que percibe el usuario *ex post*, es decir, elige su proveedor y paga el coste total del servicio del que obtendrá posteriormente un reembolso del 90%.

1.3. Coordinación y flexibilidad

1.3.1. Servicios socio-sanitarios

En la ayuda a domicilio participan trabajadores muy diversos: personal médico, auxiliar sanitario, social, pedagógico y asistencial del hogar entre otros, que dependen de autoridades administrativas diferentes y de departamentos distintos de un mismo nivel de la Administración pública. A éstos cabe añadir a los trabajadores dependientes de organizaciones privadas y a los autónomos, tanto formales como de la economía sumergida. La coordinación de todos ellos es un reto que ha de ser afrontado para evitar duplicidades y para extraer la máxima eficiencia de los recursos invertidos.

La dificultad para coordinar los servicios ha sido siempre particularmente ardua en aquellos países donde la financiación de la atención a la dependencia está separada entre sanidad y servicios sociales bajo reglas de acceso distintas, universales en la sanidad y asistenciales en los servicios sociales. Las dificultades han aumentado desde el momento en que se ha ido extendiendo la atención a domicilio como alternativa a las residencias y, además, se han desarrollado prácticas de colaboración entre proveedores públicos y privados. Las estrategias para mejorar la coordinación y conseguir que las necesidades de la persona dependiente sean tenidas en cuenta de manera integral han sido muy heterogéneas, pero, hasta el momento, no hay evaluaciones rigurosas que puedan comparar los resultados obtenidos.

En el Reino Unido se ha optado por instituir *gestores de casos* a nivel local que, desde un único centro local y con un presupuesto propio, coordinan equipos multidisciplinares formados por personal sanitario, trabajadores sociales, pedagogos y trabajadores familiares (Tester, 1996). En los países escandinavos se utiliza también la gestión de casos desde centros de servicios sociales pero, además, se ha hecho especial énfasis en que las responsabilidades públicas en sanidad y servicios sociales dirigidos a los dependientes se sitúen en un mismo nivel de la Administración, los municipios (Casado y López, 2001), al tiempo que se han creado incentivos para evitar el traspaso de casos innecesarios a la red hospitalaria (Kirk, 1997).

1.3.2. Política de vivienda

Un programa de atención a la dependencia debe apoyarse en la coordinación de los servicios sociales y sanitarios con la política de vivienda. Las autoridades deben considerar las siguientes opciones de futuro: a) promover una oferta de vivienda adaptada a las necesidades básicas de los discapacitados, (anchura de las puertas, duchas sin escalones, ascensores accesibles a sillas de ruedas...), b) habilitar programas públicos de ayuda a las reformas de viviendas que permitan a una persona con movilidad limitada continuar viviendo en su hogar, y c) fomentar la provisión de viviendas compartidas con servicios socio-sanitarios comunes y de pequeñas residencias que sean una alternativa de calidad a las residencias actuales.

Aunque es común establecer una relación secuencial del ciclo vital de las personas mayores que comenzaría en la vivienda normalizada para pasar luego a una residencia, a una residencia asistida después y, por último, a ingresar en un hospital, cualquier persona experta en el campo de las dependencias sabe que la relación entre estos tipos de alojamiento no es unidireccional ni irreversible. Los episodios de dependencia son en muchos casos reversibles y puede que sean o no recurrentes. Esto significa que una persona mayor puede necesitar un ingreso hospitalario que le lleve al cabo de un tiempo a un periodo de recuperación asistida que bien puede desarrollar en una residencia, o en un centro de día, para acabar llevando de nuevo una vida normal en su propio domicilio, previa adaptación si es necesaria.

Se desprende de ello que es preciso establecer una red flexible que relacione la atención hospitalaria con centros de día en los que se presten servicios sociales y sanitarios, con centros residenciales y con la ayuda a domicilio que debe estar coordinada con programas de adaptación de viviendas o de cambio a otras más accesibles. Esta red debe ser un recurso para atenciones temporales que incluyan no sólo periodos de crisis en la salud de la persona dependiente, sino también las necesidades de «respiro» de los familiares que pueden ser solventadas con la atención temporal del dependiente en un centro de día o residencial.

2. LOS EFECTOS DE CADA RÉGIMEN EN LAS FAMILIAS CON UN MIEMBRO DEPENDIENTE

España, como veremos a continuación, tiene necesidad de incrementar la oferta de servicios formales para el cuidado de dependientes. Las autoridades y las fuerzas políticas de nuestro país han tenido como ejemplo tres opciones genéricas que hasta la fecha han sido puestas en marcha en la Unión Europea. La primera consiste en aumentar la financiación actual pero sin cambiar los criterios de acceso a las prestaciones, es decir, imitar al Reino Unido y continuar con un programa público asistencial pero dotado de mayores recursos. La segunda estrategia opta por transferir un subsidio *no finalista* a los hogares donde reside un dependiente, como es el caso de Austria, Luxemburgo y Alemania. Por último, podía haberse optado por el suministro universal de servicios como es el caso en los países escandinavos. La opción elegida finalmente en España pretende ser un compromiso entre el régimen continental y el escandinavo cuyos posibles efectos serán comentados más adelante pero, antes, vamos a explorar qué efectos tiene sobre las familias cada una de las opciones alternativas. Para ello comparamos España con cuatro países con programas diferentes y que ya llevan algunos años en funcionamiento. Dinamarca, por su excepcional red de atención basada en la prestación directa de servicios públicos. Austria y Alemania por la novedad de sus programas que tratan de ofrecer un subsidio en metálico de carácter casi universal, así como porque sus iniciativas han despertado cierta expectación en la opinión pública española, y el Reino Unido porque, aunque dedica mayores recursos que España, también basa su red de protección en programas públicos gestionados por los gobiernos locales, pero con un carácter marcadamente asistencial. Una descripción más detallada de cada uno de ellos puede ser consultada en Sarasa (2003).

A partir de los datos que nos suministra el *Panel de los hogares de la Unión Europea* (PHOGUE), sabemos que Dinamarca, Alemania y el Reino Unido muestran tasas más elevadas que las españolas de enfermos o discapacitados crónicos así como de personas con algún tipo de dependencia. Sin embargo, la proporción de hogares donde al menos uno de sus miembros dedica parte de su tiempo a cuidar a un adulto dependiente es en España y Austria mayor que en Dinamarca y Alemania, dos de los países con mayor proporción de dependientes, pero que muestran las ratios más bajas de hogares cuidadores por dependiente aunque con una diferencia importante entre ellos, las horas de dedicación. En Dinamarca el promedio de horas por hogar es el más bajo de todos los países considerados, mientras que Alemania se sitúa a niveles similares a los del Reino Unido y Austria. La situación más gravosa para los hogares es sin duda la española donde, no sólo hay más hogares cuidadores por dependiente, sino que el promedio de horas dedicadas es más del doble del existente en el resto de países. Si nos atenemos a la duración de los cuidados, los datos disponibles nos indican que la dedicación suele prolongarse varios años. En torno al 40% de las personas que han tenido que atender a un dependiente lo ha hecho durante tres o más años continuados en España y en Austria, mientras que en Dinamarca esa proporción apenas alcanza el 25%. Este dato indica que la existencia de una oferta generosa de servicios de atención a la dependencia en este país reduce la carga de las familias no sólo en intensidad sino también en duración.

Cuando la oferta de servicios formales es insuficiente y el grueso de la atención recae sobre las familias, la opción de compartir la residencia entre padres dependientes e hijos cuidadores suele ser la más eficaz. No es de extrañar así que haya una cierta relación entre la

proporción de personas que han de cuidar a otros adultos en su propio hogar y el número de horas que han de dedicar a tales cuidados. El coeficiente de correlación entre una dedicación superior a las 19 horas semanales y la proporción de atendidos en el propio hogar es de 0,75. Sin embargo, sólo un 29% de los dependientes daneses viven en el mismo hogar que su cuidador, una cifra que casi alcanza el 70% en España, el 57% en el Reino Unido y en torno al 50% en Austria y Alemania. La proporción de personas mayores que viven en el mismo hogar que sus hijos depende de factores culturales y podría argumentarse que es la convivencia en el mismo hogar la que explica el elevado número de horas de atención, pero esta mayor dedicación de los hogares españoles se cumple incluso cuando el dependiente vive en un hogar distinto al del cuidador. La proporción de estos cuidadores que prestan más de 44 horas a la semana alcanza en España el 19,4% mientras que la media en los países considerados es del 6,5% (ver tabla 2). Contando el conjunto de horas que dedican los cuidadores con independencia del lugar de residencia, en España no llegan al 8% los cuidadores que dedican menos de 10 horas semanales, una cifra que asciende al 60% en Dinamarca y oscila entre el 27 y el 34% en el resto de países (véase tabla 3). España es sin duda el país donde el cuidado de personas dependientes exige más horas de dedicación a sus familiares, seguido a cierta distancia por el Reino Unido. En Dinamarca, el excelente desarrollo de los servicios públicos permite a las familias dedicar un tiempo no excesivo, mientras que Austria y Alemania se sitúan en una posición intermedia.

Tabla 2: Horas de dedicación según el lugar de residencia del dependiente

	En el hogar		Fuera del hogar	
	menos de 10	más de 44	menos de 10	más 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

Fuente: elaboración propia a partir de datos del *Panel de los Hogares de la Unión Europea* de 1998.

Tabla 3. Horas de dedicación semanal con independencia del 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, excepto DE y UK de 1996

Fuente: elaboración propia a partir de datos del *Panel de los Hogares de la Unión Europea* de 1998.

¿Que consecuencias tiene la atención informal a los dependientes sobre las oportunidades de empleo de las personas cuidadoras? En primer lugar, debemos tener en cuenta que existe una cierta incompatibilidad entre mantener un empleo remunerado y atender a una persona dependiente cuando dicha atención exige un número de horas semanales superior a las 20 horas de dedicación. Superado este umbral, las probabilidades de que la mujer deba abandonar su empleo o reducir su jornada laboral aumentan de manera significativa (Sarasa, 2005). Estimaciones efectuadas por Sarasa y Mestres (2007) tomando como variables de control la edad y la formación de la mujer cuidadora confirman que la diferencia en la probabilidad de que una mujer sea laboralmente activa cuando ha de atender a una persona adulta dependiente respecto a la probabilidad de las mujeres que no tienen esa responsabilidad es insignificante en Dinamarca. Por el contrario, esa diferencia alcanza su cota más alta en el Reino Unido. Un dato interesante es que, según estos datos, los programas de transferencias de rentas austriaco y alemán no parecen aumentar la probabilidad de empleo entre las cuidadoras más de la que tienen las españolas. En consecuencia, las prestaciones en metálico por sí solas no parecen ser muy eficaces para incentivar el empleo de quienes deben asumir el cuidado de un familiar dependiente.

A partir de estos datos podemos atisbar algunas de las consecuencias que tienen las instituciones de protección social sobre los hogares. En España la cobertura tanto de residencias como de servicios de atención a domicilio es baja y en el Reino Unido alcanza un nivel medio. El apoyo a los dependientes en ambos países, aunque algo más desarrollado en el Reino Unido, se fundamenta en una provisión asistencial basada en la comprobación de necesidades y medios disponibles que prioriza a los más pobres y extremadamente dependientes. En ambos países, el cuidado de los dependientes recae en los hogares en mayor medida que en otros países europeos. Hay más hogares por dependiente que prestan cuidados y dedican de promedio más horas por hogar. En el otro extremo, Dinamarca ofrece las tasas de cobertura a la población dependiente más elevadas. En este país, es menor la ratio de hogares con algún cuidador y también es menor el número medio de horas que estos hogares dedican a cuidados de dependientes. Además, el número medio de años consecutivos en que una persona ejerce de cuidadora es inferior. Como resultado, las mujeres que han de atender a alguna persona dependiente no son penalizadas en su carrera laboral. La diferencia más importante entre Austria y Alemania a efectos del impacto sobre la población cuidadora es que si bien Austria ofrece una transferencia en metálico no finalista, Alemania ofrece la posibilidad de elegir entre percibir la prestación en metálico, con la que se puede contratar a alguna persona en el mercado, o la prestación directa del servicio. La proporción de beneficiarios que optan por los servicios directos es especialmente baja⁴ pero la intensidad protectora del subsidio es algo más alta que en el caso austriaco⁵, permitiendo así una mayor posibilidad de contratar servicios en el mercado libre. Los datos del PHOGUE muestran indicios de que el programa alemán podría tener mayor capacidad que el austriaco para liberar horas de cuidados a los familiares de los dependientes. Así, mientras que Austria mantiene unas ratios de hogares, horas y personas cuidadoras por dependiente en torno a la media de la muestra de países seleccionada, Alemania muestra unas ratios sensiblemente inferiores. Sin embargo la capacidad del programa alemán para garantizar a las personas cuidadoras iguales oportunidades de empleo que a las no-cuidadoras es sensiblemente inferior al danés.

Tabla 4: Proporción del producto nacional bruto gastado en prestaciones a personas discapacitadas y personas mayores (año 1998)

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

^a Los datos de Austria no incluyen el gasto en atención a domicilio ni en centros de día.

^b Los datos del Reino Unido no incluyen el gasto en residencias ni en centros de día. Los informes de la Royal Comission estiman que el gasto total en servicios asciende al 1,6% del PIB.

Fuente: OECD Social Expenditure Database.

3. LOS COSTES: ¿CÓMO Y EN QUÉ QUEREMOS GASTAR EL DINERO?

Siendo la alternativa danesa la más eficaz, queda por dilucidar si es también la más eficiente, pero no es posible con la información disponible hacer una evaluación rigurosa de esta cuestión, que requeriría un trabajo de investigación específico. Sí podemos, sin embargo, hacer una aproximación a los costes directos que tiene para el sector público una u otra alternativa de las estudiadas en este informe.

En la tabla 4 podemos observar como el gasto de los servicios prestados a los dependientes en Dinamarca es el más elevado en términos de su proporción sobre el producto nacional bruto, llega al 3%, mientras que en el resto de países ronda el 1% y, aunque la información sobre el gasto en Austria y en el Reino Unido es incompleta, es dudoso que su valor real llegue a alcanzar el nivel danés. Como era de esperar, la proporción de la riqueza nacional que en España se dedica a cuidar a los dependientes es la más baja de todas, quedándose en un cicatero 0,3% del PNB.

En la misma tabla observamos también que los países analizados muestran una estructura del gasto público dirigido a las personas mayores, y a los discapacitados en general, muy diferente. Mientras que Dinamarca garantiza más la provisión de servicios, España, Alemania, Austria y el Reino Unido basan la protección de sus dependientes en las transferencias en metálico, bien a través de pensiones o de subsidios. Teóricamente los beneficiarios de estas prestaciones en metálico pueden adquirir los servicios que necesiten en el mercado, pero hemos visto que esa posibilidad queda reducida a una minoría y que genera desigualdades mayores a las existentes en el régimen escandinavo. La paradoja de esta situación es que la proporción del conjunto del gasto social dirigido a personas mayores y a discapacitados es más baja en Dinamarca y su porción de PNB dedicada a transferencias en metálico no es muy diferente a la existente en España.

Alcanzar un nivel de atención similar al danés significaría para España un aumento del gasto de más de 2,5 puntos sobre el PNB, pero esta cifra es engañosa puesto que una protección como la danesa, basada más en la provisión universal de servicios que en las transfe-

rencias en metálico, tiene mayores efectos positivos sobre el empleo formal. Un incremento de la ocupación no sumergida aumenta las contribuciones a la seguridad social y los ingresos fiscales, de modo que la cifra neta que tienen que aportar las administraciones públicas sería menor. Cuánto menor no lo hemos podido estimar, pero no es desdeñable la cifra que se ha valorado sobre el conjunto del gasto social público en los países escandinavos. Según los trabajos de Adema (1999), el gasto social neto en estos países sería en torno a 8 puntos porcentuales menos a los recogidos en las estadísticas oficiales. En el caso concreto de Dinamarca, Adema (1999:30, tabla 7) estima una reducción del 36% en el gasto público social bruto, cifra que sólo llega al 11,5% en el caso alemán y al 13% en el Reino Unido⁶. Asumiendo que la relación entre gasto bruto y neto fuera homogénea en todos los sectores y que aplicáramos estos coeficientes al sector de la atención a la dependencia, el gasto público neto en este sector, incluidas prestaciones en metálico y en especie, sería el 7,5% del PNB en Dinamarca, el 10,9% en Alemania, y el 11,8% en el Reino Unido.

En suma, con los datos disponibles la combinación de transferencias en metálico y de servicios danesa es más eficiente que cualquier otra de las analizadas. Con una inversión neta de recursos mucho menor mantiene niveles ejemplares de cobertura en los servicios de atención a la dependencia, y unas tasas de ocupación laboral femenina y de personas mayores de 45 años más elevadas⁷.

Entre estas alternativas, la opción tomada con la reciente ley española de atención a las personas dependientes ha sido un compromiso intermedio entre el régimen escandinavo y el de la Europa continental. Del primero ha tomado la prestación de servicios como opción preferente frente a los subsidios en metálico no finalistas; del segundo, ha tomado la estandarización de las prestaciones cuya intensidad dependerá de cómo quede situada la persona discapacitada en una escala de cinco niveles de necesidades. La financiación se hace a cargo de los presupuestos generales del estado, aunque gestionados por la Seguridad Social y las comunidades autónomas, y el acceso es universal con independencia del historial contributivo del solicitante. Como en la mayoría de países, parte del programa se financia con aportaciones de los beneficiarios, que varían en función de su nivel de renta y de patrimonio. Están por determinar la intensidad de las prestaciones, la cuantía de las aportaciones de los beneficiarios y, sobre todo, los recursos que se destinarán para desarrollar la red de servicios necesarios. Es de esperar que, en cualquier caso, el diferencial que nos separa actualmente de los países de la Europa septentrional se vea reducido de manera significativa en los próximos diez años, dado que la ley prevé alcanzar la cobertura total en el año 2015. No obstante, la evaluación futura que se haga de la nueva ley deberá contemplar el análisis de sus efectos sobre las desigualdades actuales en la utilización de recursos para atender a los dependientes.

4. DESIGUALDADES EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA EN ESPAÑA

Sabemos que en España la tasa de dependencia de las personas mayores es mayor entre los analfabetos y en los hogares con bajos ingresos (Gonzalo et ál., 2004; Rodríguez Cabrero, 1999; Sarasa, 2007) y que las mujeres de las clases sociales más desfavorecidas constituyen el grueso de nuestras cuidadoras (García-Calvente et ál., 2004). Pero, ¿cómo influye la clase social en la probabilidad de acceder y utilizar los diferentes recursos existentes para atender a las personas dependientes? De los tres indicadores más usuales en la definición de la clase social, —la ocupación, los ingresos y el nivel educativo—, cada uno de ellos influye de mane-

ra distinta en la asociación existente entre la clase social y el acceso que tienen las personas dependientes a diferentes recursos. La ocupación y el estatus laboral de los familiares más próximos condicionan el tiempo disponible que éstos tienen para atender a la persona discapacitada. Los inactivos y los parados, seguidos de aquellos que tienen ocupaciones con horarios flexibles, son quienes mejor pueden sortear la incompatibilidad entre tiempo de trabajo remunerado y tiempo de cuidados informales. En cuanto a los ingresos, las clases sociales con más renta disponible pueden adquirir en el mercado los recursos para cubrir las necesidades derivadas de la dependencia, de modo que disponen de mayor capacidad de elección a la hora de decidir el uso de su tiempo (Henz, 2006). Al mismo tiempo, en los regímenes de bienestar donde el acceso a los servicios públicos de atención a la dependencia está condicionado a la demostración de pobreza, las clases más acomodadas no tienen acceso a los servicios públicos. En lo concerniente al papel específico que puede jugar la educación en el acceso a servicios de atención a la dependencia, la *teoría del capital humano* predice que a mayor capital humano más alto será el coste de oportunidad de atender a una persona dependiente dadas las incompatibilidades existentes entre un empleo remunerado y una atención intensiva. Además, las personas con más formación controlan mejor la información y los procedimientos que conducen a los proveedores de servicios (Foster, 1983).

Midiendo la posición social por el nivel de estudios del sustentador principal del hogar, observamos en la tabla 5 que la contratación de empleados y el uso de voluntarios mantienen una relación de signo contrario con el nivel de estudios. A mayor nivel de estudios, mayor es la contratación de empleados, pero menor es la utilización de los recursos prestados por el sector voluntario. No puede decirse lo mismo en lo que concierne a los servicios sociales públicos ya que, si bien su uso se reduce a medida que aumenta el nivel educativo del sustentador principal, una vez dicho nivel supera el nivel equivalente a lo que en el sistema educativo actual es la ESO, el consumo de servicios sociales públicos aumenta hasta casi situarse a niveles similares a los alcanzados por las personas analfabetas o con sólo estudios primarios, un dato sorprendente dado que, en principio, los servicios sociales públicos españoles tienen un fuerte carácter asistencial y priorizan a los hogares sin recursos.

Cuando tomamos la renta disponible del hogar como criterio de discriminación, observamos que en el conjunto español, una persona discapacitada con una renta disponible equivalente situada en la mitad superior de la distribución de la renta equivalente de los hogares en su comunidad autónoma tiene 2,35 veces más probabilidad de contratar a un empleado para que la asista que una persona cuya renta equivalente se sitúe en la mitad inferior de la distribución. La renta no tiene influencia alguna en el acceso a los servicios del voluntariado, que atienden tan sólo a algo más del 5% de las personas con alguna discapacidad, y tiene una influencia relativa en el acceso a los servicios sociales públicos, puesto que para una persona con una renta situada en la mitad inferior de la distribución, la probabilidad de acceder a servicios públicos es solamente un 23% más elevada que la de una persona con una renta situada en la mitad superior de la distribución. En la tabla 6 pueden observarse esas probabilidades para cada comunidad autónoma. Esta tabla ofrece datos interesantes sobre el uso de servicios públicos, especialmente en los casos del País Vasco y Asturias, donde estos servicios son utilizados con mayor frecuencia por parte del 50% más rico de la comunidad autónoma. De hecho, una utilización de los servicios públicos sesgada a favor de la mitad más pobre de la población sólo ocurre en Navarra, Madrid, Galicia y Andalucía. Ésta es una dimensión de

la estructura de nuestros servicios sociales de atención a la dependencia que merece un estudio en mayor profundidad.

Para comprender mejor la estructura de las desigualdades en el acceso a diferentes recursos de atención a la dependencia, las tablas 7 y 8 ofrecen los resultados de dos modelos de regresión. El primero de ellos (tabla 7) es una regresión logística que ha sido estimada cuatro veces cambiando en cada una de ellas la variable dependiente. De este modo han sido estimados por separado los pesos de los factores asociados a la utilización de cada tipo de recurso: los empleados contratados en el mercado, los servicios sociales públicos, el voluntariado y la familia. El segundo modelo (tabla 8) consiste en una regresión lineal donde la variable dependiente es el número de horas de atención recibidas a la semana en función del tipo de recurso principal utilizado⁸.

Las estimaciones confirman los resultados obtenidos con el análisis *bivariable* en lo que concierne al efecto que tienen tanto la educación del sustentador principal del hogar donde reside la persona discapacitada como la renta disponible de los hogares. La utilización de la ayuda prestada por los familiares es más intensa en los hogares cuya renta disponible se sitúa en los tramos intermedios de la distribución de la renta, en parte porque a algunos de estos hogares su nivel de renta les hace algo más difícil acceder a los servicios públicos, aunque esta dificultad no es estadísticamente significativa y hemos de suponer que, en parte también, porque hay datos que apuntan a que la solidaridad intergeneracional es más intensa entre las clases sociales acomodadas. Hay evidencias empíricas a favor de esta hipótesis desde el momento en que algunos estudios realizados en los EE. UU. concluyen que los miembros de clase media tienden a estar más implicados que los de clase trabajadora en el apoyo emocional y material de sus padres (Lye, 1996). También en Europa hay señales de que las relaciones familiares están afectadas por la clase social. Tomando la educación como referencia de clase, Kalmijn (2006) encuentra en Holanda una mayor frecuencia de contactos personales y una mayor proximidad residencial entre las familias de bajo nivel educativo, pero una mayor propensión a la solidaridad recíproca en las familias de estatus educacional alto (Kalmijn, 2004). En Portugal, Wall et ál. (2001) también encuentran indicios significativos de que las personas con estatus educativo y ocupacional de bajo prestigio tienden a recibir niveles más bajos de soporte informal, y que el hecho de mantener relaciones extensas con la familia no es garantía de recibir ayuda de ella. En Alemania, Kohli et ál., (2001) encuentran una mayor frecuencia de acuerdo con valores altruistas intergeneracionales entre los hogares con mayor nivel de renta. Sin embargo no hay evidencias claras a favor de si este diferencial de solidaridad familiar es debido a unas pautas de socialización diferentes vinculadas a la educación recibida por cada clase social o, si responde a criterios más materiales como diferentes grados de acceso a servicios formales y al efecto reciprocidad ocasionado por las ayudas materiales que los padres «bien estantes» transfieren a sus hijos. Las estimaciones realizadas en este modelo apuntan a que estas diferencias de solidaridad familiar se deben menos a factores culturales que a factores materiales. Obsérvese, que este patrón clasista de solidaridad familiar no se cumple entre los hogares más ricos. Los discapacitados que residen en hogares con una renta disponible situada en el cuartil superior de la distribución no hacen un uso tan intenso de la familia porque pueden pagar los servicios necesarios en el mercado. Obsérvese que la *odd-ratio* de que los hogares del cuartil superior de renta compren estos servicios es más del doble que la *odd-ratio* de los cuartiles primero y segundo, y un 60% superior al del tercer cuartil. La importancia que tiene la capacidad de pago, medida por la renta disponible

del hogar, en la solidaridad familiar es manifiesta cuando observamos que el nivel de estudios no tiene efecto significativo alguno y los estudios miden tanto el coste de oportunidad de prestar asistencia informal como, en cierto modo, el ambiente cultural de la familia. Un dato, empero, llama la atención: la menor utilización que hacen de los servicios sociales públicos los hogares donde el sustentador principal tiene un nivel bajo de estudios. Es precipitado extraer conclusiones sobre sus causas, ya que se requiere un estudio específico más pormenorizado, pero es preocupante que en un sistema de servicios sociales asistencial como el español, sean estos hogares los más discriminados.

A estas desigualdades de clase hay que añadir las desigualdades inherentes a la diferente configuración de la oferta de recursos en el territorio. El tamaño del municipio no tiene efecto significativo alguno sobre el grado de acceso que pueda tener una persona discapacitada a la ayuda de sus familiares. Las tesis de que las grandes ciudades promueven la individualización hasta el punto de que los individuos pueden encontrarse desvalidos de sus familias en caso de necesidad no tienen respaldo en la evidencia empírica. Pero el acceso a servicios sustitutos o complementarios de la familia sí que está condicionado por el municipio de residencia. Las estimaciones de la tabla 7 muestran que el uso de servicios sociales es más probable en las grandes ciudades, donde tanto el mayor presupuesto de las autoridades locales como la mayor presión política de sus ciudadanos favorecen el desarrollo de los servicios sociales. Además, la tabla 8 muestra que es también en las grandes ciudades donde las personas dependientes obtienen un número mayor de horas de atención a la semana. Dada la asociación negativa existente entre el uso de los servicios sociales y el número de horas de atención recibidas, es de suponer que el mayor número de horas recibidas por los residentes en las grandes ciudades se debe a la combinación entre los diferentes recursos familiares, de mercado y de voluntariado con los servicios sociales públicos. Sin embargo, el acceso a servicios ofrecidos por el mercado es más probable en las ciudades pequeñas y medianas de entre 50 001 y 500 000 habitantes, ciudades éstas donde la acción del voluntariado es significativamente más escasa.

Una vez el uso de los servicios es controlado por el tamaño del municipio, la clase social y otros factores demográficos especificados en el modelo, nos preguntamos si hay diferencias significativas en el uso de los recursos entre comunidades autónomas. La respuesta es afirmativa. La Rioja es la comunidad donde más accesibles son los servicios sociales para las personas con alguna discapacidad. Por el contrario, en seis comunidades autónomas las personas dependientes tienen más dificultades para acceder a servicios sociales públicos que en el resto de España. La mayoría de ellas (Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Murcia) son comunidades con tasas de pobreza por encima de la media española (Sarasa, 2005). Sin embargo Cantabria y, sobre todo, Cataluña no figuran en el grupo de los territorios pobres o con elevado riesgo de pobreza, por lo que habrá que pensar que el menor uso de servicios públicos en estas CC. AA. es debido a una oferta limitada fruto de una opción de política social escogida por sus gobiernos. Algunas CC. AA. muestran un mayor uso relativo y simultáneo del mercado y del voluntariado —tal es el caso de Cataluña, Navarra y Extremadura— mientras que otras se apoyan más en una u otra de las alternativas privadas. En Andalucía, Galicia y Cantabria, la escasez de servicios públicos es compensada por el voluntariado, mientras que en la Comunidad Valenciana y Baleares lo es por el mercado.

En suma, el riesgo de padecer una discapacidad es mayor entre las clases sociales más pobres y menos educadas. Sin embargo, el acceso a servicios de atención a la dependencia

ajenos a la familia está condicionado por el lugar de residencia, y es más frecuente entre los hogares con mayor renta disponible y mayor nivel educativo. ¿Corregirá la nueva ley de atención a la dependencia estas desigualdades en el acceso a los recursos?

5. CONCLUSIONES: EFECTOS ESPERABLES DE LA LEY DE DEPENDENCIA

La ley establece como derecho subjetivo de los ciudadanos españoles residentes en el país un mínimo de protección universal definido y financiado por la Administración General del Estado, y establece tres niveles de protección: el definido por la Administración General del Estado, el definido por convenio entre cada Comunidad Autónoma y la Administración General del Estado y, además, deja abierta la posibilidad a un nivel adicional que pueda ofrecer cada comunidad.

Por el momento, no es posible estimar qué efectos tendrá la nueva ley sobre los beneficiarios potenciales en tanto que el Consejo Territorial formado por la Administración General del Estado y las CC. AA. ha de ser el responsable de definir cuestiones tan importantes como los criterios de valoración de la dependencia, la intensidad protectora y el régimen de copago por parte de los beneficiarios. No obstante, sí que podemos avanzar algunas cuestiones en torno a cómo podrán verse afectadas las desigualdades actuales por esas decisiones. En primer lugar, es una buena noticia que la nueva ley ofrezca como prestación universal prioritaria la prestación de servicios en lugar de prestaciones en metálico. Esta opción aproxima nuestro sistema de atención a la dependencia a los existentes en los países escandinavos, que priorizan la prestación de servicios universales, lo cual permite no sólo reducir las cargas de los hogares, si no que aumenta también sus oportunidades de empleo, especialmente en los hogares con capital humano y nivel de renta bajos. El paso hacia un sistema de prestación universal de servicios ha de significar, en principio, un acercamiento a los estándares de cobertura del norte de Europa y una reducción en las desigualdades actuales de clase. Un grupo que posiblemente notará un alivio significativo será el de los hogares cuyo nivel de renta se sitúa en el nivel intermedio de la distribución de la renta, demasiado ricos ahora para acceder a los servicios públicos, pero no tanto como para costear todos los servicios que necesitan a precio de mercado.

Las prestaciones económicas están reservadas a casos excepcionales como la contratación de una asistencia personal en el caso de los grandes dependientes o cuando no haya una oferta suficiente de servicios. Sin embargo, esta última condición puede convertirse en un búmeran en contra de la prestación de servicios en sí misma si los gobiernos, tanto central como autonómicos, se muestran cicateros a la hora de financiar una red de servicios suficiente. Otra dimensión positiva de la nueva ley es la consideración que hace de la capacidad económica de los beneficiarios para determinar la cuantía del copago, en tanto que se considera solamente la capacidad económica «personal» del beneficiario y no la de su familia. De este modo es el ciudadano y no la familia el portador del derecho a la atención, aspecto éste que ayudará a una mayor autonomía de las personas y una menor penalización de aquellos hogares en los que haya personas empleadas.

Sin embargo quedan dudas importantes sobre el futuro sistema de atención a la dependencia que no pueden ser resueltas por el momento. Apuntaré sólo algunas de ellas. La definición de niveles estandarizados de dependencia y, por lo tanto, de la intensidad de las prestaciones, deja abierta la posibilidad de que tales prestaciones sean insuficientes para muchos

hogares. En estas circunstancias, los más ricos podrán continuar comprando los servicios complementarios en el mercado y, en este sentido, la nueva ley puede muy bien fomentar el mercado de los seguros privados al abaratar el coste de las primas que ahora serán sólo por servicios complementarios a los financiados por el sector público. Por el contrario, los hogares más pobres para los cuales la prestación estandarizada sea insuficiente, deberán acudir a los servicios sociales asistenciales. Que obtengan o no tales servicios dependerá de si las CC. AA. invierten recursos suficientes en estas prestaciones. Como caso contrario, es probable que las desigualdades entre ricos y pobres aumenten o, en el mejor de los casos, no se reduzcan.

El otro gran interrogante de la nueva ley hace referencia a la disponibilidad de vivienda adaptada a las necesidades de las personas discapacitadas. A nadie se le escapa que el éxito de un programa de atención a las personas discapacitadas que pretende mantenerlas en sus comunidades estriba en que haya una oferta accesible de viviendas adaptadas. La nueva ley dice poco al respecto, salvo la disposición adicional tercera sobre ayudas económicas que permite que se establezcan acuerdos entre las CC. AA. y la Administración General del Estado, «de acuerdo a sus disponibilidades presupuestarias,» para conceder ayudas económicas dirigidas a dotar de facilidades técnicas para la vida ordinaria y «facilitar accesibilidad y adaptación del hogar». La incertidumbre reside en el hecho de que se considere esta oferta como algo posible, restringido a los presupuestos disponibles, y que nada se diga sobre qué ocurrirá cuando la vivienda no sea adaptable de ningún modo, cosa nada extraña en el parque actual de viviendas ocupado por las personas más humildes y de mayor edad. El problema puede llegar a ser grave dada la notoria insuficiencia de vivienda pública adaptada en nuestro país.

Por último, y como era de esperar, la nueva ley para nada podrá evitar las desigualdades territoriales entre CC. AA. dadas las competencias estatutarias que éstas tienen en los servicios sociales y que la ley reconoce. En lo concerniente a las desigualdades relacionadas con el tamaño del municipio de residencia, es previsible que las dificultades para desarrollar a medio plazo una red de servicios en el ámbito rural hagan que en estos lugares se recurra más a las prestaciones económicas, reforzando así el papel de cuidadoras de las mujeres. En que medida ocurra esto y en qué medida se reduzcan las desigualdades entre municipios de distinto tamaño dependerá del esfuerzo inversor que hagan las autoridades públicas. Dicha inversión, en cualquier caso, exige un tiempo prudencial para dar resultados, en tanto en cuanto requiere disponer de unos recursos de equipamientos y de capital humano que por el momento son insuficientes para alcanzar la cobertura de servicios necesaria a corto plazo. El riesgo es que la inversión pendiente se eternice por falta de voluntad política entre los diferentes niveles de la administración pública.

Notas

* Agradecimientos: este trabajo ha sido posible gracias a la financiación obtenida del Ministerio de Ciencia y Tecnología (SEC2003-02699), de la Fundación BBVA (CN04505), del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (FIPROS 2006/20) y de la Comisión Europea (EQUALSOC 513431).

- 1 La ley puede ser consultada en la página electrónica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- 2 Según datos del Instituto Nacional de Consumo (2001:22) los ahorros se reducen a partir de los 50 años y pasados los 65 años de edad un 50% de las personas viven al día sin capacidad alguna de ahorro.
- 3 La crisis económica sufrida por Dinamarca a principios de los noventa llevó a introducir el copago en los servicios a domicilio pero la impopularidad de la medida fue tan grande que hubo de ser retirada (Royal Comission, 1999, capítulo 6:181).
- 4 Se estima que sólo un 10% de los beneficiarios optan por la percepción del servicio.
- 5 Una simulación del efecto que tendría en España la intensidad protectora de los esquemas alemán y austríaco puede consultarse en Sarasa (2003).
- 6 No ofrecemos datos sobre Austria y España porque el estudio realizado no incluye dichos países.
- 7 Sobre las tasas de ocupación entre las personas mayores de 50 años véase OECD (2001).
- 8 Por «recurso principal» entendemos el proveedor de servicios que la persona dependiente identifica como su cuidador principal, sea aquel un miembro de la familia, un empleado privado o del sector público, o un voluntario. Para obtener más detalles en torno a la especificación de los modelos, véase Sarasa (2007).

BIBLIOGRAFÍA

- Adema, W. 1999. *Net social expenditures*. París: OECD.
- Baldwin, S. y 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. y Ikegami, N. 2003. «Japan's radical reform of long-term care», en *Social Policy and Administration*, 1 (37), pp. 21-34.
- Casado, D. y 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. y Eguiguren, A. 2004. «El sistema informal de cuidados en clave de desigualdad», *Gac Sanit*, 18 (supl.1), pp. 132-139.
- Glendinning y McLaughlin. 1993. *Paying for care: lessons from Europe*. Londres: HMSO.
- Gonzalo et ál. 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 Paper presented for the Euresco Conference. 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. y Künemund, 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 ál. *Payments for care: a comparative overview*. Aldershot: Avebury, pp. 67-86.
- Olsen, E. 2002. «Comparing Ageing Experiences in U.S. and Denmark» <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: IMSERSO.
- Rostgaard, T. 2002. Care services for children and other dependent people. European Union Presidency Conference. Elsinore, 25-26 de novembro
- Royal Comission 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 on 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. y 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*. París: 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», en *International Journal of Sociology and Social Policy*, 4/5 (23), pp.159-185.
- Wall et ál. 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*. París, OCDE.

Wittenberg, R. 1999. «Economics of long-term care finance», en *The 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

Tabla 1: Servicios básicos para las personas mayores a finales de los años 90

País	Porcentajes de cobertura	
	Ayuda a domicilio	Residencias
Dinamarca	21,7	9,0
Suecia	17,9	9,1
Holanda	9,5	8,0
Francia	7,0	5,0
Alemania	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

Fuente: Rostgaard, 2002.

Tabla 5: Uso de recursos de atención a la dependencia según el nivel de estudios

Tanto por ciento sobre personas con algún tipo de discapacidad

	Servicios sociales	Empleados	Voluntariado
Analfabeto a causa de deficiencia	6,67	8,89	6,67
Analfabeto	6,69	4,34	4,56
Sin estudios	5,01	6,15	2,84
Primaria	4,29	7,28	2,25
E. general	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

Fuente: Encuesta de discapacidades y deficiencias. INE, 1999.

Tabla 6: Uso de recursos de atención a la dependencia según el nivel de renta y según las CC. AA.

	Tanto por ciento sobre personas con algún tipo de discapacidad			
	Servicios sociales		Empleados	
	50% pobre	50% rico	50% pobre	50% rico
País Vasco	9,36	22,57	8,33	23,03
Castilla-La Mancha	9,45	11,38*	7,68	19,63
Comunidad Valenciana	6,79	7,72*	15,17	16,40*
Andalucía	6,91	3,89	8,15	23,35
Castilla y León	15,28	11,83*	8,78	26,09
Extremadura	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
La Rioja	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 y Melilla	16,26	11,47*	5,94	24,07
España	10,46	8,49	9,90	23,22

(*) Diferencias estadísticamente no-significativas

Fuente: EDDS, 1999.

Tabla 7: Regresiones logísticas de la utilización de recursos de atención a la dependencia sobre clase social

	Empleados		Servicios Sociales		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		
Servicios sociales	0,71**	0,05			1,53**	0,03	1,51***	0,00
Empleados			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
Gravedad de la discapacidad	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 años	0,13**	0,05	4,51***	0,00	1,46	0,44	0,79*	0,09
55 a 64 años	0,77	0,16	1,88***	0,01	0,86	0,55	0,82***	0,01
65 a 74 años	1,44**	0,01	1,98***	0,00	0,91	0,65	1,32***	0,00
75 y más años	2,92***	0,00	3,99***	0,00	1,16	0,46	2,38***	0,00
<i>Hombre como categoría de referencia</i>								
Mujer	2,94***	0,00	1,11	0,30	2,23***	0,00	1,41***	0,00
Tamaño del hogar	0,65***	0,00	0,74***	0,00	0,52***	0,00	1,27***	0,00
<i>Municipio 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
Más de 500 000	1,12	0,44	1,54**	0,02	1,14	0,56 0,95	0,57	
No posee certificado de minusvalía	0,94	0,53	0,82*	0,08	1,00	1,00	0,77***	0,00

Persona soltera como categoría de referencia

Casada	1,19	0,17	0,43***	0,00	0,42***	0,00	0,90*	0,07
Viuda	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 renta 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

Persona analfabeta como categoría de referencia

Sin estudios	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 1º ciclo	2,12***	0,00	0,67*	0,08	0,73	0,32	1,01	0,90
Profesional 2º ciclo	4,32***	0,00	0,87	0,71	1,14	0,79	1,00	0,99
Secundaria 2º ciclo	4,32***	0,00	0,63	0,13	1,18	0,66	1,03	0,80
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 o psíquicos	4,39**	0,01	0,56	0,44	1,41	0,60	0,93	0,83

País Vasco como categoría de referencia

Castilla-La Mancha	1,18	0,57	0,70	0,22	1,93	0,31	1,44***	0,01
Comunidad 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
Castilla y León	1,21	0,47	1,05	0,85	2,73	0,10	1,59***	0,00
Extremadura	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
La Rioja	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 y 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	

Tabla 8: Regresión de las horas de cuidados semanales según sea el cuidador principal

Fuente	SS	df	MS	n.º de observaciones	3194
-----	-----	-----	-----	F(46, 3147)	= 20,79
Modelo	261 398 069	46 56,8	256 671	Prob > F	= 0,0000
Residuales	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>La familia como categoría de referencia</i>					
Empleado	-0,76 ***	-8,49	0,00		
Servicios Sociales	-1,35 ***	-11,38	0,00		
Voluntariado	-1,02 ***	-6,89	0,00		
Gravedad de la discapacidad	0,75 ***	9,36	0,00		
<i>Cohorte de 17 a 24 como categoría de referencia</i>					
25 a 54 años	0,07	0,45	0,65		
55 a 64 años	-0,42 **	-2,28	0,02		
65 a 74 años	-0,27	-1,59	0,11		
75 y más años	0,18	1,07	0,29		
<i>Hombre como categoría de referencia</i>					
Mujer	-0,21 ***	-2,96	0,00		
Tamaño del hogar	0,17 ***	6,48	0,00		
<i>Municipio 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		
Más de 500 000	0,34 ***	2,6	0,01		
No posee certificado de minusvalía	-0,29 ***	-3,61	0,00		

Persona soltera como categoría de referencia

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

1º cuartil de renta 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

Persona analfabeta como categoría de referencia

Sin estudios	-0,03	-0,38	0,71
Estudios 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
Estudios universitarios	-0,02	-0,13	0,90
Analfabeto por problemas físicos o psíquicos	-0,60	-1,28	0,20

País Vasco como categoría de referencia

Castilla-La Mancha	0,21	0,91	0,37
Comunidad Valenciana	0,38	1,62	0,11
Andalucía	0,22	1,01	0,31
Castilla y 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
La Rioja	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 y Melilla	1,10 ***	3,38	0,00
_cons	1,89 ***	5,84	0,00

Recensiones &

EVA MARTÍNEZ HERNÁNDEZ _Universidad del País Vasco _[175-179]

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



Los llamados *presupuestos de género* o *presupuestos sensibles al género* (*gender budget*) son un instrumento fundamental para la implementación de las políticas públicas para la igualdad. Su desarrollo, tanto teórico como práctico, ha tenido lugar sobre todo durante las dos últimas décadas. En este sentido, la literatura especializada a nivel internacional ha venido firmada principalmente por Diane Elson, Rona Fitzgerald, Debbie Budlender o Ronda Sharp. La primera experiencia práctica suele situarse a mediados de los 80 en la iniciativa que puso en marcha el Gobierno australiano; con posterioridad han destacado experiencias impulsadas bien desde los Gobiernos, bien desde la sociedad civil, en el Reino Unido, Canadá o 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).

El análisis de los presupuestos desde esta perspectiva está especialmente ligado al análisis de las políticas públicas por dos razones principales: por un lado, porque son los presupuestos los que determinan qué tipo de políticas o programas se implementan, y es la ausencia de recursos económicos la que con frecuencia justifica unas políticas de igualdad insuficiente; por otro lado, por los paralelismos que, desde la perspectiva de género, presenta el análisis tanto de los presupuestos como de las políticas públicas en relación a su falsa neutralidad y con la necesaria implicación y voluntad política. Precisamente esta perspectiva parte de la idea de que no existen programas públicos ni presupuestos públicos neutros y que, por el contrario, las iniciativas públicas transmiten y perpetúan con frecuencia los roles de género. Se hace, por tanto, necesaria para el diseño de programas y para la elaboración de presupuestos, una reflexión sobre los distintos espacios y roles que ocupamos las mujeres y los hombres en la sociedad y sobre los efectos diferentes que las políticas públicas, y en especial la presupuestaria, producen en ambos sexos.

Los presupuestos de género implican, por tanto, que las instituciones tengan en cuenta las diferentes necesidades e intereses de mujeres y hombres a la hora de planificar, gestionar y evaluar el gasto y el ingreso públicos. El objetivo no es conseguir presupuestos para las mujeres. El objetivo es reelaborar las prioridades de las instituciones teniendo en cuenta las diferentes necesidades y contribuciones de las mujeres y de los hombres y redistribuir los recursos públicos para atender las necesidades de ambos. Entre las bondades de esta perspectiva no deben encontrarse solo razones para la sostenibilidad o la igualdad entre los sexos, ya que su puesta en práctica está también «reforzando la transparencia de la gestión pública y una asignación más clara de responsabilidades en el quehacer político» (Yubeto, 2006: 121).

La obra *Els pressupostos amb perspectiva de gènere, repte per als governs locals*, coordinada por María de la Fuente y Laia Ortiz, no es una aportación más al tema. Es, sin duda, un libro pionero en nuestro país que recoge las principales aportaciones y aproximaciones en relación con los presupuestos de género. El libro es fruto de una experiencia académica interesante que lleva realizando varios años el Institut de Ciències Polítiques i Socials; en ella las autoras de los capítulos se reúnen primero en un seminario cerrado para discutir los borradores de los trabajos y, unos meses después, en una jornada abierta, para contrastarlos con un público más plural. El resultado es una obra colectiva más cerrada, fruto de una reflexión conjunta y sin solapamientos innecesarios. Es, además, la primera publicación ambiciosa sobre este tema en castellano (aunque incluye también artículos en catalán y en inglés), pues en ella no

solo se presentan los principales debates teóricos, sino que se incluyen experiencias cercanas de puesta en práctica.

Una de las mayores virtudes de la obra es, precisamente, que aglutina contribuciones diversas de autoras que, desde distintas disciplinas y enfoques, abordan el tema de los presupuestos de género. En ese sentido, el libro se presenta dividido en dos bloques: un bloque más teórico en el que se profundiza desde diferentes perspectivas en los presupuestos de género y un segundo bloque que incorpora, por un lado, reflexiones metodológicas y, por otro, diferentes experiencias prácticas que se han llevado a cabo en lugares tan dispares como Andalucía, Génova o Bilbao. El resultado es una obra compacta y de gran utilidad no solo para analistas de políticas públicas, sino también para personal de la administración.

El primer capítulo presenta la única contribución internacional de la obra: la alemana Regina Frey expone de manera clara la historia de los presupuestos de género, instrumentos e ideas para la puesta en práctica, y su relación con la perspectiva del *mainstreaming*; finalmente presenta el caso alemán y, en concreto, el de Berlín. Los tres siguientes capítulos se enmarcan en un apartado que las coordinadoras han llamado «Marco teórico y analítico». Así, Cristina Carrasco y Paloma de Villota, desde la Economía, y Emmanuela Lombardo, desde la Ciencia Política, presentan diversos aspectos teóricos relacionados con los presupuestos de género. Se encuentra, quizá, en este apartado, el elemento más cuestionable de la obra, ya que las aportaciones al debate se hacen desde una perspectiva más global, sin ninguna reflexión sobre el ámbito local que da título y sentido al libro. En todo caso, esto no empaña la utilidad de estas contribuciones elaboradas por expertas en la materia, que inciden en aspectos fundamentales de la relación entre la igualdad de mujeres y hombres y la política presupuestaria.

Así, el capítulo firmado por Cristina Carrasco relaciona los presupuestos de género con otros dos conceptos potenciados desde la Economía Feminista: los *estándares de vida* y la *economía del cuidado*; así demuestra su conexión con la *idea genérica del bienestar y la sostenibilidad*. 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...

Por su parte, Paloma de Villota plantea su análisis desde la Política Tributaria para demostrar a partir de un índice de discriminación fiscal que aplica a diversos países de la Unión Europea que también la Política Tributaria tiene marca de género. Su análisis incorpora igualmente un índice combinado de conciliación de la vida familiar y profesional para poder evaluar el impacto de género de determinadas políticas públicas. Por su parte, Emmanuela Lombardo analiza los presupuestos de género en el marco del *mainstreaming* y de las *evaluaciones del impacto de género*. Este análisis relacionado es especialmente interesante ya que el *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).

Al profundizar en los elementos comunes del análisis, advierte Lombardo que la existencia de experiencias aisladas de presupuestos o de evaluación del impacto de género no garantiza necesariamente la aplicación del *mainstreaming*, ya 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).

En la segunda parte del libro se abordan los presupuestos de género de manera práctica y metodológica. Son bondades de este apartado, de nuevo, la gran multidisciplinariedad y los enfoques desde los que se hace frente al análisis. Las contribuciones desde la academia firmadas por la economista Yolanda Yubeto y la politóloga Mónica Gelambi se ven complementadas por la experiencia de las personas responsables de poner en marcha proyectos piloto en la Junta de Andalucía (Pilar Lobato) y en el Ayuntamiento de Bilbao (Amaia Domingo).

El capítulo firmado por Yolanda Yubeto sirve de hilo conductor e introductorio a los estudios de caso: aporta un repaso exhaustivo de las diferentes metodologías e instrumentos que se han aplicado en este sentido y un análisis sobre sus potencialidades y limitaciones. Su capítulo presenta también una reflexión sobre la importancia de la aplicación de presupuestos de género en el ámbito local, a pesar de que la mayoría de las experiencias recogidas y analizadas por la literatura especializada se refieren al ámbito estatal. Resulta de especial interés su reflexión sobre los logros conseguidos, los prerequisites necesarios y los nuevos retos.

Los tres capítulos siguientes estudian tres experiencias concretas: por un lado, la de la Junta de Andalucía, pionera a nivel estatal, expuesta de manera clara y muy útil para la utilización desde otras administraciones públicas; por otro lado, los casos de Génova y Bilbao que suponen dos experiencias municipales en diferentes momentos del proceso y comparten no solo sus metodologías y abundante información sobre este, sino también reflexiones sobre los hechos que amenazaron la puesta en práctica de las dos experiencias y las oportunidades surgidas a raíz de sus realizaciones.

El libro finaliza con un capítulo firmado por las dos coordinadoras de la obra que expone de manera brillante las principales conclusiones de las colaboraciones y que da coherencia y sentido final al volumen. Entre sus conclusiones es interesante destacar uno de los retos o cuestiones pendientes que tienen en la actualidad las experiencias de presupuestos de género: la cuestión de la participación social y, más en concreto, la participación de las mujeres.

En nuestro contexto, los proyectos de presupuestos de género discurren paralelos a otras iniciativas de reflexión sobre los presupuestos públicos llamados *presupuestos participativos*, que fomentan la participación social en el proceso de elaboración de los presupuestos de las instituciones. Sin embargo, a pesar de que ambas iniciativas son novedosas, recorren caminos paralelos e incluso comparten parte de la metodología, son pocas las ocasiones en que están siendo integradas en una sola. Es este, desde luego, un reto pendiente de las administraciones pioneras en este sentido: comprender que los verdaderos presupuestos participativos deben contar necesariamente con la participación de las mujeres y tener en cuenta sus necesidades a la hora de redefinir prioridades.

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



La presente obra recoge buena parte de las comunicaciones presentadas en el Coloquio Internacional sobre Envejecimiento y Territorios, que se celebró en París a finales de 2005. Dicho evento contó con la participación de numerosas personalidades del ámbito académico internacional como por ejemplo Chantal Blayo, Alain Parant o Francisco Zamora, y fue auspiciado por la Universidad de la Sorbona-París IV. No obstante, el volumen no adquiere el formato de libro de actas habitual, ya que fue estructurado en torno a distintos ejes temáticos que guardan una cierta coherencia interna, así como de una introducción y de una breve conclusión que intenta recoger un espíritu común en los artículos de las/los diferentes relatoras y relatores. El público agradecerá este esfuerzo por dotar de cierta cohesión un conjunto de escritos académicos de carácter pretendidamente dispar.

Entre los objetivos que persigue el libro está el de evaluar el impacto del envejecimiento demográfico sobre el mercado de trabajo, la actividad y los servicios, así como el de conectar la problemática demográfica con el desarrollo y la ordenación locales mediante la utilización del análisis prospectivo.

La estructura de esta obra está formada por dieciséis capítulos de temática específica, reagrupados en tres apartados de índole general: en el primero se define el concepto de envejecimiento demográfico y se realiza una caracterización de la tipología de los procesos de envejecimiento de la población; en el segundo apartado se exponen los principales componentes de las disparidades geográficas existentes en el fenómeno del envejecimiento demográfico; finalmente, en el último bloque temático se abordan las realidades de otros países a través de retratos de sus respectivos procesos de envejecimiento de la población.

El libro comienza con la interesante introducción que sobre el proceso de envejecimiento demográfico y su medida realiza el director de esta publicación, Gérard-François Dumont. En el prefacio, este autor consolida su neologismo *gérontocroissance* —que podríamos traducir como «gerontocrecimiento»—, definido como “el aumento del número de personas mayores en una población dada”, en contraposición con el concepto manido de *envejecimiento demográfico*, “medida del aumento de la proporción de personas mayores en una población”. A partir de la distinción entre estos dos indicadores —gerontocrecimiento y envejecimiento— y de la consideración de los factores de cambio demográfico que inciden separadamente en cada uno de estos dos procesos, el autor analiza una tipología de patrones demográficos de envejecimiento que resulta de enorme utilidad para evaluar la evolución de la población de los distintos territorios de Europa. Esta aparentemente inocua distinción relativiza el propio concepto de envejecimiento demográfico, así como la influencia de la caída de la fecundidad en dicho proceso, y hace una invitación expresa a reconsiderar la importancia de la selectividad migratoria por edad en la configuración de un patrón de envejecimiento específico de los territorios en la escala infraestatal. Resulta de agradecer que, con el cambio de siglo, quien fue el propulsor de mensajes apocalípticos en torno a las consecuencias del proceso de envejecimiento de la población y acuñó el término *invierno demográfico* (Dumont, 1991) matice, en esta obra, el alcance real de esos efectos, acuda al terreno de la investigación aplicada y dirija una publicación en la que son numerosas las contribuciones que formulan propuestas de cara a la planificación social.

El aspecto, quizá, más sugerente de esta obra polifónica es la complementariedad entre las políticas de ordenación del territorio y las políticas sociales que se pone de manifiesto a lo largo de toda la publicación. En el texto se argumenta que la segregación demográfica tiene un impacto considerable, entre otras cuestiones, en la solidaridad intergeneracional; se subra-

ya, de este modo, la necesidad de evaluar simultáneamente dos procesos que, por otra parte, están íntimamente relacionados: la despoblación y el envejecimiento demográfico; se aparta, además, del centro del debate social la cuestión de la inversión de un proceso de envejecimiento de la población que resulta ineludible y, en cambio, se incita a centrar los análisis en las dinámicas conjuntas que expulsan población joven de ciertos núcleos y convierten a la población mayor en elemento clave de recomposición del equilibrio de pesos intergeneracionales.

Al mismo tiempo, el escrito revisado en estas líneas cuenta con colaboraciones internacionales que aportan perspectivas sobre el envejecimiento demográfico en países de la Europa occidental —Alemania, Bélgica, Holanda, Luxemburgo—, del sur europeo —como Italia y España— y en países del este de Europa —Polonia y Bulgaria—; estas colaboraciones exponen con detalle la evolución de los principales fenómenos demográficos que dan cuenta de las particularidades en los diferentes procesos de envejecimiento de la población, al mismo tiempo que reflexionan acerca de los retos que están en el eje del debate político y social sobre la problemática del envejecimiento en países de realidades demográficas muy dispares. El capítulo que versa sobre la realidad demográfica española, magníficamente elaborado por Francisco Zamora, Noelia Cámara y Alain Parant, incide en la incapacidad de los flujos migratorios para corregir de modo notable las tendencias del envejecimiento de la población española; ejemplifica lo que ya las Naciones Unidas pusieron de manifiesto al realizar un estudio prospectivo sobre la capacidad de las migraciones de constituirse en agentes de sustitución generacional (Naciones Unidas, 2001).

En definitiva, estamos ante una obra de la que podríamos decir —parafraseando a Francisco Zamora (Zamora, 2003)— que no teme al envejecimiento, puesto que encara su análisis de una manera rigurosa que, lejos de vaticinar cataclismos demográficos, incita a buscar respuestas y a afrontar colectivamente los retos derivados de vivir en una sociedad de la que cada vez formamos parte durante más años.

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?* Nueva 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 _[31-57]

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 _[59-70]

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 _[71-90]

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 _[91-117]

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 _[119-142]

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, DEA1

-&-

SEBASTIÁN SARASA URDIOLA _[143-171]

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_ Los trabajos se enviarán en soporte magnético como documentos de Word a la siguiente dirección:

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

Asimismo, se aceptará el envío de originales a través de correo electrónico a la siguiente dirección:

AC.egap@xunta.es

2_ No se recogerán trabajos enviados por fax ni versiones impresas que no vayan acompañadas de su correspondiente versión en soporte electrónico.

3_ Los soportes magnéticos remitidos deberán presentar las siguientes características:

_ En el caso de disquetes o discos compactos, deben contener un único archivo o documento con el texto de la colaboración.

_ En el caso de envío por mensajería o correo ordinario, el disquete o disco compacto llevará rotulados en el exterior el nombre del archivo que denomina el trabajo y su autoría.

_ Si se trata de archivos adjuntos enviados por correo electrónico, los datos de identificación del trabajo (título y autoría) figurarán en el espacio reservado al asunto del mensaje de correo electrónico.

4_ Los trabajos enviados al Consejo Editorial deben cumplir las siguientes condiciones:

_ Ser inéditos y no tener comprometida ni prevista su edición en otras publicaciones.

_ Estar redactados en gallego, castellano o inglés.

_ Poseer una extensión mínima de 25 000 caracteres y máxima de 70 000 en el caso de artículos (notas y bibliografía inclusive), y de 3000 a 10 000 caracteres en el caso de reseñaciones.

5_ Todos los trabajos destinados a la sección principal de la revista (artículos, estudios, etc.) deben incluir, por este orden:

_ Un título con su correspondiente traducción a inglés, en caso de que esta no sea la lengua utilizada en la redacción del trabajo.

_ Identificación de la autoría (nombre y apellidos).

_ Identificación de la institución o centro a que pertenece.

_ Resumen (como máximo de 150 palabras) del contenido en el idioma en que se presenta el texto principal, y su traducción a inglés (*abstract*), en caso de que esta no sea la lengua utilizada en la redacción del trabajo.

_ Relación de cinco palabras clave que identifiquen las materias en que se inscribe el trabajo, junto con su traducción a inglés en caso de que esta no sea la lengua utilizada en la redacción del trabajo.

_ El cuerpo principal del texto.

_ La bibliografía.

_ Anexo con las tablas, diagramas y cuadros.

6_ Los trabajos destinados a la sección de *reseñaciones* deberán incluir, además de los datos de identificación de la persona contribuyente (nombre y apellidos), la autoría, el título, la editorial, el lugar y la fecha de publicación de la obra reseñada.

7_ Los textos deben presentarse mecanografiados a doble espacio en formato A4.

8_ Los trabajos deben ser cuidadosamente revisados en cuanto al estilo antes de ser remitidos.

9_ Las notas figurarán al final del trabajo.

10_ Las citas insertadas en el texto indicarán su autoría, año de publicación, y la página entre paréntesis. Por ejemplo (Peters, 2002: 123). En el caso de cita de varias obras con la misma autoría y fecha de publicación, el año irá acompañado de una letra del alfabeto (empezando por la «a») que distinga cada una de las obras de ese mismo año.

11_ La bibliografía debe contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (autoría, título completo incluyendo su subtítulo cuando corresponda, editorial, ciudad y año de publicación; si se trata de una serie, deben incluirse el título y número de volumen o parte correspondiente, etc.).

En la medida de lo posible, se sugiere utilizar el siguiente modelo de presentación, en orden alfabético por apellidos, de acuerdo con el sistema *Harvard*:

- Libros:

Alesina et ál. 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.

- Artículos 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.

- Artículos de revistas:

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

- Documentos no publicados:

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

- Los documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet deben indicar su URL respectivo y la fecha de consulta (día-mes-año):

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

12_ Todos los trabajos enviados deben incluir una indicación de las direcciones postal y electrónica de la persona remitente.

Evaluación de los trabajos_

Administración & Cidadanía somete los trabajos que los autores envían a un proceso de evaluación. Los artículos y reseñas enviados son preseleccionados por el Consejo Editorial (véase el gráfico adjunto).

Los materiales que superan esta preselección son reenviados posteriormente, omitiendo cualquier referencia a su autoría, a dos pares externos vinculados a áreas científicas afines al contenido de los trabajos recibidos.

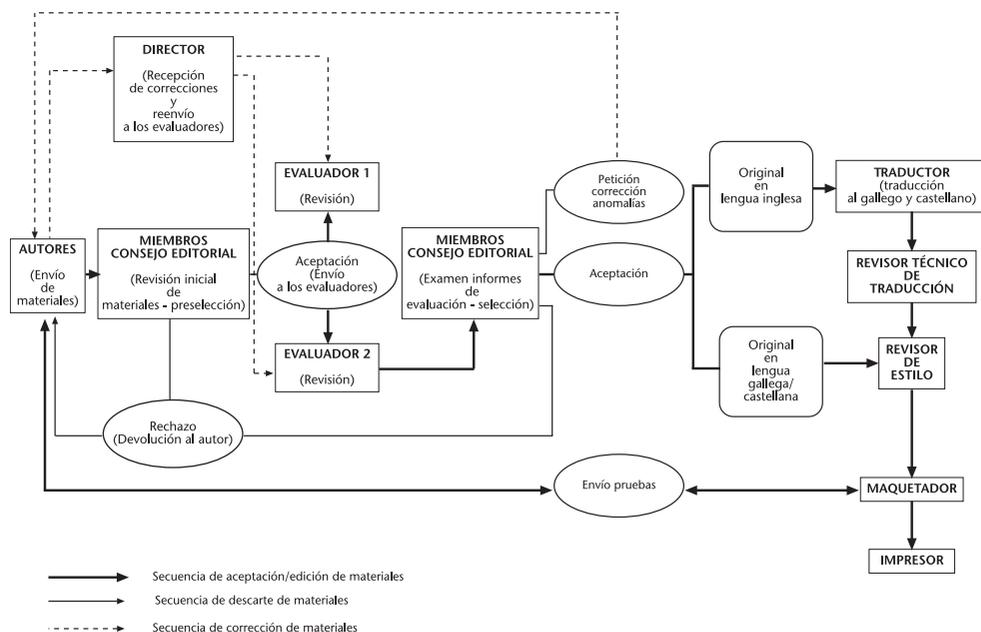
Tras el examen de los informes de evaluación, el Consejo Editorial les comunica a los autores el rechazo de su solicitud de publicación, la aceptación condicionada a la introducción de modificaciones en el original o bien a la aceptación sin condiciones. En todo caso, las comunicaciones realizadas por el Consejo Editorial van acompañadas de una copia de los informes de evaluación correspondientes.

Administración & Cidadanía cuenta con la colaboración de un centenar de evaluadores situados en 25 áreas temáticas, procedentes de un total de 32 universidades y centros de investigación.

Derechos de autor_

Aceptada la publicación de cualquier material (artículo o reseña) por parte del Consejo Editorial, los derechos exclusivos e ilimitados para reproducir y distribuir los trabajos en cualquier forma de reproducción, idioma y país son transferidos a la editorial.

ADMINISTRACIÓN & CIDADANÍA - PROCESO DE EDICIÓN



Deseo que me envíen la revista **administración & ciudadanía.**

a partir del número 1 y hasta nuevo aviso.

el número / los números _____

en gallego

en castellano

Nombre y apellidos _____

Entidad _____

DNI / NIF _____

Dirección _____

Población _____

País _____ Código postal _____

Teléfono _____ Telefax _____

Correo electrónico _____

Fecha ____ _ Firma _____

Boletín de suscripción

(sólo 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 disponible en formato impreso y electrónico en lengua gallega y castellana.

Asimismo, dispone de una versión en lengua inglesa editada en formato electrónico.

_ Para mayor información sobre la publicación visite el portal web de la EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

TARIFAS VIGENTES, HASTA DICIEMBRE DE 2007	Suscripción anual 3 números	Número suelto	Forma de pago
PUBLICACIÓN IMPRESA	Particulares 72,00 € <i>+ gastos de envío según la tarifa vigente</i>	Particulares 26,00 € <i>+ gastos de envío según la tarifa vigente</i>	<input type="radio"/> <i>Transferencia a la cuenta</i> _____ <input type="radio"/> <i>Contra Reembolso</i> <input type="radio"/> <i>Cheque a nombre de la editorial</i> _____ <input type="radio"/> <i>Giro postal</i> <input type="radio"/> <i>Domiciliación bancaria</i>
	Instituciones 108,00 € <i>+ gastos de envío según la tarifa vigente</i>	Instituciones 36,00 € <i>+ gastos de envío según la tarifa vigente</i>	

Domiciliación bancaria

Fecha _____ Banco o caja _____
 Número _____ Dirección de la agencia _____
 Población _____
 País _____ Número de cuenta _____

Estimados señores:

Ruego que, hasta nuevo aviso, abonen los recibos que les presente la _____ con cargo a mi cuenta antes mencionada, en concepto de suscripción a la revista **Administración & Ciudadanía**.

FIRMA

Titular _____

Dirección _____

Población _____ Código postal _____





Volumen 1 (2006)
Relación de contenidos



_ Sumario _A&C _Vol. 1 _n.º 1

_ PRESENTACIÓN

_ ARTÍCULOS

01_ Ballarino, Gabriele «¿Qué hace que la democracia funcione? Cultura, economía y diferencias territoriales en la Italia contemporánea» [7-28].

02_ Peters, B. Guy «Democracia y administración pública: la conexión emergente» [29-46].

03_ Nogueira, Alba «Dualidad de regímenes laborales y determinación de las condiciones de trabajo del profesorado universitario» [47-70].

04_ Prada, Albino; Vázquez, María Xosé y Soliño, Mario «El papel de la valoración económica en la gestión pública de las áreas naturales protegidas» [71-96].

05_ Salido, Olga «La incorporación de las mujeres al empleo: un reto para el bienestar social» [97-121].

06_ Sánchez, José; Ordóñez, Carmina y Molina, Carmen «Las necesidades relativas de gasto de las CCAA. Elaboración de un indicador basado en la población» [123-172].

07_ Souto, Manuel «Evaluación de políticas: una revisión crítica de las definiciones, diseños y métodos» [173-201].

08_ Subirats, Joan «El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana» [203-215].

09_ Villoria, Manuel «Evaluación de las políticas y prácticas sobre los conflictos de intereses: un informe comparativo» [217-255].

_ RECENSIONES

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

02_ Álvarez, Jorge; Domènech, A. 2005. *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

_ BOLETINES DE SUSCRIPCIÓN

_ Sumario _A&C _Vol.1 _n.º 2

_ ARTÍCULOS

01_ Barzelay, Michael «El estudio del desarrollo de estrategias en las organizaciones gubernamentales: cómo integrar la gestión estratégica y las teorías de prácticas sociales» [9-26].

02_ Bosch, Núria «Algunas propuestas para la ampliación de competencias de los gobiernos locales españoles» [27-41].

03_ Fernández, Sara; Alfaro, Susana y Vaquero, Alberto «Internacionalización en los sistemas universitarios regionales españoles: situación actual y propuestas de mejora» [43-73].

04_ González, Moneyba «Desarrollo urbano y liderazgo en el contexto de la gobernanza local. Estudio de casos: Santiago de Compostela (España) y Constanza (Alemania)» [75-95].

05_ Luque, Emilio «Capital social, sostenibilidad y participación deliberativa» [97-108].

06_ Martínez, Diego «Las agencias tributarias autonómicas: una visión panorámica» [109-129].

07_ Montero, José Ramón y Lago, Ignacio «Atajos informativos y voto en tres referendos españoles» [131-150].

08_ Salazar, Octavio «Las elecciones locales y sus efectos en el sistema de gobierno municipal» [151-173].

_ RECENSIONES

01_ Montes, Víctor José; Martínez, D. y Sánchez, J. (coords.) 2005. *Financiación regional de la sanidad y sus perspectivas de reforma* [177-181].

02_ Arias, Xosé Carlos; Santiso, J. 2006. *La economía política de lo posible en América Latina* [183-187].

03_ Caamaño, José; Lane, J. E. 2005. *Public Administration and Public Management: The principal-agent perspective* [189-201].

04_ De Andrés, Fernando Luis; González, J. A. 2005. «El Valedor do Pobo»: del «Ombudsman» sueco al comisionado parlamentario gallego [203-207].

_ SUMMARY

_ NORMAS DE PUBLICACIÓN

_ BOLETINES DE SUSCRIPCIÓN

_ Sumario _A&C _Vol.1 _n.º 3

_ ARTÍCULOS

01_ Carballo, Marta «El principio de igualdad y la tutela contra la discriminación en la Lei Orgánica de 22 de marzo de 2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres» [9-29].

02_ Del Río, Coral; Gradín, Carlos y Cantó, Olga «La discriminación de la mujer en el mercado de trabajo y sus efectos sobre la pobreza» [31-57].

03_ Lago, Santiago «La financiación de la renta básica en España: ¿posible y prioritaria?» [59-70].

04_ Mondragón, Jaione «La articulación de la protección social en las comunidades autónomas. Una especial referencia a la participación en la formulación de la política de promoción de la autonomía personal y asistencia a las personas en situación de dependencia» [71-91].

05_ Regidor, Enrique «Evidencias acerca de la relación entre posición socioeconómica y salud, y su importancia para la intervención» [93-121].

06_ Sánchez, Patricio y López, M.ª Esther «Los ayuntamientos gallegos: análisis socioeconómico del bienestar municipal mediante indicadores sintéticos» [123-145].

07_ Sarasa, Sebastián «El nuevo sistema para la autonomía y la atención a la dependencia: ¿reducirá las desigualdades en la utilización de servicios?» [147-175].

_ RECENSIONES

01_ Martínez, Eva: De la Fuente, M. y Ortiz, L. (coords.). 2006. *El presuposts amb perspectiva de gènere, repte per als governs locals*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. [179-183].

02_ Pérez, Antía: Dumont, G-F. 2006. *Les territoires face au vieillissement en France et en Europe. Géographie-politique-prospective*. París: Ellipses [185-189].

_ SUMMARY

_ NORMAS DE PUBLICACIÓN

_ BOLETINES DE SUSCRIPCIÓN

_ RELACIÓN DE CONTENIDOS

_ RELACIÓN DE AUTORES



Volumen 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 Sánchez, Olga _Vol.1 _n.º3
Carballo Fidalgo, Marta _Vol.1 _n.º3
Cebolla Héctor _Vol.1 _n.º1

D

De Andrés, Fernando Luis _Vol.1 _n.º2
Del Río Otero, 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, Joine _Vol.1 _n.º3

N

Nogueira, Alba _Vol.1 _n.º1

O

Ordóñez, Carmina

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



monográfico administración & ciudadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública

monográfico administración & ciudadanía.

monográfico administración & ciudadanía.

monográfico

monográfico

monográfico

monográfico administración & ciudadanía.

monográfico

monográfico

monográfico

monográfico

monográfico administración & ciudadanía.

monográfico administración & ciudadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública



XUNTA DE GALICIA
CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,
ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E
XUSTIZA



Escola Galega de
Administración
Pública