

agend  2012

# La cohesión social en Andalucía

**COORDINADOR**

**Antonio M. Jaime Castillo**

Investigador de Sociología-Centro de Estudios Andaluces



Centro de Estudios Andaluces  
**CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA**



**La AGENDA 2012 es un proyecto de carácter prospectivo para la reflexión y el debate, cuyo objetivo principal es generar una base de información y conocimiento sobre las tendencias y claves que marcarán el futuro de Andalucía a partir de 2012. Se trata, pues, de un proceso destinado a proporcionar información relevante, que aporte alternativas a futuros deseados, y que sirva de base para elaborar estrategias de actuación.**

**El proyecto se ha articulado a través de una serie de paneles temáticos e independientes, en el que distintos especialistas y expertos se reunieron para debatir e intercambiar ideas y propuestas sobre los temas predefinidos en la agenda de la reunión.**

**En el presente documento se analiza la Cohesión Social en Andalucía, abordando el estado de la cuestión en la actualidad y las principales conclusiones y recomendaciones derivadas de la reunión de expertos mantenida en noviembre de 2010.**

**La Fundación Centro de Estudios Andaluces es una entidad de carácter científico y cultural, sin ánimo de lucro, adscrita a la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía. Entre nuestros objetivos fundacionales se establecen el fomento de la investigación científica, la generación de conocimiento sobre la realidad social, económica y cultural de Andalucía y la difusión de sus resultados en beneficio de toda la sociedad.**

**Nuestro compromiso con el progreso de Andalucía nos impulsa a la creación de espacios de intercambio de conocimiento con la comunidad científica e intelectual y con la ciudadanía en general, y a la colaboración activa con las instituciones públicas y privadas**

# La cohesión social en Andalucía

## COORDINADOR

**Antonio M. Jaime**

Investigador de Sociología-Centro de Estudios Andaluces

## PARTICIPANTES

**Carlota Solé**

Catedrática de Sociología-Universidad Autónoma de Barcelona

**Rafael Gobernado**

Catedrático de Sociología-Universidad de Málaga

**María Teresa Montagut**

Profesora Titular de Sociología-Universidad de Barcelona

**Estrella Gualda**

Profesora Titular de Sociología-Universidad de Huelva

**Inés Calzada**

Investigadora Juan de la Cierva-Instituto de Políticas y Bienes Públicos-CSIC

**María Dolores Martín-Lagos**

Profesora Contratada Doctor de Sociología-Universidad de Granada

**Ildefonso Marqués**

Investigador de Sociología-Centro de Estudios Andaluces



Centro de Estudios Andaluces  
**CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA**

# agend 2012

Edita:

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces,  
Consejería de la Presidencia, JUNTA DE ANDALUCÍA.

© Del texto: los autores.

© Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces  
Bailén, 50, 41001 – Sevilla

Tel.: 955 055 210

Fax: 955 055 211

[www.centrodeestudiosandaluces.es](http://www.centrodeestudiosandaluces.es)

Diciembre de 2011.

ISBN: 978-84-695-6605-3

# Índice

Introducción .....	7
<i>Antonio M. Jaime</i>	
Políticas de inclusión social de la inmigración.....	13
<i>Carlota Solé</i>	
La desigualdad social en un mundo globalizado: problemas del análisis .....	29
<i>Rafael Gobernado</i>	
Los principales retos de las políticas sociales para los próximos años .....	45
<i>María Teresa Montagut</i>	
Conclusiones .....	59
<i>Antonio M. Jaime</i>	



# Introducción

Antonio M. Jaime Castillo



# Introducción

## Antonio M. Jaime Castillo

Profesor Titular de Sociología-Universidad de Málaga  
Investigador de Sociología-Centro de Estudios Andaluces

**E**l concepto de cohesión social es una idea clave en el diseño de las políticas económicas y sociales. A nivel europeo, el Consejo de Europa ha desarrollado una activa labor de promoción de la idea de cohesión social, adoptando una “Estrategia de Cohesión Social” en 2000 (posteriormente revisada en 2004) que resalta la conexión entre cohesión social y los objetivos fundacionales del Consejo de Europa: la promoción de los derechos humanos y la democracia. Y en julio de 2010 el Consejo de Ministros ha adoptado una nueva estrategia con su correspondiente plan de acción. Al mismo tiempo, la cohesión social ocupa buena parte de la agenda política de la Unión Europea, que la define como una prioridad transversal de las diferentes políticas nacionales en los estados miembros. Los artículos 158 a 162 del Tratado por el que se establece la Comunidad Europea, subrayan específicamente la importancia de la cohesión social como base para una economía competitiva basada en el conocimiento y el empleo. Y la estrategia de Lisboa (iniciada en 2000), subraya la necesidad de impulsar un modelo de crecimiento económico que favorezca la cohesión social. La cuestión adquiere una mayor relevancia si cabe en un contexto de crisis económica como el actual, lo cual se ha traducido en la designación del año 2010 como el año

europeo de la “lucha contra la pobreza y la exclusión social”.

A pesar de esta centralidad del concepto de cohesión social en el ámbito europeo, lo cierto es que no existen definiciones operativas del concepto sino más bien recomendaciones genéricas sobre su implementación. Así pues, el Consejo de Europa en 2007 define la cohesión social como la “capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando las disparidades y evitando la marginalización”. Es por ello que se hace necesaria una reflexión sobre la aplicación de esta idea al diseño de las políticas públicas concretas en aquellos ámbitos más directamente relacionados con el objetivo normativo, generalmente aceptado en ámbitos políticos y académicos, de promover una sociedad más cohesionada. Esta reflexión debe prestar especial atención a la interdependencia entre los procesos de globalización económica y la cohesión local a nivel local.

En el ámbito de la sociedad andaluza, se han identificado tres temas centrales para el estudio de la cohesión social: las políticas para la integración de la población inmigrante, el diseño de las políticas redistributivas y la gestión de los servicios de protección



social. Con el fin de obtener una serie de conclusiones relevantes para el diseño de políticas orientadas a la cohesión social en estos tres ámbitos, la Fundación Centro de Estudios Andaluces, organizó una sesión de trabajo en noviembre de 2010 sobre este tema dentro del proyecto Agenda 2012. En dicha sesión de trabajo se presentaron tres documentos que abordaran con más profundidad los temas específicos mencionados. El primero de estos documentos ha sido elaborado por Carlota Solé (Catedrática de Sociología en la Universidad Autónoma de Barcelona) y trata sobre la integración de la población inmigrante. El segundo documento ha sido elaborado por Rafael Gobernado (Catedrático de Sociología en la Universidad de Málaga) y trata sobre las políticas orientadas a gestionar la desigualdad social. Y el tercer documento ha sido elaborado por María Teresa Montagut (Profesora Titular de Sociología en la Universidad de Barcelona) y trata sobre las alternativas de gestión de los servicios sociales y específicamente sobre la presencia de las organizaciones no gubernamentales en dicha gestión. Esas tres aportaciones fueron comentadas por Estrella Gualda (Profesora Titular de Sociología en la Universidad de Huelva), María Dolores Martín-Lagos (Profesora Contratado Doctor de Sociología en la Universidad de Granada) Inés Calzada (Investigadora Juan de la Cierva en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del CSIC), Ildelfonso Marqués Perales (Profesor Ayudante Doctor de Sociología en la Universidad de Sevilla e Investigador Ayudante en el Área de Sociología de la Fundación Centro de Estudios Andaluces) y quien suscribe.

La profesora Carlota Solé parte de la idea de que la integración sociocultural de los inmigrantes es uno de los requisitos para garantizar la cohesión social en sociedades multiétnicas y pluriculturales. En este proce-

so de integración distingue tres dimensiones básicas: la redistributiva, la cultural y la relacional. Por tanto, el diseño de las políticas de integración de la población inmigrante requiere la combinación de estas tres dimensiones como un requisito para alcanzar una sociedad cohesionada que haga compatible la igualdad con la diversidad. El profesor Rafael Gobernado plantea que en las sociedades contemporáneas el fenómeno de la desigualdad social es una realidad compleja, dada la enorme variedad de factores que intervienen en los procesos generativos de la desigualdad. Ello plantea un problema importante a la hora de diseñar políticas redistributivas que debe tener en cuenta los efectos no previstos o incontrolables de las políticas públicas. La profesora María Teresa Montagut plantea que las políticas sociales se enfrentan al importante reto de compatibilizar la cohesión social en el plano interno con las exigencias de competitividad económica en el plano exterior. La necesidad de conjugar estos objetivos, lleva a una contracción de los recursos disponibles en un contexto de austeridad fiscal, cuya consecuencia final es un debate intenso sobre la eficiencia en la gestión de los servicios públicos y la búsqueda de fórmulas que permitan asegurar el mantenimiento de los servicios sociales al tiempo que se reduce el coste de prestación de los servicios. Una de estas alternativas es la participación de las organizaciones no gubernamentales en los procesos de prestación de servicios sociales, lo cual requiere de una reflexión profunda sobre sus efectos en la cobertura y calidad de los servicios.

En estas páginas, esperamos poder contribuir a sentar las bases para el debate sobre la cohesión social en Andalucía. A través de estas tres ponencias, y los debates generados en torno a ellas, se ha hecho un re-

corrido por los principales retos de la cohesión social en los próximos años: la integración de la población inmigrante, las políticas de redistribución de la renta y la gestión de los servicios de protección social. Sus conclusiones permiten avanzar en la comprensión de los problemas de cohesión social que afectan a la sociedad andaluza, al tiempo que ofrecen una serie de guías y orientaciones de gran valor para la definición de las políticas sociales.



# Políticas de inclusión social de la inmigración

Carlota Solé



# Políticas de inclusión social de la inmigración

**Carlota Solé**

Catedrática de Sociología-Universidad Autónoma de Barcelona

## Resumen

En este texto se presentan las políticas de integración sociocultural de los inmigrantes que inducen su inclusión en la sociedad receptora y conducen a la cohesión social de una sociedad multiétnica y pluricultural. Las políticas sociales como políticas públicas y las políticas de ciudadanía, a nivel europeo, estatal y regional ilustran el alcance de la acción hacia ese objetivo en sus tres dimensiones: cultural, redistributiva y relacional.

## 1. Introducción

La integración sociocultural de los inmigrantes (Solé, C., 1981, 1986) garantiza su inclusión en la sociedad de destino y, por ende, la cohesión social de esta nueva sociedad multiétnica y pluricultural. Este es el objetivo de las políticas de inmigración<sup>1</sup> focalizadas en la integra-

ción como proceso de interconexión e intercambio de elementos poblacionales, culturales, sociales) que implican la inclusión de los elementos externos y conducen a una nueva unidad cohesionada. El instrumento para alcanzar este objetivo son las políticas de ciudadanía y su necesaria ampliación, en criterios y aplicaciones, ante la inmigración. Integración se diferencia de asimilación por cuanto la primera supone interpenetración y la segunda fusión entre elementos de dos unidades previamente diferenciadas.

La cohesión social se sitúa en el centro de interés de discursos y políticas de inmigración, de análisis teóricos

---

[1] Entre otras modalidades, las políticas de inmigración son de control o de integración. Hasta 1999 aproximadamente las políticas de control de los flujos migratorios han sido más relevantes para muchos gobiernos europeos que las de integración. En la Unión Europea de los 27 países, los de “vieja inmigración” (Alemania, Francia, Inglaterra, Holanda, Suecia, por eje.) impulsan políticas de integración de inmigrantes económicos y políticos en mayor medida que los países de “nueva inmigración (Europa del Sur) y de “inmigración transnacional (Europa del Este). El Tratado de Ámsterdam de la UE, en vigor

---

desde 1999 se orienta a combatir la discriminación y el racismo y a promover la inclusión social (Solé, C., 2008).



y empíricos. Desde una perspectiva sociológica, designa el grado de consenso de los miembros de un grupo social en la percepción de pertenencia a un proyecto o situación común. Se refiere a la intensidad de la interacción social dentro del grupo que puede ser medida con un test de índices o simplemente descrito o definido para cada caso<sup>2</sup>. Actualmente el interés de las políticas de ciudadanía y de inmigración se centra en la cohesión social y la integración, y cómo los enfoques científicos y políticos son respuestas apropiadas a la incorporación de los inmigrantes y a la diversidad étnica.

Definidos los cuatro niveles de integración sociocultural (inserción laboral, adaptación a las condiciones de la vida urbana, aceptación libre y voluntaria de las instituciones, normas y valores de la sociedad receptora, participación política) (Solé, C., 1981: 15), en el último subproceso de integración, el de participación política, obtener la condición de ciudadano (vía naturalización, adquisición de la nacionalidad) se considera la meta final a alcanzar. Por el contrario, (Solé, C., 2010) la ciudadanía, basada en criterios alternativos al de nacionalidad como el de residencia permanente (Hammar, 1990), puede convertirse en la vía a seguir para la integración plena de los inmigrantes hacia la sociedad cohesionada de futuro.

---

[2] En cambio, la anomia, es decir, el comportamiento no basado en normas, atenta contra la cohesión (Solé, C., Serradell, O. et alii, *Revista Internacional de Sociología*, 2010).

## 2. Políticas de ciudadanía

Las políticas de ciudadanía en Europa siguen seis tendencias (Vinc, P. Maarten y de Groot, Gerard-René, 2010: 715-716):

- si en la segunda mitad de los años 1980 la igualdad de género se puso en práctica en la atribución de la ciudadanía por descendencia, en los 1990s el trato de igualdad se extiende a los hijos ilegítimos, los adoptados y los nacidos fuera del territorio nacional-estatal.
- se da un proceso de convergencia entre países de tradición *ius soli* y de tradición *ius sanguinis*. Mientras los países tradicionalmente *ius sanguinis* (Alemania, Bélgica) introducen o extienden aspectos de la tradición *ius soli* para los inmigrantes de segunda y tercera generación, los países de tradición *ius soli* (Reino Unido, Irlanda) limitan estas medidas.
- la creciente aceptación de la ciudadanía múltiple se refleja en la tendencia a abolir o moderar la renuncia a la ciudadanía de origen como condición la adquisición de la naturalización y también para abolir o restringir las disposiciones de pérdida de ciudadanía debido a la adquisición voluntaria de ciudadanía extranjera o residencia permanente en el extranjero.
- muchos países introducen tests de lengua y condiciones de integración en el procedimiento de naturalización, algunos concluyen el proceso con una ceremonia de ciudadanía al estilo americano.
- crecientemente los Estados tienen en cuenta el principio de no estatismo en sus leyes de ciudadanía, con

la excepción de la adquisición fraudulenta de ciudadanía, que deviene progresivamente una razón válida para despojar de ciudadanía a algunas personas, aunque ello conduzca una situación de no-Estado.

- unos pocos Estados empiezan a tener en cuenta a los miembros de la Unión Europea en sus leyes de ciudadanía.

Las políticas de ciudadanía en los países de la Unión Europea y en los países no pertenecientes a la UE pero emisores hacia ella de personas que no rompen sus lazos con la tierra de origen, obliga a ampliar el concepto tradicional de ciudadanía basado jurídica y políticamente en el de nacionalidad. La concepción de ciudadanía en Europa se basa, en los diversos países que la componen, en una interpretación étnica de nacionalidad, en la transmisión a las siguientes generaciones (los descendientes) de esta condición, en los vínculos de ciudadanía con minorías étnicas que traspasan las fronteras del Estado, en la no consideración como ciudadanos de los expatriados. En el seno de Europa hay que distinguir los países de “vieja inmigración” (países del centro europeo) receptores de inmigración extracomunitaria, de nueva inmigración (sur de Europa) emisores y, más tarde, receptores de inmigración, y nuevos miembros (países de Europa del Este) de escasos flujos migratorios y de transición de un régimen comunista, de economía planificada, a uno democrático, de economía de mercado. El desmembramiento de muchos Estados-nación de Europa del Este en nuevos Estados, más reducidos en población y territorio, pone sobre el tapete nuevos problemas por la configuración del Estado tras la descolonización, la secesión o partición de territorios y/o la nueva instalación de fronteras. Resurgen los lazos

étnicos (el criterio del *ius sanguinis*) sobre la residencia (Solé, C., 2010c).

En Europa se habla de ciudadanía exclusiva, inclusiva, de doble nacionalidad. Algunos autores hablan de ciudadanía inclusiva (Castles, S. and Miller, M.J. (1993, 1998 2ª ed.: 302) para evitar las connotaciones negativas (separatismo étnico, nación de tribus) que en Europa tiene el término multiculturalismo<sup>3</sup>, a pesar de su extendida utilización y a diferencia de la acepción positiva que se sustenta en los USA, Canadá, Australia o Suecia (Guibernau, M., 2007: 201). La cuestión es cómo “ampliar la ciudadanía de forma plural e inclusiva, sin romper la autonomía de sociedades más plurales que nunca” (Javier de Lucas (2009) en Zapata-Barrero, R. (ed.) (2009: 94).

Actualmente, ciudadanía se refiere al vínculo político que define ser miembro de un Estado. Muchos ciudadanos de los Estados de países occidentales creen que su identidad nacional se cuestiona por el flujo de inmigrantes. La creación de la Unión Europea y, en concreto, la forma en que las decisiones políticas se toman en su seno (estrechamente dependientes de los intereses de los Estados-nación que la componen) incrementa los temores de no consolidación de una identidad supra-estatal o supra-nacional. Además, concurre la idea de que, para la mayoría de las personas (trabajadores) la

---

[3] Multiculturalismo, en los USA se refiere a la demanda de repensar la historia y la cultura (de una nación) para incluir el papel de las minorías, como por ejemplo las mujeres y su papel en la historia. El multiculturalismo implica que a los inmigrantes se les garanticen los mismos derechos en todas las esferas de la sociedad, sin tener que renunciar a su diversidad, pero con la expectativa de que den su conformidad y acepten determinados valores claves o básicos.



identificación por la clase social se diluye entre otras formas de identificación, como la de género, sexualidad, región, etnia, y otros (Holmes, Leslie; Murray, Philomena (eds.), 1999: 2-7).

Algunos individuos y grupos intentan reforzar su propia identidad a través de una concepción de ciudadanía más exclusiva. Otros, por el contrario, tratan de reforzar su identidad a través de una concepción más inclusiva (Solé, C., 2010c) de ciudadanía. Ambas tendencias están presentes en la Unión Europea. La concepción más inclusiva la sostienen, por ejemplo, grupos de mujeres o miembros de minorías étnicas que tratan de alcanzar concepciones más inclusivas de ciudadanía como parte de sus demandas para obtener derechos civiles más igualitarios y comprensivos (Leslie Holmes, y Philomena Murray (ed.), 2007: 8).

La demanda de *doble ciudadanía* (Faist, Thomas (1994) en Joly, Daniëlle (ed.) (2004)) se incrementa en muchos países occidentales, receptores de inmigrantes extracomunitarios transnacionales. La cuestión fundamental es si la ciudadanía a través de las fronteras de Estados democráticos puede definirse de forma eficiente. En principio, la ciudadanía expresa la serie de lazos entre los gobernados y gobernantes, lazos que se basan en vínculos sociales y simbólicos que se desarrollan entre personas instaladas en un territorio delimitado, cohesionado socialmente y formado por comunidades políticas intergeneracionales (Faist, Theodor, 2004: 210). La ciudadanía supone el estatus legal de una persona que goza de libertad como individuo y cierta afinidad con una comunidad política con una determinada identidad colectiva (Faist, Theodor, 2004: 313). El estatus legal supone derechos y obligaciones recíprocos entre el individuo y el Estado. La afinidad de los ciudadanos a

determinadas comunidades políticas supone identificación, lealtad a una colectividad autogobernante, la formalización a través de normas, instituciones, etc. de las redes de reciprocidad y solidaridad. Sin la socialización en pequeñas comunidades sobre la base de la reciprocidad específica y la solidaridad centrada en cuestiones concretas no habría fundamento para una reciprocidad y solidaridad más amplia, entre ciudadanos (Faist Theodor, 1994: 221). Si los lazos se sobreponen y alcanzan a más de un territorio, se pone en cuestión el estatus legal de los ciudadanos (una persona, un voto). La lealtad se ejerce hacia más de un Estado-nación. Se plantea qué tipo de nuevas relaciones o lazos se pueden establecer entre personas pertenecientes a dos o más Estado-naciones. La resolución a estas cuestiones contribuirá o impedirá la plena integración de los inmigrantes en la comunidad política.

El Tratado de la Unión Europea (1986) habla de la “Ciudadanía de la Unión”. El Tratado no incluye referencia alguna al término “extranjero” o “extranjería”, concepto al que se alude, tan sólo, a través de la referencia a los nacionales de terceros Estados. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro (art. 8.1. del TCE, de manera que los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el TCE (art. 8.2.)). El concepto de ciudadano de la Unión es subsidiario del que depende del de nacional de un Estado miembro. En consecuencia, el extranjero es aquél que no puede disfrutar del régimen de ciudadanía de la Unión<sup>4</sup>. El Tratado

---

[4] Multiculturalismo es un concepto autónomo de los conceptos nacionales aunque haya de partir necesariamente de la definición en los distintos regímenes estatales que determina el de “ciudadanía de la Unión”. Este concepto se convierte en

de Amsterdam (1999) continúa vinculando la regulación del fenómeno de la extranjería con la libre circulación de personas en el espacio sin fronteras interiores<sup>5</sup>.

Tradiciones jurídicas distintas contemplan la noción de ciudadanía de forma contrapuesta. Según el derecho estatal alemán previo a 1914, el ciudadano pasivo tiene obligaciones hacia el Estado y tiene derecho a recibir protección a través de una acción estatal fuera de ley pero no tiene derecho a cuestionar la autoridad del Estado. En contraste, la Revolución Francesa de 1789 proporciona una noción de ciudadanía como aserción de voluntad política que debe ser constantemente renovada a través de la participación en el proceso de crear leyes. La esencia de la ciudadanía es una serie de procedimientos para garantizar la participación igualitaria en la expresión de la voluntad política (Castles, Stephen, 2000: 180-190). La idea de ciudadanía social desde 1970 es la expresión de una ofensiva ideológica contra la idea de ciudadano activo con derechos sociales. Ciudadano es una persona que encaja en una comunidad porque trabaja en ella y obedece sus leyes. La tarea del Estado es la de garantizar el reino privado manteniendo

---

el punto de referencia obligado para definir al “extranjero en la Unión” (Escobar Hernández, Concepción, 1998: 104-109).

[5] Vinculación que se profundiza con el nuevo concepto de “un espacio de libertad, seguridad y justicia” que constituye la gran aportación del Tratado de Amsterdam (1999). A través de este concepto se produce la definitiva conexión entre libre circulación intracomunitaria y acceso al espacio interior de nacionales de terceros Estados, que se hace explícita en el art. 2 del TUE al establecer que la Unión tendrá entre sus objetivos “mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia” (Concepción Escobar, Hernández, 1998: 120-121).

la ley y el orden y minimizando su intervención en los asuntos económicos y sociales (Mead, L., 1986, citado en Castles, Stephen, 2000: 190).

Bauböck, R. (2010) propone una perspectiva alternativa a los estudios comparativos para estudiar la ciudadanía en contextos migratorios. La perspectiva de las constelaciones de ciudadanía introduce la dimensión transnacional superando la visión casi exclusiva de la sociedad receptora al abordar el tema de la ciudadanía. Tiene en cuenta cómo los países de origen y de destino crean una red de vínculos legales y políticos entre migrantes y grupos étnicos (incluidos los autóctonos) que afecta las relaciones intergubernamentales y las políticas públicas en cada país. Dentro de una constelación de ciudadanías, las decisiones que toma un estado afectan al resto de estados en sus relaciones con las poblaciones vinculadas a ellos por ciudadanía. En la Unión Europea esta situación es obvia. La libertad de movimientos entre fronteras en el seno de la UE no ha erosionado las distintas identidades y ciudadanías de los estados-miembros, al igual que la ciudadanía múltiple entre migrantes de países emisores y receptores. En la era de la globalización, la libertad de movimientos supone la creación de condiciones para constelaciones expansivas de ciudadanía múltiple en uniones regionales y constelaciones sobrepuestas de ciudadanía múltiple para inmigrantes (Bauböck, R. (2009, 2010)).



### 3. Políticas de integración de la inmigración en Europa

Progresivamente, los modelos europeos de integración convergen en algunos aspectos, bien por la presión que el proceso de unificación europea crea sobre los Estados miembros para unificar las políticas de inmigración, bien porque se han liberalizado estas políticas en el seno de los Estados miembros<sup>6</sup>. Se perfila una mayor preocupación por atender a la situación de los inmigrantes extracomunitarios residentes en la Unión Europea, más allá de su dimensión como mano de obra y de su aportación a la economía del país receptor. Se comparte la intención de basar la política de inmigración en controlar las fronteras exteriores y las peticiones de asilo, a la vez que se combate el empleo de inmigrantes sin permisos de trabajo. Se comparte, en líneas generales, el reconocimiento del derecho del inmigrante a residir permanentemente en la sociedad receptora y el derecho al reagrupamiento familiar.

Así, se abandona la premisa de que los inmigrantes son trabajadores invitados o *Gastarbeitern* que, irremisiblemente volverán a su lugar de origen. Tras la evidencia empírica de varias decenas de años, en países de vieja inmigración como Alemania o Francia, se acepta que las fluctuaciones de la demanda de mano de obra no influyen ni en el retorno de inmigrantes ni en los flujos migratorios. Así, a pesar de producirse una crisis o recesión económica, como

sucedió en los años 1973-1974, y disminuir la oferta de puestos de trabajo, los inmigrantes no se van, sino que siguen entrando legal o ilegalmente en los países europeos. La existencia de redes migratorias (Portes, A. and Böröcz, J. 1989; Massey, 1993) más que la visión *push-pull*, de atracción-expulsión de mano de obra (Harris, J.R. y Todaro, M., 1970), da cuenta de este fenómeno. Se intenta paliar la situación estableciendo cuotas de entrada, de acuerdo con las exigencias de determinados sectores económicos, condicionando los contingentes de inmigrantes solicitantes de entrar en un país desarrollado económicamente, a requisitos como el de poseer una formación como informáticos o especialistas en otras determinadas profesiones para obtener el permiso de trabajo, como ocurrió en Alemania en la primavera del 2001, a la vez que se restringe la entrada de inmigrantes en general, aumentando las bolsas de trabajadores irregulares (sin permiso de trabajo). Estas medidas se acompañan en otros casos, como en Francia, por programas de codesarrollo, a finales de los 1990's, de forma que se incentiva a los propios inmigrantes a retornar e invertir en recursos financieros y humanos en el país de origen.

Como señala Andrea Rea (2006), a comienzos de los años 1990s siguen existiendo diferencias profundas entre los Estados europeos con respecto a la integración de los inmigrantes. El análisis de las políticas públicas muestra que las diferencias son menos el resultado de las características de los inmigrantes que del peso de las estructuras nacionales en su definición. La construcción diferenciada de la imagen del Otro depende de las reglas de ciudadanía y las políticas públicas dirigidas a las minorías étnicas (Rea, A., 2006: 161). Las políticas sociales derivadas del Estado benefactor se readaptan

---

[6] Estas consideraciones se desarrollan en mayor profundidad en Solé, C.: "Políticas de inmigración. Integración y ciudadanía" en Guerra, A. y Tezanos, J. F.: *La inmigración y sus causas*, Madrid: Ed. Sistema, 2008.

al nuevo usuario: el/la inmigrante (Giménez, C., 2002: 20-32).

Por lo que respecta al reagrupamiento familiar, son relevantes las consecuencias en términos de necesidades de vivienda, hábitat, ghettización de los barrios donde se concentra un número significativo de inmigrantes, necesidades en sanidad y educación. Conducen a medio plazo a problemas de competencia entre autóctonos e inmigrantes por los recursos del Estado del Bienestar y derivan en problemas de integración espacial, lingüística, cultural y social. Así, programas urbanísticos, de construcción de viviendas, se han puesto en práctica en grandes ciudades de Inglaterra, Francia y Holanda. En Inglaterra, donde la integración de los inmigrantes no es un asunto ni problema legal, puesto que la mayoría proceden de la Commonwealth, sino de dar significado cultural y simbólico a su ciudadanía. Se crean, entre otras medidas, Programas Urbanos orientados a los residentes en los barrios céntricos degradados y decaídos. Estos programas tienen indirectamente un efecto positivo en la inserción de los inmigrantes en el espacio, y en el diseño de políticas sociales encaminadas a los niños inmigrantes escolarizados y a las familias numerosas (Mahning, H. y Wimmer, A., 2000: 66). En Francia se focaliza la política de integración en materia de alojamiento y de desarrollo social y urbano de los barrios, con el objetivo de combatir la proliferación de los barrios étnicos pobres, aplicando una política de dispersión de las viviendas sociales. En Francia, como en Alemania se conceden subvenciones especiales a los distritos escolares en los que baja el rendimiento escolar medio del conjunto de escolares por el desconocimiento de la lengua en el caso de la población estudiantil de origen inmigrante y por no haber planificado progra-

mas educativos teniendo en cuenta la permanencia de estos niños en las aulas.

El miedo a la aparición de ghettos urbanos y la aceptación progresiva, en la década de los noventa, de que Alemania era una sociedad de inmigración y pluricultural conduce a introducir restricciones en la legislación sobre asilo a la vez que se facilita la nacionalización de los inmigrantes residentes. A diferencia de Francia, donde por tradición republicana el individuo prima sobre el grupo, en los Países Bajos, se concede suma importancia a las organizaciones autónomas de grupos de inmigrantes en el diseño de una política de minorías étnicas enfocada a combatir su discriminación social. Así, se mejora la situación legal de los inmigrantes, permitiéndoles ser funcionarios del Estado, flexibilizando las normas de nacionalización y garantizando el derecho al voto a nivel local a los residentes con más de cinco años en el país. Tras su implementación en la década de los 1980s, el fuerte paro entre los inmigrantes y su falta de incentivos para intentar mejorar por si mismos su situación, conduce a la revisión de estas medidas políticas de integración, focalizando la nueva política en la educación y formación ocupacional de las minorías étnicas (Mahning, H. y Wimmer, A., 2000: 70-82).

El principio de igualdad del inmigrante con el nacional o autóctono rige en Alemania, Francia, Reino Unido o Suecia para los derechos básicos (laboral, sanitario, educativo). Otros derechos de naturaleza política como los de asociación, reunión, manifestación, etc. están garantizados en Alemania y en Suecia. El derecho al sufragio de ámbito nacional y local está restringido a los comunitarios, a excepción de Suecia que desde 1975 incluye el derecho al sufragio activo y pasivo en elecciones municipales y provinciales (aunque no en las



generales al Parlamento) para los extranjeros con un mínimo período de residencia de tres años. En el Reino Unido, las asociaciones de protección y asistencia al inmigrante son la forma de participación más importante para este colectivo.

En los países de nueva inmigración como Grecia, Italia y España, las políticas de control de la inmigración han primado sobre las de integración. La diversidad cultural, por historia y tradición, de las sociedades europeas del norte y del sur se trasluce, en materia de inmigración, en las distintas formas de abordar la integración política de los inmigrantes, a través de la obtención de la nacionalidad y de la ciudadanía. Los criterios legales del *ius solis* y el *ius sanguinis* y el pasado colonial de algunas antiguas potencias europeas se aplican en la actualidad con mayor interconexión y menor rigidez. Así, en Alemania la aplicación tradicional del *ius sanguinis* para obtener la nacionalidad, se combina o articula, en la nueva legislación de 2000 con la aplicación del *ius soli*. En Inglaterra, la diferenciación entre ciudadanos de la Commonwealth y del resto de extranjeros no ciudadanos, converge hacia la adopción de medidas para todos los residentes extranjeros. En otros países, como Suecia, se aplica el criterio del *ius soli* para acceder a la ciudadanía, teniendo en cuenta el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de los inmigrantes y su voluntad de aceptar las normas de convivencia y juego políticos de la sociedad de acogida. De este modo, en algunos países nórdicos, se concede el derecho de voto en las elecciones municipales (en Suecia desde 1975, en Noruega, Dinamarca, y también Holanda, desde finales de los años 80) (Pajares, M., 2001). Un aspecto en el que convergen la mayoría de los países de la Unión Europea es otorgar el derecho a la ciudadanía a los inmigrantes de segunda generación, a la vez que se liberalizan las

condiciones de naturalización de los inmigrantes de primera generación (Aubarell, G., 2001: 45).

Esto plantea la difícil cuestión de la construcción de una identidad europea supra-estatal<sup>7</sup> que, por la presencia e influencia de la inmigración, debería ser forzosamente pluricultural. Plantea también la difícil cuestión de la relación entre el transnacionalismo y la identidad. Los inmigrantes mantienen el contacto, en mayor o menor grado, con la población y las instituciones de sus respectivos lugares de origen, en forma de remesas, cadenas migratorias, comunicación permanente entre ambos países (de origen y de destino), etc. Con el desarrollo de las nuevas tecnologías de transporte y comunicación, amén de las circunstancias políticas y económicas de los lugares de origen y destino, se intensifican y densifican las conexiones transnacionales (Vertovec, S., 2001: 574).

Respecto a la construcción de la identidad europea, por el momento, la combinación de las distintas tradiciones históricas de los estado-naciones europeos dan lugar a: 1) políticas “comunitaristas”, como en Holanda, que fomentan la participación política de los inmigrantes a partir del reconocimiento de la diversidad de comunidades étnico-culturales, de manera que se articula una política de minorías étnicas que puede perversamente revertir en actuaciones tendentes a la segregación y por lo tanto contrarias a una efectiva integración (el mismo efecto pueden tener las acciones de afirmación positiva) (Oswald, Greg: 2000: 159); 2) políticas de “inserción compartimentada”, como el caso de Alemania,

---

[7] Véase Solé, C. y Parella, S. (2003): “Intereses e identidad”, *Praxis Sociológica*, nº 9, Universidad Castilla-La Mancha.

donde la cobertura de las necesidades materiales (trabajo, vivienda) de los inmigrantes está garantizada por el Estado del Bienestar. Los inmigrantes alcanzan la categoría transitoria de residentes permanentes o *denizens* (Hammar, Th.: 1990); y, 3) la política asimilacionista, como en Francia, opuesta a la integradora, en la que se privilegia al individuo y no se reconocen las situaciones de real discriminación de los colectivos de inmigrantes, especialmente de los “sin papeles” (permisos de residencia y de trabajo) (Aubarell, G., 2001: 45-46).

## 4. La cohesión social fin último de las políticas migratorias de integración e inclusión

El nacimiento de la cohesión social en sus tres dimensiones: la cultural, la redistributiva de recursos y la relacional, vinculada al capital social<sup>8</sup> (Solé, C. *et alii*, 2010<sup>a</sup>, Zubero, I., 2010) se encuentra en el marco de la construcción europea<sup>9</sup>, donde la “cohesión social” es vagamente definida y remite al compromiso de apostar por una estabilidad creciente en los países miembros, un desarrollo armonioso y una expansión continua y equilibrada de éstos. Es en 1986, con el Tratado de Maastricht, cuando se produce la institucionalización del concepto. El artículo 23 del Acta Única Europea rescata la cohesión social pero le añade el elemento económico, que implica reducir las desigualdades en

tre regiones para promover el desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad.

En Europa, el Consejo de Europa (Council of Europe, 2004) con el objetivo de promover una cohesión social basada en derechos, usa el concepto de cohesión social. Subraya la necesidad de comprometerse especialmente con los derechos de grupos vulnerables, partiendo de una concepción global de la cohesión social. Desarrolla, así, una serie de recomendaciones para la elaboración de indicadores de cohesión social en la implantación de políticas públicas entre las que distingue cuatro niveles de análisis, desde tendencias generales de cohesión social, hasta la evaluación general del bienestar y de las conexiones con las acciones desarrolladas en la arena pública (el empleo, los ingresos, la vivienda, la dieta, el consumo, la salud, la educación, la información y la cultura).

En el seno de la Unión Europea se sobreponen básicamente dos concepciones de la cohesión social que coinciden con las nociones de solidaridad y redistribución mencionadas anteriormente. Por una parte, la noción de integración es entendida como un proceso de reducción de las disparidades sociales y construcción de unos valores y acuerdos comunes.

En España, el *Plan estratégico de Ciudadanía e Integración* (2007-2010) (MTAS, 2007) define el concepto de “integración” sin mencionar el término cohesión social. Toma como base los principios acordados por el Consejo de la UE y los representantes de los gobiernos de los Estados miembros en 2004. Según éstos, la integración se concibe como un proceso de mutua interdependencia que debe articularse en el marco de valores y normas básicas, entre los cuales aquéllos definidos por la

[8] Estas consideraciones se amplían en Solé, C. *et alii*, 2010a.

[9] Concretamente en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea suscrito en Roma el 1957.



Constitución y los derechos y libertades acordes con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y con los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España. En el Plan, las dimensiones cultural y de redistribución están presentes. Reconoce una serie de factores y grupos sociales que son susceptibles de exclusión social. Como medida, en la explicación de la intención del Plan estratégico se introduce el de “sociedad inclusiva”, resultado del trabajo de cooperación y coordinación entre administraciones. En este sentido, los ayuntamientos, en tanto que administraciones de mayor proximidad con la ciudadanía, ejercen un rol cohesionador importante<sup>10</sup>.

Por otra parte, la dimensión de reforzar la cohesión social promoviendo espacios de diálogo y consenso social también está presente en este Plan. De hecho, se hace referencia explícita a la necesidad de implicación de todas las administraciones y actores de la sociedad civil, entre ellos, las personas inmigrantes y sus organizaciones, en la aplicación de las políticas de integración. En este punto no se propone su participación en el desarrollo de dichas políticas, pero sí se destaca más adelante para su formulación. Este proceso de integración debe conducir a una sociedad cohesionada que se vincula con la idea de justicia y de sentimiento de pertenencia común. Entre los retos que plantea la inmigración destaca el conocimiento de las lenguas oficiales y de las normas sociales en España. Ambos aspectos representan pasos hacia una sociedad más cohesionada, dentro

---

[10] En los procesos de integración social se atribuye a la mujer inmigrante un papel importante como sujeto cohesionador, por ello, aunque el Plan no profundiza sobre este aspecto, sí destaca la necesidad de abordar la feminización de la inmigración y las políticas a desarrollar desde una perspectiva de género.

de un proceso de integración en el que se implique toda la ciudadanía.

En Cataluña, el *Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008* (Generalitat de Cataluña, 2006) ha servido de preludio y de marco general para el desarrollo del Pacto Nacional para la Inmigración (Generalitat de Cataluña, 2008). En ambos<sup>11</sup>, se hace referencia al objetivo de la cohesión social contemplando las tres dimensiones: diversidad cultural, redistribución y capital social.

A partir del Plan de Ciudadanía e Inmigración se aprobó en diciembre de 2008 el *Pacto Nacional para la Inmigración* (Generalitat de Cataluña, 2008) caracterizado por un intenso proceso de consenso social. La cohesión social no es sólo uno de los objetivos explícitos del pacto sino una necesidad fundamental de la sociedad catalana que se articula en tres ejes vertebradores: 1) la gestión de los flujos migratorios y el acceso al mercado laboral; 2) la adaptación de los servicios públicos a

---

[11] Entre los objetivos generales y las líneas de intervención del Plan se encuentra la necesidad de “promover y asegurar la estabilidad y la cohesión social en un entorno de diversidad creciente”. Según éste, para conseguir la estabilidad y la cohesión, la integración de los inmigrantes debe abordarse desde un enfoque holístico que incluya la participación y la movilidad en el mercado laboral; el conocimiento de la lengua y la educación; la integración residencial; el acceso a la salud y a los servicios sociales; a derechos civiles y a un entorno de participación cultural y social. Uno de sus objetivos específicos considera el ámbito de la educación intercultural como un espacio cohesionador. Este Plan establece la lengua catalana como un instrumento de integración a través del cual conseguir una sociedad plurilingüe más cohesionada. Con un enfoque muy similar y centrado en educación, también está vigente en Cataluña el Plan por la Lengua y la Cohesión Social (Generalitat de Cataluña, 2004) que plantea la cohesión social como solución para paliar las múltiples desigualdades sociales que se gestan en las sociedades contemporáneas.

una sociedad diversa; y 3) la integración en una cultura pública común.

## 5. Conclusiones

Las políticas migratorias analizadas son claras en su objetivo de mitigar o prevenir los posibles conflictos sociales que pueden generar los recientes flujos migratorios internacionales. Es necesario crear espacios de participación social que permitan llegar a acuerdos compartidos sobre las normas de convivencia y de organización social. Los textos mencionan la necesidad de establecer mecanismos que renueven el consenso e impliquen a la totalidad de la población, entendiendo la integración como un proceso mutuo y no tanto como responsabilidad exclusiva de la población inmigrante.

El acuerdo de unas normas compartidas y la promoción de elementos comunes culturales se entiende como una forma de construir una identidad compartida que a la vez de cohesionar, en el sentido de desarrollar un sentimiento de pertenecer, también implica tener más oportunidades de participación social. La cohesión social se equipara a una situación de equilibrio en la que los mecanismos de integración eviten los conflictos sociales, recogiendo la tradición teórica de la sociología de las migraciones que distingue integración de asimilación (Solé, C., 1981, 2002). Una sociedad integrada, se define por tener unos servicios públicos que son capaces de dar respuestas a las nuevas demandas sociales. En este sentido, las políticas destacan la necesidad de intervenir en la gestión de flujos migratorios,

acogida e integración, para garantizar la igualdad de oportunidades.

En la medida que las sociedades son capaces de generar mecanismos que avancen en la integración de la población inmigrante un sistema de igualdad de oportunidades y de derechos, más se avanza en el objetivo de la cohesión social. La interrelación entre el concepto tradicional de integración (Solé *et alii*, 2002) y el de cohesión social, se reconoce en los esfuerzos políticos de armonizar las dimensiones de la diversidad cultural y la redistribución de recursos. Ambas se encuentran en la concepción de cohesión social que manejan los documentos políticos aquí presentados, pero existe una tendencia generalizada a contemplar estas dimensiones conjuntamente. Para conseguir la cohesión social es tan necesario acordar, respetar y compartir determinados valores, normas o incluso la lengua, como desarrollar unas políticas sociales de redistribución eficientes. De ahí la importancia de contemplar la diversidad cultural anteponiendo la igualdad como objetivo. Que ésta constituya una de las dimensiones de la cohesión social, implica contemplar dentro de este concepto la realidad que define las sociedades del siglo XXI, caracterizada, en gran parte, por el fenómeno de las migraciones internacionales. La tercera dimensión de cohesión social es el resultado de las relaciones y los vínculos que se establecen entre individuos o grupos sociales (Lozares, 2005; García *et alii*, 2001). En este sentido, los textos políticos analizados resaltan la importancia de fomentar el asociacionismo y los espacios de participación ciudadana.

Lejos de ser excluyentes entre sí, las tres dimensiones se encuentran entrelazadas y simultáneamente presentes en los discursos y articulaciones políticas. De esta



forma, las diferencias entre ellos es más una cuestión de prioridad que substantiva. Se entrevé una noción de cohesión social como un medio y un objetivo simultáneamente. La concepción de cohesión social utilizada por las instituciones políticas está teniendo un impacto importante en las legislaciones y actuaciones que se llevan a cabo en los ámbitos europeo, español y catalán, especialmente en lo que se refiere al ámbito de la inmigración. En una sociedad globalizada donde la diversidad es creciente no solamente en lo que se refiere a tradiciones culturales, puede ser de utilidad política una definición de cohesión social que integre las tres dimensiones aquí definidas: la cultural, la redistributiva y la relacional. En concreto, puede contribuir al desarrollo de actuaciones de prevención y estrategias de superación de conflictos en pro de una sociedad más cohesionada.

## Bibliografía

Aubarell, Gemma (2001): "Polítiques d'integració a Europa: Tendències i plantejaments", *Àmbits de Política i Societat*, nº 18, Barcelona.

Bauböck, Raines, (2009): "Global justice, freedom of movement and democratic citizenship" *European Journal of Sociology /Archives européenne de sociologie*, 50 (19), pp. 1-31.

Bauböck, Rainer (2010): "Studying Citizenship Constellations", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 36, nº 5, May 2010, pp. 847-859.

Castles, Stephen and Miller M. J. (1993, 1998, 2ª ed.): *The Age of Migration*, London: Macmillan Press.

Castles, Stephen (2000): *Ethnicity and Globalization*, London: Sage Publications.

COUNCIL OF EUROPE (2004), *A new strategy for Social Cohesion European Committee for Social Cohesion (CDCS)*, Revised strategy for Social Cohesion approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 31 March 2004, Council of Europe, Directorate of Communication and Research. Accesible desde: [http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy_en.pdf)

De Lucas (2009): "El enfoque de la ciudadanía: cuestiones normativas" en Zapata-Barrero, Ricard (ed.) *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*, Barcelona: Ariel.

Escobar Hernández, C. (1998): «Extranjería y ciudadanía de la Unión europea» en Colección Escuela diplomática, nº 3, Madrid.

Faist, Theodor (1994): *Immigration and the Nation-State USA, Germany, Britain*: Christian Joppke Books.

Faist, Theodor (2004): "Dual citizenship as Overlapping Membership" en Joly, Dannielle (ed.) (2004), *International Migration in the New Milenium*, Aldeshot: Ashgate.

García Macías, A., Molina, J. L., y Lozares, C. (2001): "El análisis de redes sociales en España y Latinoamérica", *Redes: Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 1.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2004), *Pla per la Llengua i la Cohesió Social*, Departament d'Educació. Accesible desde: <http://www.xtec.es/lic/documents1.htm>

GENERALITAT DE CATALUNYA (2006), *Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008*, Secretaria per a la Immigració, Departament de Benestar i Família. Accesible desde: [http://www.gencat.cat/benestar/immi/pdf/pla\\_05\\_08.pdf](http://www.gencat.cat/benestar/immi/pdf/pla_05_08.pdf)

GENERALITAT DE CATALUNYA (2008), *Un pacte per viure junts i juntes. Pacte Nacional per a la Immigració*, Departament d'Acció Social i Ciutadana, Secretaria per a la Immigració. Accesible desde: [http://www.gencat.cat/benestar/immi/pdf/PNI\\_castella.pdf](http://www.gencat.cat/benestar/immi/pdf/PNI_castella.pdf)

Giménez, C. (2002): "Estado de bienestar y migraciones internacionales: cuestiones, debates y tendencias" en Clavijo, C. y Aguirre, M. (eds.).

Guibernau, Montserrat (2007): *The Identity of Nations*, Londres: Polity Press.

Hammar, T. (1990): *Democracy and the Nation-State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot, Avebury.

Harris, John R. y Todaro, Michael P. (1970): "Migration unemployment and development: a two sector analysis", *American Economic Review*, 60, pp. 139-149.

Holmes, L. y Murray, P. (eds.) (2007): *Citizenship and Identity in Europe*, Aldershot, Ashgate.

Lozares, C. (2005): "Bases socio-metodológicas para el Análisis de Redes Sociales, ARS", *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 10: 9-35.

Mahning, H. y Wimmer, A. (2000): "¿Especificidad o convergencia? Una tipología de políticas de inmigración en Europa Occidental", *Migraciones*, nº 8, Madrid.

Massey, Douglas, S. et alii (1993): "Theories of International Migration: a Review and Apraisal" en Cohen, R. (ed.), *Theories of Migration*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (GB).

Mead, L. (1986): *Beyond Entitlement: The social Obligations of Citizenship*, New York: free Press.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2007), *Plan estratégico Ciudadanía e Integración 2007-2010. Resumen ejecutivo*, Madrid, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones. Accesible desde: <http://www.mtas.es>

Oswald, G. (2000): *Race and Ethnic Relations in today's America*, Ashgate, Aldershot, 2000.

Pajares, M. (2001): *Inmigración y ciudadanía en Europa*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

Portes, A. y Böröcz, J. (1989): "Contemporary Immigration: Theoretical Perspectives on its Determinants and Modes of Incorporation", *International Migration Review*, vol. 23, pp. 606-630.



Rea, A. (2006): "La europeización de la política migratoria y la transformación de la otredad" en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 116, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

Solé, C. (1081): *La integración sociocultural de los inmigrantes en Catalunya*, Madrid: Centro de Estudios Sociológicos.

Solé, C., Alcalde, R., Pont, J., Lurbe, K., Parella, S. (2002): "El concepto de integración desde la sociología de las migraciones", *Migraciones*, 12, pp. 9-41.

Solé, C. y Parella, S. (2003a): "Identidad colectiva y ciudadanía supranacional", *Papeles de Economía Española*, nº 98, Madrid, pp.166-181.

Solé, C. y Parella, S. (2003b): "Intereses e identidad", *Praxis sociológica*, 9, Universidad Castilla-La Mancha.

Solé, C. (2008): "Políticas de inmigración. Integración y ciudadanía" en Guerra, A. y Tezanos, J. F. (eds.): *La inmigración y sus causas*, Madrid: Ed. Sistema.

Solé, C., Serradell, O., et alii (2010 a): "Cohesión Social e Inmigración. Aportaciones científicas y discursos políticos", *Revista Internacional de Sociología*, nº 2, Córdoba: CSIC.

Solé, C. (2010b): "El desafío de la inmigración en un mundo global: la cuestión de la ciudadanía" en VV.AA.: *El desafío de la inmigración en un mundo global*, Valencia: Club de Roma, Grupo Valenciano (en prensa).

Solé, C. (2010c): "Ciudadanía inclusiva ante la inmigración" (inédito) Barcelona.

Vertovec, S. (2001): "Transnationalism and identity", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Warwick (GB), vol. 27, nº 4, Oct. 2001.

Vinc, P. Maarten y de Groot, Gerard-René (2010): 715 "Citizenship Attribution in Eastern Europe: International Framework and Domestic Trends" *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 36, nº 5: 713-734.

Zubero, I. (2010): "Confianza ciudadana y capital social en sociedades multiculturales", *Cuadernos*, nº 1, Zarauz-Guipúzcoa: Observatorio Vasco de Inmigración.

# **La desigualdad social en un mundo globalizado: problemas del análisis**

**Rafael Gobernado Arribas**



# La desigualdad social en un mundo globalizado: problemas del análisis

**Rafael Gobernado Arribas**

Catedrático de Sociología-Universidad de Málaga

## Resumen

R.G. Wilkinson publicó en el 2006 su conocido libro *The impact of Inequality*. En él se afirma que la desigualdad social es la variable que mejor explica el estado de salud de la población de cualquier sociedad: a más desigualdad menos salud. Y no solo explica la salud física sino también la mental, la violencia, el conflicto social, la esperanza de vida y muchos otros desajustes sociales. El mensaje es, por lo tanto, muy claro: hay que reducir la desigualdad social.

Ahora bien, las políticas encaminadas a reducir la desigualdad social en las sociedades modernas, de libre mercado y en un mundo globalizado se enfrentan a un conjunto amplio de problemas que pueden resumirse a dos: En primer lugar, ¿es posible reducir la desigualdad social mediante políticas que no sean de mera transferencia coyuntural? O lo que es igual ¿se puede llegar a estructurar una sociedad más igualitaria mediante voluntad política sin que se necesiten constantemente transferencias a los sectores de población más desfavorecidos? O también, ¿hay un límite al monto de esas transferencias a partir del cual ya la población desfavorecida deje de necesitarlas?

Suponiendo que la respuesta a las preguntas anteriores fuera positiva, se plantea el otro problema: ¿cuál es el umbral de igualdad y desigualdad admisible en una sociedad desarrollada y en un mundo globalizado? Es decir, ¿cuáles son los límites de igualdad y desigualdad a partir de los cuales la sociedad deja de ser más productiva, menos atractiva y más incómoda para sus ciudadanos?

El texto que sigue no va a responder a esas preguntas, se va a dedicar a exponer una serie de ideas con el objetivo de ayudar a pensar sobre los problemas anteriores. Tal serie de ideas se caracteriza por su desorden, yuxtaposición y falta de sistema. Es el lector el que debe encajarlas luego en su propio esquema explicativo. Esas ideas tienen como objetivo proporcionar complejidad al análisis, eliminar puntos de vista simplistas.

Se propone aquí, por lo tanto, la siguiente hipótesis: En las sociedades modernas, de libre mercado, la desigualdad social es una realidad muy compleja y como tal es muy difícil que las instancias políticas puedan modificarla a su antojo. O lo que es igual, la desigualdad social tiene más que ver con procesos espontáneos que con procesos planificables. El tratamiento de la desigualdad social se convierte por esta razón en motivo de batalla ideológico, al margen de su propia realidad.



## 1. El concepto de desigualdad social

Se entiende por desigualdad social al desigual reparto de bienes y servicios materiales e inmateriales entre la población. En último extremo los bienes y servicios materiales e inmateriales pueden reducirse a dos: *la renta* y *el prestigio*. Pero la desigualdad anterior no es sólo estrictamente social, sino que se debe a múltiples razones y ahí se encuentra gran parte de la dificultad de su tratamiento.

El principal problema de cualquier política sobre desigualdad social es el propio concepto de desigualdad social. La desigualdad social es un concepto abstracto, elaborado, de difícil aprehensión. Se encuentra más en la cabeza del investigador que en la realidad<sup>12</sup>.

En verdad la desigualdad, aparentemente tan obvia, tiene fundamentos muy variados. Resumiendo, los fundamentos son de cuatro tipos: biológicos, psicológicos, sociales y culturales. Todos ellos interpenetrados. El comportamiento humano se explica por la amalgama de todos esos factores indicados arriba. Solamente haciendo un esfuerzo analítico se puede hablar de desigualdad estrictamente social, aunque lo normal es que

la desigualdad sea debida a los cuatro tipos de factores citados. Así, por ejemplo, la inteligencia es fuente de desigualdad social y depende en gran medida del aporte genético heredado. La inteligencia por lo tanto tiene fundamentos biológicos al mismo tiempo que ambientales (psicológicos, sociales y culturales). También se evidencia el origen biológico en las habilidades para hablar idiomas o hacer deporte o dedicarse a la música. Cualquier tipo de actividad comporta los cuatro elementos en cuestión.

A su vez, los elementos que conforman la sociedad son de diferente tipo: educativos (fiduciarios, que diría T. Parsons), jurídicos, políticos y económicos. Es decir, la desigualdad tiene además fundamentos educativos, jurídicos, políticos y económicos. Y todos ellos operan al mismo tiempo y conjuntamente. Se necesita otro esfuerzo analítico para separar tales elementos.

De hecho, el análisis de la desigualdad social por parte de los científicos sociales ha supuesto un proceso de complejidad constante, desde un planteamiento simple de K. Marx en el *Manifiesto comunista* (1848) con sus buenos y malos, hasta las construcciones sociales complejas de E. O. Wright y J. Goldthorpe.

La idea que se mantiene en este trabajo, repito, es que los procesos sociales muy complejos se escapan de las políticas de cambio y la desigualdad social es uno de esos procesos.

---

[12] La sociedad y la cultura son también conceptos abstractos, son construcciones mentales relativamente recientes. El concepto de sociedad tal y como lo entendemos ahora no va más allá, forzándolo mucho, de Hobbes (S. XVII). El de cultura es aún más joven, de la última mitad del S. XIX. La sociedad y la cultura no son realidades dadas de forma inmediata a los individuos. Las personas no se van topando con la sociedad, de la misma manera que no se encuentran con raíces cuadradas cuando andan por la calle.

## 2. Capital y beneficios en las sociedades modernas

Como dije antes, la desigualdad consiste en el desigual reparto de bienes y servicios materiales e inmateriales entre la población y que esos bienes y servicios materiales e inmateriales pueden reducirse a dos: la renta y el prestigio. A su vez, la cantidad de renta y prestigio que recibe un individuo y por extensión su familia depende del capital (real y metafórico) acumulado. El capital real es el económico, pero más interés tiene en este caso el metafórico. El capital humano, el cultural, el educativo, el relacional, el político, etc. constituyen el capital metafórico que interviene de forma decisiva en el desigual reparto de renta y prestigio. La acumulación de tales tipos de capital depende de los beneficios que devenguen.

Sin embargo, es sumamente difícil separar los beneficios de cada tipo de capital. P. Bourdieu relaciona muy bien el capital cultural (interiorizado en la familia, sobre todo en la primera infancia) con el capital educativo o título académico que depende en gran medida del cultural. A su vez el capital educativo explica gran parte de las diferencias de renta del mercado laboral. Todo está demasiado interpenetrado para distinguir un origen de renta o prestigio, de otro.

Por su parte, hay dos tipos de acumulación de capital según se haga valer en el *mercado laboral* o en el *mercado de prestigio*. Así, por ejemplo, la educación puede entenderse como inversión o como consumo. La educación como inversión es aquella que se quiere hacer valer en el mercado laboral a cambio de remuneración económica; mientras que la educación como consumo

es aquella otra que se intenta traducir en mayores niveles de prestigio en el mercado de la distinción. No existe un claro rompimiento entre ambos conceptos puesto que unos mismos estudios pueden ser rentables en ambos mercados.

Y lo mismo se puede decir del resto de los capitales que proporcionan renta y prestigio, incluso del capital real que además de dinero proporciona también prestigio. Se puede hablar por lo tanto de acumulación instrumental de capital que sirve para ganar dinero, y acumulación como fin en sí mismo que sirve para aumentar el prestigio (según Th. Veblen se trata de una actividad completamente inútil para demostrar que uno no tiene que trabajar para vivir y que le sobra el tiempo).

Es posible calcular el punto óptimo de esfuerzo de la educación formal voluntaria desde el punto de vista de la inversión. A esa tarea se dedica la Teoría del capital humano. Es más complicado, sin embargo, hallar ese punto óptimo en el caso de la educación desde el punto de vista del consumo. La dificultad aumenta al tratar de buscar ambos topes en los otros capitales metafóricos.

La renta y el prestigio no coinciden necesariamente, pero ambos conforman un grado de desigualdad en el que se compensan mutuamente. Los estudios sobre infraocupación (sobreeducación) indican que las personas que desempeñan ocupaciones que exigen un nivel educativo inferior al que han alcanzado esas personas, complementan el beneficio del capital educativo mediante actividades que les reportan prestigio (ocio).



### 3. Capital colectivo y capital individual

El siguiente nivel de complejidad tiene que ver con la clásica distinción de roles adquiridos y roles adscritos. Según esto se puede distinguir dos clases de desigualdad dependiendo del tipo de capital acumulado. Por un lado hay capital (real y metafórico) acumulado individualmente (conocimientos, habilidades, fuerza, salud), es el que depende de méritos propios. Por otro lado, hay capital acumulado colectivamente (por ejemplo, por ser varón, por pertenecer a una familia de clase acomodada, por nacer en una ciudad en vez de una aldea, por tener propiedades, etc.). La primera desigualdad, la del capital acumulado individualmente, exige demostración constante de tal acumulación mediante la competencia. A este caso pertenece la desigualdad en los deportes, la música, los idiomas, habilidades manuales, conocimientos profesionales, etc.

La segunda desigualdad, la que proviene del capital colectivo, no necesita su demostración ni su defensa mediante competición. Opera a la manera de los blasones de nobleza, como afirmaba P. Bourdieu de los títulos educativos.

En toda sociedad hay capital acumulado de las dos formas citadas: individual y colectivamente. Se supone que en las sociedades tradicionales la desigualdad está más ligada al capital colectivo, mientras que en las sociedades modernas está más ligada al capital individual. En ambos tipos de sociedades se puede encontrar en diferente proporción las dos clases de desigualdad. Una sociedad teórica, imposible de existir, basada exclusivamente en la acumulación de tipo individual continuaría teniendo desigualdad social.

El problema es establecer el límite entre ambos tipos: ¿Cuándo una sociedad deja de ser eficaz a fuerza de prescindir del capital colectivo? La división social del trabajo es un instrumento sumamente eficaz de organización social. Esta división se estructura alrededor de posiciones sociales, las cuales no son otra cosa que etiquetas lingüísticas que se refieren a formas colectivas de acumulación de capital: ser hombre o mujer, joven o viejo, aldeano o ciudadano, letrado o iletrado, etc.

### 4. La triple base ideológica

El mapa ideológico europeo proviene de la Revolución francesa y está formado por tres ideas básicas: libertad, igualdad y fraternidad. Las tres propuestas ideológicas en la sociedad actual (liberalismo, socialismo y conservadurismo) provienen de aquellas ideas. Cada una de esas ideologías supone un tipo ideal de desigualdad social. La ideología liberal o meritocrática, aboga por una sociedad con *igualdad de oportunidades* y posiblemente es la ideología más extendida y que mejor apunta al sistema socioeconómico en el que nos movemos. La ideología colectivista (socialista o marxista) pretende la *igualdad de resultados* y podría entenderse como la contraideología del sistema. Por último, la ideología conservadora aspira a una estratificación bajo la forma de *masa y élite*.

En la medida en que son ideologías no se corresponden ni pueden corresponderse con ninguna realidad social. La ideología se mueve en el ámbito cultural, ideacional. La desigualdad, por otra parte, es propia del ámbito social o lo que es igual, de la división social del trabajo.

Ambos constituyen dos niveles de análisis diferentes. La ideología proporciona, entre otras cosas, sentimiento de *identidad social* (sentirse idéntico a otro), pero este sentimiento no tiene nada que ver con la igualdad social que es imposible que exista. Uno se puede sentir identificado con otras personas que son totalmente distintas desde el punto de vista de la división social del trabajo. Esto ocurre, por ejemplo, cuando nos identificamos (*nivel cultural*) con nuestra ciudad que por supuesto está formada por una gran heterogeneidad de habitantes (*nivel social*).

Las tres ideologías citadas forman el *sistema ideológico* de Occidente: libertad, igualdad y fraternidad. Tienen su fundamento en la filosofía, en la forma de pensar de nuestro mundo. Ninguna de ellas puede realizarse por separado. Por el contrario, la realidad social se organiza siguiendo al mismo tiempo las tres fórmulas ideológicas con independencia del tipo de gobierno o del partido en el poder: en toda sociedad debe de haber libertad que favorece la eficacia productiva, cierta redistribución de riqueza y minorías excelentes integradoras.

En resumen, la presión por la igualdad de resultados o igualdad social se ve contrarrestada en la sociedad moderna por la presión opuesta de necesidad de meritocracia y de élites. El resultado, en palabras de E. Bericat (2003:53-135), es una “hibridación” entre igualitaristas y meritocráticos, liberales y estatistas, en la población española.

## 5. La rigidez en la distribución de renta y prestigio

Se entiende por *distribución de la renta y el prestigio* a la asignación a cada posición social de retribuciones desiguales. Por su parte, la *desigualdad de oportunidades* tiene que ver con el proceso de selección y reclutamiento de los individuos para cada posición. Son procesos diferentes pero muy ligados entre sí.

Las propuestas de igualitarismo o de igualdad de resultados tienen que ver con la primera opción: la distribución de la renta y del prestigio. Tal búsqueda de igualdad de resultados se decanta fundamentalmente por dos opciones: una consiste en intentar acortar las diferencias de renta y prestigio de las distintas posiciones; la otra, en reducir el número de posiciones del sistema social.

En los años sesenta se produjo un variado conjunto de movimientos utópicos comunitarios que pretendía obtener sistemas sociales reducidos igualitarios a base de prescindir de la división social del trabajo: todos desempeñaban todos los papeles sociales. No pasó de ser un experimento social efímero.

Los demógrafos italianos Billari y Zuanna (2010: 16-18) en su ameno estudio sobre la inmigración en Italia describen el proceso mediante el cual los nativos prefieren tener pocos hijos para invertir en ellos para que abandonen las posiciones peor remuneradas y que tengan acceso a las posiciones sociales superiores. Pero las posiciones sociales inferiores siguen existiendo y se siguen necesitando para que el resto de la población tenga un alto nivel de vida. Los nuevos inmigrantes son



los que acabarán ocupando tales posiciones. Con el tiempo, estos inmigrantes adoptarán los usos de los nativos, tendrán pocos hijos y así podrán invertir más en ellos. De esta manera sus hijos podrán abandonar las posiciones de sus padres. En resumen, los inmigrantes son necesarios al igual que las posiciones sociales inferiores.

La otra posibilidad tampoco parece muy factible: No es nada fácil reducir la desigualdad en la distribución de renta y prestigio. El problema inicial es el de su constatación. La desigualdad social puede estudiarse en tres niveles. El más habitual es *dentro de cada país*. En general el análisis de la desigualdad del que hablamos ahora se refiere a la desigualdad dentro de un mismo país. Otro nivel de análisis es el de la desigualdad *entre países*. En este caso se trabaja con datos globales (suelen ser medias aritméticas o datos *per capita*) de cada país que se comparan entre sí. De esta manera se puede apreciar si la desigualdad entre países aumenta o disminuye. En tercer lugar se puede estudiar la desigualdad social de *toda la población mundial*. Éste sería el método correcto para saber si la globalización incide positiva o negativamente en la desigualdad social mundial. La desigualdad en cada uno de los niveles puede variar con independencia de los otros dos. Así, es posible que el aumento de la igualdad entre CC.AA. españolas no coincida con la disminución de la desigualdad dentro de ellas. Además, teniendo en cuenta la amplia proporción de población pobre en el planeta, cualquier mejora igualitaria mundial se verá acompañada seguramente por más desigualdad dentro de los países ya desarrollados.

El análisis de la desigualdad social desde el punto de vista del individualismo metodológico apoya también la idea de que el proceso de igualdad/desigualdad es

poco controlable desde instancias políticas. R. Boudon (1981) utiliza el siguiente modelo de suma cero (si tú ganas yo pierdo y a la inversa), basado en la Teoría de juegos, para explicar el aspecto espontáneo del proceso desigualitario: Supongamos un juego de apuestas (sorteos) con un número determinado de jugadores. Un tercio son ricos y los dos tercios restantes son pobres. Los pobres no tienen dinero y no apuestan o apuestan poco y eso hace que no esperen ganar o ganar muy poco. Ello hace que la frustración pendenciera sea mínima, es decir no se produce conflicto.

Los ricos apuestan más porque tienen más dinero sobrante y por eso tienen más posibilidades de ganar en esas apuestas. Además, al retirarse los pobres de las apuestas, aumenta la posibilidad de que ganen más los ricos y aumenta la desigualdad pero sin conflicto. A la inversa: si forzamos la existencia de una mayor igualdad (a que apuesten todos) entonces aumentan las posibilidades de fracaso (no pueden ganar todos) y de paso aumenta la frustración pendenciera y los conflictos añadidos.

En resumen, hay razones lógicas para que la situación de desigualdad continúe como hasta ahora.

Un ejemplo, en este caso real, de dificultad de control político de la desigualdad es el que proporciona Shanin (1983) [1972]. En la Rusia Soviética del principio de la revolución se produce un contrasentido: el cambio igualitarista patrocinado por el poder político en el medio rural es rechazado tanto por los ricos como por los pobres del medio rural. Parecía lógico que fuera rechazado por los ricos, pero ¿por qué también por los pobres? La respuesta es la siguiente: las posiciones de ricos o de pobres no son estables en el tiempo. Una familia es rica

si tiene personas en edad de trabajar. Así, cuando una pareja forma un hogar solo son dos para trabajar. Cuando vienen hijos al mundo todavía tienen más problemas. Es una época de pobreza. Cuando los hijos crecen y pueden ayudar comienza la bondad económica de la familia, que dura hasta que los hijos se van a formar nuevos hogares. Hasta entonces son los ricos del pueblo. Cuando vuelven a quedarse solos, vuelven las penurias. La comunidad rural conocía de sobra estos procesos y había establecido una serie de obligaciones: los que se encontraban en mejor situación ayudaban a los menos afortunados. Una familia rica sabía que tarde o temprano tendría que ser ayudada por otros miembros de la comunidad. De ahí que nadie, ni rico ni pobre, quisiera cambiar la organización social de la aldea.

En resumen, la autoridad había sacado una foto fija de un momento determinado: con sus ricos y sus pobres. Pero la comunidad es un proceso dinámico, en el que unas veces ayudan unos y otras, son ayudados. Faltó a la autoridad una visión más compleja de la realidad social.

Hay más inconvenientes en el tratamiento de la desigualdad. Una cosa es la desigualdad social real (medida por el índice Gini, por ejemplo) y otra, la desigualdad sentida. En España, por ejemplo, hay menos desigualdad social real que en Alemania, sin embargo los alemanes opinan que su país es más igualitario que el nuestro. Más bien, los españoles creemos que vivimos en un país más desigualitario y más injusto ¿de donde sale esa idea?

Por último, la jerarquía de prestigio de las ocupaciones (véase la compuesta por Carabaña y Bueno, 1996, para las ocupaciones españolas) es muy estable. Es un criterio de desigualdad del tipo reputacional. El grado de co-

herencia entre las personas entrevistadas es altísimo. Cuando se comparan las escalas de países diferentes, la coherencia entre ellas se sigue manteniendo. La escala, aunque tiene su origen en información aparentemente subjetiva (la valoración de personas concretas), adquiere una forma muy próxima a la objetividad. Insisto, es una jerarquía muy rígida.

La rigidez de la jerarquía de prestigio explica en parte el hecho tan conocido de que cuando se sube el salario mínimo en cualquier país, con ánimo de disminuir la desigualdad salarial, se produce un proceso de incremento de salarios de abajo arriba que vuelve a colocar la desigualdad salarial en su sitio y de paso aumenta la inflación y se come las mejoras salariales anteriores.

## 6. La igualación se produce en gran medida con independencia del poder político

A medida que las sociedades se vuelven más complejas, es decir, a medida que aumenta la complejidad en la división social del trabajo, aumenta de paso la desigualdad interna de las mismas. Así ha ocurrido durante siglos de historia. La idea quedó plasmada en un libro ya clásico del tema, *Poder y privilegio* de Lenski, editado por primera vez en 1966. Sin embargo, esta tendencia se ha visto alterada a partir de la aparición de la Sociedad industrial. Era de prever que dada la complejidad de la misma, la desigualdad social aumentaría considerablemente, pero no fue así. A juicio del premio Nóbel de



economía Kuznets la distribución personal de los ingresos tiende a la igualdad a medida que se incrementa el Producto Interior *per capita*. Pero esto no ocurre desde el primer momento del desarrollo, sino que se aprecia una primera etapa de empeoramiento de la situación desigualitaria para, después, romper esa tendencia y comenzar el proceso de igualdad típico del desarrollo. Este rompimiento se llevó a cabo en Europa a partir de la Segunda Guerra Mundial, aunque se apunta ya a partir de la Primera Guerra Mundial. Se hablaba entonces del proceso en forma de «U» invertida de la desigualdad: al principio sube para después descender.

A modo de premonición de tal tendencia igualatoria, Alfred Marshall, en el futuro de la clase obrera de 1873, afirmaba que en el futuro (su futuro) la distancia entre la clase obrera y las clases superiores disminuiría por varias razones: por el desarrollo tecnológico —que favorecería la disminución de la carga de trabajo—, por la expansión de la educación a toda la población y por el desarrollo de los derechos de ciudadanía.

Kerbo (2004: 72 y 73) amplía a ocho las razones por las que la desigualdad disminuye en los países desarrollados: por la aparición de una nueva clase social que controla las organizaciones gracias a sus conocimientos y preparación y no por ser propietaria de los medios de producción; por el interés en evitar el conflicto de clases mediante una mayor participación en el reparto de riqueza en las clases trabajadoras; por el desbordamiento de la riqueza generada desde las posiciones altas hacia las inferiores; por la reducida tasa de crecimiento demográfico, en especial en la clase obrera; por la necesidad de disponer de una clase obrera preparada; por la difusión de ideologías igualitarias; por la necesidad de mantener la integración social nacional,

imprescindible para la defensa; y porque en los países desarrollados permanecen los puestos de trabajo mejor remunerados, mientras que los peor pagados se exportan a los países subdesarrollados.

Seguramente más que disminución de la desigualdad en los países desarrollados ha habido una mejora general de la situación económica. Desde los años sesenta se habla más de un corrimiento de escalas que de mengua de la desigualdad.

## 7. Nuestros datos

Una previa cuestión de método: utilizo los datos sobre “riesgo de pobreza” (la proporción de población que se encuentra por debajo del 60 por ciento de la renta per capita) como indicador de desigualdad social. Verdaderamente esos datos tienen más que ver con la desigualdad social que con la pobreza.

En el cuadro nº 1, sobre las CC.AA. españolas, hay siete columnas. En las columnas dos y cuatro se presentan los datos sobre desigualdad según los años de las respectivas etiquetas. En las columnas tres y cinco se proporciona el rango u orden de desigualdad de cada Comunidad: La Comunidad número uno es la que menos desigualdad presenta; la Comunidad número diez y siete, la que más. En la última columna se informa de la movilidad de rango, es decir el cambio de posiciones del año 2004 al 2008.

Entiendo que la movilidad es un indicador de espontaneidad (complejidad) o de planificación del proceso res-

pectivo. A menor movilidad, mayor complejidad y dificultad de cambio planificado. Por el contrario, se supone que a mayor movilidad aumentan las posibilidades de control político del proceso<sup>13</sup>.

Salvo en las Comunidades de Navarra y Madrid, que son casos bastante atípicos, no se aprecia gran movilidad. El monto total de movilidad de rango es de 24 posiciones cambiadas (incluyendo los datos de Madrid y Navarra). Aunque no sean datos muy comparables, vale la pena señalar que la movilidad de rango correspondiente a la mortalidad infantil en las CC. AA. españolas es de 65 posiciones; de la tasa de actividad femenina, 45. Estos datos indican que tanto las variaciones de la mortalidad infantil como de la actividad femenina tienen mucho que ver con las políticas de cada CC.AA. No se puede decir lo mismo de la movilidad de rango en la desigualdad social. Según este criterio, tampoco parece manipulable políticamente el crecimiento del P.I.B.

En los datos de los cuadros siguientes (2 y 3), datos sobre los países de la Unión Europea, tampoco se aprecia una tendencia definida. No hay grandes variaciones de la desigualdad social y sigue un derrotero aparente-

mente errático. Los datos no indican una tendencia de cambio coherente desde el punto de vista político.

## 8. Conclusiones

Toda política para tener éxito debe ser pragmática. Esto quiere decir que debe guiarse por las tres ideologías indicadas: debe crear riqueza (libertad, eficacia); debe redistribuirla convenientemente (igualdad) y debe conseguir mantener el sistema social integrado (mediante minorías competentes). En el momento en que la política gubernamental prefiere nada más una de esas posibilidades, se vuelve “ideológica” y margina las otras dos, está cometiendo un acto de estupidez cuanto menos.

Así, por ejemplo, una forma eficaz de actuar sobre la redistribución de riqueza se consigue mediante la creación de riqueza (crear puestos de trabajo) y de integración (evitando conflictos). Es decir, la política no puede ir directamente al grano. Cualquier estudiante de primero de Sociología sabe lo que son los efectos perversos y las paradojas: “El camino al infierno está empedrado de buenas acciones”.

Repito, la sociedad necesita eficacia productiva, oportuna redistribución de riqueza y minorías rectoras competentes. El problema en la España actual radica en el exceso de importancia dado a la redistribución de riqueza a costa de los otros dos objetivos. Propongo a continuación una explicación de ese sesgo ideológico que, si no es cierta, al menos a mí me gusta.

---

[13] Para ello se parte de dos ideas obvias. La primera es que el Estado o cualquier instancia política intermedia influye menos en los aspectos socioeconómicos del desarrollo cuanto más complicados sean éstos. En tal caso, cuando los procesos son muy complejos, se puede hablar de procesos espontáneos, no controlables. Por el contrario, los procesos más simples pueden ser objeto de planificación y control por parte de instancias políticas oportunas. La segunda idea es que los Estados y sus Gobiernos funcionan de manera diferente a la hora de influir en el proceso de modernización. Hay políticas públicas más eficaces que otras o, también, más interesadas en unos temas que en otros. Todo ello facilita que unos países o regiones adelanten a otros o se queden rezagados en el proceso de desarrollo.



Entiendo que una explicación, entre otras, de tal preferencia se encuentra en el equívoco que supone confundir *igualdad* con *identidad*. La desigualdad (no es posible la igualdad social) pertenece al nivel de análisis social. Cuando hablamos de sociedad nos referimos a la división social del trabajo o conjunto de posiciones sociales que llevan asociadas tareas diferentes. Cada tarea como ya se dijo está remunerada con renta y prestigio diferente.

Por su parte, la identidad es un concepto que pertenece al nivel cultural de análisis. Forma parte de lo ideacional, de lo que habita en el cerebro de cada uno y en el de todos, como el lenguaje. Es un sentimiento de pertenencia. De acuerdo con el yo me siento idéntico a los demás miembros de mi grupo. Forma parte de los elementos culturales poco racionales.

La identidad histórica más importante ha sido la identidad religiosa. Los católicos, por ejemplo, se sienten miembros de un colectivo formado por todos los miembros vivos y los miembros ya desaparecidos que practicaron su religión. La identidad religiosa se mantiene, como señaló Durkheim, sobre todo mediante ritos y ceremonias, pero también mediante leyendas y mitos, creencias sobre los orígenes y sobre dogmas, etc. De esta manera se forma una comunidad, en este caso la católica.

Las religiones clásicas no encajan bien con la sociedad moderna de carácter laico. Pero sigue existiendo la necesidad humana de pertenecer a una comunidad. Esas religiones son sustituidas en gran medida por las religiones civiles. Es decir, por sustitutos laicos de las religiones tradicionales. Y en ese proceso se termina

por confundir identidad con igualdad. Ahí está el peligro, en esa confusión.

K. Marx en el *Manifiesto comunista* [1948] ya aventuraba la idea de que las clases sociales se iban construyendo a medida que surgía el sentimiento de pertenencia a cada clase (identidad). Al final del proceso, cada clase sería internamente homogénea. O sea, Marx confundía la identidad con la igualdad imposible.

El resultado es que los que acaban confundiendo igualdad con identidad lo hacen buscando ese sentimiento de pertenencia comunitario en la sociedad moderna. Este equívoco puede llevar, en último extremo, a dos consecuencias indeseables. En primer lugar, la comunidad, y eso es lo paradójico, es la organización social más desigualitaria posible: en la comunidad siempre hay una minoría rectora, que interpreta el sentir de la mayoría, y la masa. Volvemos a la metáfora del pastor y las ovejas.

Pero además, mientras la identidad se mueve en el ámbito cultural siempre queda un margen de libertad, de indefinición, de posible eficacia social. Pero cuando la comunidad se rige por el criterio social de la igualdad (nivel de análisis social) la utopía se convierte en cárcel, se pierde la libertad y el dueño y señor del cotarro, el pastor, campa a sus anchas entre las ovejas.

**Cuadro nº 1. Desigualdad social (proporción de población por debajo del 6o por ciento de la renta per capita), rango y movilidad según CC.AA. y año**

	2004	Orden	2008	Orden	Movilidad
Andalucía	31,1	16	28,9	16	0
Aragón	12,5	4	13,3	6	2
Asturias	12,6	6	12,5	4	-2
Baleares	15,2	8	13,8	7	-1
Canarias	24,1	12	24,8	13	1
Cantabria	11,9	3	12	3	0
Castilla y León	25,1	14	20,4	11	-3
Castilla-La Mancha	29,4	15	28	15	0
Cataluña	12,5	5	12,8	5	0
Com. Valenciana	19,6	10	20,2	10	0
Extremadura	37	17	38,4	17	0
Galicia	21,2	11	21	12	1
Madrid	9,5	1	14,5	8	7
Murcia	24,5	13	25	14	1
Navarra	12,7	7	6,5	1	-6
País Vasco	11,2	2	8,5	2	0
Rioja	18,5	9	19,3	9	0
<b>Total de movilidad</b>					<b>24</b>

Fuente: I.N.E. y elaboración propia.

**Cuadro nº 2. Índice Gini según países de la U.E. y año**

geo\time	1998	2000	2005	2008	2009
EU (27 countries)	:	:	30,3	30,6	:
EU (25 countries)	29	29	30,3	30,3	:
EU (15 countries)	29	29	29,9	30,4	:
New Member States (12 countries)	:	:	:	31,3	:
New Member States (CZ, EE, CY, LV, LT, HU, MT, PL, SI, SK)	:	:	32,1	29,4	:
Austria	24	24	26,2	26,2	25,7
Belgium	27	30	28	27,5	:
Bulgaria	:	25	25	35,9	:
Croatia	:	:	30	:	:
Cyprus	:	:	28,7	28	:
Czech Republic	:	:	26	24,7	25,1
Denmark	:	:	23,9	25,1	:
Estonia	:	36	34,1	30,9	31,4
Finland	22	24	26	26,4	25,9
France	28	28	27,7	28,1	:
Germany	25	25	26,1	30,2	29,1
Greece	35	33	33,2	33,4	:
Hungary	:	26	27,6	25,2	24,7
Iceland	:	:	25,1	27,3	:
Ireland	34	30	31,9	29,9	:
Italy	31	29	32,8	31	:
Latvia	:	34	36,1	37,7	37,4
Lithuania	:	31	36,3	34	35,5
Luxembourg	26	26	26,5	27,7	29,2
Malta	:	30	26,9	26,9	:
Netherlands	25	29	26,9	27,6	:
Norway	:	:	28,2	25,1	:
Poland	:	30	35,6	32	:
Portugal	37	36	38,1	35,8	35,4
Romania	:	29	31	36	34,9
Slovakia	:	:	26,2	23,7	24,8
Slovenia	:	22	23,8	23,4	:
<b>Spain</b>	<b>34</b>	<b>32</b>	<b>31,8</b>	<b>31,3</b>	<b>32,3</b>
Sweden	:	:	23,4	24	:
Turkey	:	:	:	:	:
United Kingdom	32	32	34,6	34	:

Fuente: Eurostat.

Gráfico nº 1. Movilidad de rango según desigualdad social, entre CC.AA. españolas (2004-2008)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1								Mad									
2		PV															
3			Cant														
4						Arag											
5					Cat												
6				Ast													
7	Nav																
8							Bale										
9								Rio									
10									Val								
11											Gal						
12												Can					
13													Mur				
14										CyL							
15															CM		
16																And	
17																	Ext

Fuente: datos cuadro nº 1.

Tasa anual acumulativa del gasto sanitario público por Comunidades Autónomas en el período 2005-2016

Comunidad Autónoma	Escenario demográfico I					Escenario demográfico II				
	Modelo 1			Mod. 2	Mod. 3	Modelo 1			Mod. 2	Mod. 3
	GT	CO	EN			GT	CO	EN		
Andalucía	1,6	0,8	0,7	1,3	1,4	1,4	0,6	0,8	1,2	1,2
Aragón	0,8	0,5	0,4	0,7	0,7	0,6	0,2	0,5	0,5	0,5
Asturias	0,4	-0,3	0,8	0,3	0,3	0,3	-0,4	0,8	0,2	0,2
Islas Baleares	2,4	1,8	0,5	2,2	2,2	1,9	1,2	0,7	1,8	1,8
Islas Canarias	2,3	1,3	1,0	2,1	2,1	2,1	0,9	1,1	1,8	1,9
Cantabria	1,2	0,6	0,6	1,0	1,0	1,0	0,5	0,6	0,9	0,9
Castilla y León	0,4	-0,1	0,6	0,3	0,3	0,3	-0,3	0,6	0,2	0,2
Castilla - La Mancha	1,4	1,2	0,2	1,2	1,2	1,2	0,9	0,3	1,0	1,0
Cataluña	1,7	1,2	0,5	1,6	1,5	1,4	0,7	0,6	1,2	1,2
Comunidad Valenciana	2,0	1,6	0,4	1,8	1,8	1,7	1,1	0,6	1,5	1,5
Extremadura	0,6	0,1	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0	0,5	0,4	0,4
Galicia	0,7	-0,1	0,7	0,5	0,5	0,5	-0,2	0,8	0,4	0,4
Comunidad de Madrid	2,1	1,2	0,8	1,9	1,8	1,7	0,7	1,0	1,5	1,5
Región de Murcia	2,1	1,6	0,5	1,9	1,9	1,8	1,1	0,7	1,5	1,6
Navarra	1,4	0,9	0,5	1,3	1,3	1,2	0,6	0,6	1,1	1,1
País Vasco	1,0	0,0	1,0	0,9	0,9	1,0	0,0	1,0	0,8	0,8
La Rioja	1,5	1,2	0,3	1,4	1,3	1,2	0,7	0,5	1,1	1,1
<b>MEDIA</b>	<b>1,39</b>	<b>0,80</b>	<b>0,60</b>	<b>1,22</b>	<b>1,21</b>	<b>1,16</b>	<b>0,49</b>	<b>0,68</b>	<b>0,99</b>	<b>1,01</b>

GT: Variación del Gasto total. CO: Efecto Cobertura (variación de la población total). EN: Efecto Envejecimiento (cambios en la estructura etaria de la población)

Fuente: Puig-Junoy J, Puig R. y Casado D (Coordinador). El impacto de la demografía sobre el gasto sanitario futuro de las CC.AA. Pfizer. 2009: 78.

Cuadro nº 3. Desigualdad social (proporción de población por debajo del 60 por ciento de la renta per capita), rango y movilidad según países de la UE y año

geo\time	1998	2000	2005	2008	2009
EU (27 countries)	:	:	15,9	16,5	:
EU (25 countries)	15	16	15,9	16,1	:
EU (15 countries)	15	15	15,7	16,4	:
New Member States (12 countries)	:	:	:	17,3	:
New Member States (CZ, EE, CY, LV, LT, HU, MT, PL, SI, SK)	:	:	17,3	15	:
Austria	13	12	12,3	12,4	12
Belgium	14	13	14,8	14,7	:
Bulgaria	:	14	14	21,4	:
Croatia	:	:	18	:	:
Cyprus	:	:	16,1	16,2	:
Czech Republic	:	:	10,4	9	:
Denmark	:	:	11,8	11,8	:
Estonia	:	18	18,3	19,5	19,7
Finland	9	11	11,7	13,6	13,8
France	15	16	13	13,3	:
Germany	11	10	12,2	15,2	:
Greece	21	20	19,6	20,1	:
Hungary	:	11	13,5	12,4	12,4
Iceland	:	:	9,7	10,1	:
Ireland	19	20	19,7	15,5	:
Italy	18	18	18,9	18,7	:
Latvia	:	16	19,2	25,6	25,7
Lithuania	:	17	20,5	20	20,6
Luxembourg	12	12	13,7	13,4	:
Malta	:	15	13,7	14,6	:
Netherlands	10	11	10,7	10,5	:
Norway	:	:	11,4	11,3	:
Poland	:	16	20,5	16,9	:
Portugal	21	21	19,4	18,5	:
Romania	:	17	18	23,4	:
Slovakia	:	:	13,3	10,9	11
Slovenia	:	11	12,2	12,3	:
Spain	18	18	19,7	19,6	:
Sweden	:	:	9,5	12,2	:
Turkey	:	:	:	:	:
United Kingdom	19	19	19	18,8	:

Fuente: Eurostat.

## Bibliografía

BILLARI, F.C. y ZUANNA, G. D. (2010): *¿Declive o revolución demográfica?*, Madrid, C.I.S.

BOUDON, R. (1981): *La lógica de lo social*, Madrid, Rialp.

CARABAÑA, J. y BUENO, C. (1996): *Escalas de prestigio ocupacional*, Madrid, C.I.S.

GOBERNADO, R. (1996): *Análisis comparado de las estructuras sociales de Andalucía y Cataluña*, editor y director del proyecto. Málaga, Universidades de Málaga y Almería.

GOBERNADO, R. (2005): "Estratificación social" en IGLESIAS DE USSEL, J. y TRINIDAD REQUENA, A., *Leer la sociedad. Una introducción a la sociología general*, Madrid, Tecnos, pp. 285-316.

Kerbo, H. R. (2004): *Estratificación social y desigualdad*, McGraw-Hill, Madrid.

SHANIN, Th. (1983): *La clase incómoda*, Madrid, Alianza.

WILKINSON, R. G. (2007): *The Impact of Inequality*, Londres y Nueva York, Routledge.



# Los principales retos de las políticas sociales para los próximos años

Teresa Montagu



# Los principales retos de las políticas sociales para los próximos años

**Teresa Montagut**

Profesora Titular de Sociología-Universidad de Barcelona

## 1. Capitalismo y política social: “estado de la cuestión”

La definitiva mundialización de la economía ha producido cambios importantes, no sólo en la organización del trabajo sino también en la vida política. El sistema capitalista mundial repercute directamente en los estados asistenciales europeos. Mientras los actores económicos piensan y actúan transnacionalmente y, de este modo eluden el control y la política estatales, las consecuencias de esa economía transnacional —paro y pobreza crecientes— deben abordarse en el ámbito nacional. Podríamos decir que la nueva organización de la producción mundial no encaja con la organización tradicional de los estados del bienestar. Las políticas keynesianas de estímulo de la demanda para el consumo de masas, y como mecanismo para incrementar la inversión y mantener el crecimiento económico, pierden su sentido cuando los productos están fabricados en el sudeste asiático —o en otros países—, es decir, lejos de donde se podrían consumir. De otro lado, los avances tecnológicos en el campo de la información y la comunicación hacen hoy posible el movimiento de capitales de uno a otro país en cuestión de segundos. Esta circulación financiera imposibilita las actuaciones de los gobiernos de cara a impe-

dir los movimientos especulativos que repercuten en las economías nacionales, ya sean empresas, sectores o, incluso, la propia moneda nacional.

A todo ello debemos añadir las recientes dificultades del propio sistema económico global. El capitalismo ha perdido su débil cariz social, presentándose como el poder del dinero sin fronteras. Son los accionistas deseosos de obtener una elevada rentabilidad y no las inversiones productivas lo que ha movido el crecimiento. Estamos hoy lejos de los análisis de Marx sobre las relaciones de producción en las que se basaba el sistema capitalista o las de Weber, sobre la ética protestante como la base de la industrialización. El sistema financiero se ha convertido en el amo y no en el servidor de la producción. Y, aun más, ha crecido una nueva casta de altos directivos y ejecutivos que no se consideran responsables de las consecuencias de sus decisiones.

Hoy podemos ver los problemas de los estados del bienestar como una manifestación de una cierta incompatibilidad entre un estado que funciona con la inercia basada en la producción *fordista*, y un rápido cambio de la organización de la producción, reproducción y consumo por otra. Las relaciones económicas y culturales han cambiado, sin embargo, los estados del bienestar no lo han



hecho. Sus programas asumen unos patrones de ciclo de vida y de familia que, en muchos países no son, ni de lejos, la norma. Su efecto macroeconómico es el sustento del consumo de masas de productos que tienden a ser fabricados en países sin estado del bienestar, el anhelado o necesario consumo de los productos se ve dificultado ya que, al desplazar su fabricación, no hay vinculación con la creación de trabajo. Se evidencian graves dificultades si los países quieren mantener su competitividad en una economía global. El doble objetivo de los gobiernos nacionales se ha vuelto difícil de compatibilizar. Es difícil mantener políticas redistributivas internas y, a su vez, unos niveles aceptables de competitividad con el exterior. ¿Cómo afectan los cambios de los estados asistenciales en el terreno de la atención a las necesidades? ¿Cómo se prevé el futuro de la política social?

Con tal de ajustarse a la nueva situación económica, muchas economías han ido reduciendo su gasto social, aunque no todas en términos absolutos, ya que más que un descenso del gasto, se ha frenado el crecimiento. Pero al mismo tiempo las condiciones sociales han ido empeorando. El paro, las personas sin hogar o la pobreza han ido aumentando y, todo ello, agravado por los cambios demográficos que requieren más gasto social dedicado a los ancianos. Se ha venido creando una incertidumbre con varias derivaciones: incertidumbre respecto el crecimiento económico, pero incertidumbre también respecto el sistema político de los estados modernos y, por qué no, incertidumbre también en relación a los valores sociales compartidos por los ciudadanos. En este contexto, el Bienestar Social se ha venido convirtiendo en un campo fundamental para la innovación de las políticas públicas. Los programas tradicionales de los estados protectores, han demostrado ser ineficaces frente al rápido crecimiento de nuevos riesgos y vulnerabilida-

des, obligando a replantear y a abrir el camino para una innovación política y social. Algunos autores creen que la base de la responsabilidad colectiva del bienestar social ha sido destruida. Otros, argumentan que solo se han introducido modificaciones correctivas. Sea cual sea el punto de partida del análisis parece claro que si bien existía el consenso sobre el papel de los estados como proveedor eficiente de bienestar, hoy esta idea parece impracticable. Los cambios ocurridos en los años recientes llevan a reconsiderar el papel del estado provocando que el *estatismo* esté hoy siendo reemplazado por un enfoque más plural. Todo parece apuntar que, aunque para muchos ciudadanos sigue viva la necesidad de una sociedad más justa y solidaria, dicha constatación no deja de estar unida a la búsqueda de métodos más eficientes para conseguir los objetivos. Sus críticos hablan de privatización de “lo público”, pero ¿es ello una “privatización”?

La privatización tiene, por un lado, implicaciones directas sobre los límites del estado y, por el otro, implicaciones indirectas sobre la distribución del poder político, los beneficios sociales y los valores y su valoración depende en gran medida de la perspectiva analítica que se utilice. Los principales enfoques económicos presuponen que el propósito de la privatización es mejorar la eficiencia en la aportación de bienes y servicios públicos. Los problemas a los que tratan de enfrentarse brotan de fallas institucionales y del mercado en la existente “economía mixta del bienestar”. En contraste, los enfoques políticos la defienden o la cuestionan bajo supuestos de valores. Los problemas a los que los enfoques políticos tratan de enfrentarse provienen del conflicto no resuelto sobre el alcance y el contenido del estado benefactor. La cuestión de la privatización es considerada como manifestación de una estrategia en ese conflicto. Esos dos hilos del análisis pueden unirse para aclarar

el debate de la privatización, considerando los trueques entre la eficiencia económica y otros valores como la equidad, la justicia o la solidaridad social.

¿Qué pasa si el debate por la privatización es, en parte, un debate acerca de los fines del estado benefactor? Si tal es el caso, entonces es erróneo pensar solo en soluciones óptimas y normas de eficiencia. Las cuestiones sobre fines son inherentemente políticas e implican conflictos de valores, poder y relaciones sociales. Vale la pena recordar el clásico comentario de Max Weber sobre política social: “La particularidad del carácter político-social de un problema estriba precisamente en que éste no puede ser resuelto a partir de unas consideraciones meramente técnicas basadas en unos fines establecidos, sino que puede y debe lucharse por las propias escalas de valor reguladoras, puesto que el problema afecta ya al ámbito de la civilización en general”. En un sentido importante, el debate por la privatización es un campo de batalla político y no la búsqueda de una política óptima o satisfactoria. Alterar el equilibrio entre lo público y lo privado es cambiar la distribución de los recursos materiales y simbólicos que influyen sobre la forma de la vida política, por ello la posibilidad de un debate objetivo parece de difícil consecución. Los efectos precisos de la privatización dependerán del tipo de organizaciones a las que se transfiera la aplicación de la política social, de cuales sean los objetivos de aquellos que gestionen el servicio. ¿Cuál es la diferencia entre los servicios que prestan las administraciones públicas y los que prestan las entidades sin ánimo de lucro? Los límites entre las organizaciones públicas y no lucrativas, y entre las organizaciones lucrativas y no lucrativas no son claros sino, antes bien, son áreas grises, habitadas por un conjunto de organizaciones híbridas. Parece necesario analizar este nuevo escenario que ha venido tomando cuerpo en

los últimos años y reflexionar sobre cómo debería ser una nueva Política Social. Y, por si todo ello fuera poco, debemos considerar también que los análisis sobre la privatización se complican por el término mismo que, tal vez, tenga más coherencia como símbolo político que como concepto analítico, como veremos más adelante.

## 2. Notas para una nueva política social

### (1) ¿Cómo debería ser una nueva Política Social?

¿Cómo podemos mejorar nuestra sociedad? Hay, al menos, dos maneras de plantear la reflexión: la primera, viendo los cambios que pueden introducirse en nuestro sistema social en aras a una mayor justicia distributiva, y la segunda planteando la posibilidad de transformar el sistema que rige en nuestra sociedad. Pero, ¿qué entendemos por mejorar la sociedad?, ¿hay un único criterio de justicia social? Claros interrogantes cuyas respuestas serán necesariamente múltiples ya que van a estar cargadas de valores, de ideología, de diversos grados de utopía, pero plantearlos parece una manera de contribuir a abrir el debate público, que debería estar siempre en alerta y evitar un posible acomodo de las ideas en las estructuras que venimos conociendo.

Plantear una mejora de nuestra sociedad conduce a plantear objetivos determinados en las políticas que vienen siendo puestas en práctica. Diversas son las voces y las propuestas que desde muy distintos ángulos proponen caminos para avanzar en ello. Eso es, no es lo mismo



plantear criterios de igualdad o criterios de equidad en un mundo cuya propia inercia crea desigualdades. ¿Qué es más justo repartir a partes iguales entre todos o discriminar positivamente a los colectivos o personas más desfavorecidas? Es decir, dirigir los recursos públicos –de todos- a aquellas personas más necesitadas. Mas, ese debate conduce a otra reflexión, ¿son iguales los servicios universales que los servicios que van dirigidos a un determinado segmento de población (por ejemplo, a los más pobres)? Hay estudios que demuestran que cuando los servicios son solo para aquellos más necesitados pierden en calidad y que los servicios universales, dirigidos a toda la población, tienen más garantía de alcanzar el nivel más alto posible y conseguir con ello unos mejores resultados. Una posible vía es igual servicio pero con modalidad de copago para aquellos que más posean. Pongamos un ejemplo, frente el crecimiento de los gastos sanitarios y su posible colapso, ¿es lícito —es justo— plantear el copago de los servicios? ¿Debilitaría ello los derechos adquiridos? Este debate filosófico y político planteado entre igualdad y equidad, toma una gran importancia en el contexto de crisis económica por la que atravesamos. Si los recursos son escasos ¿cómo deben ser distribuidos?

Otro aspecto a plantear para lograr avanzar hacia una mejor sociedad en este primer plano es incrementar la responsabilidad colectiva. El liberalismo separó lo privado de lo público. Esta dicotomía entre lo público y lo privado comporta que se venga identificando el ámbito privado como aquello que atañe a los individuos y el público el del gobierno. Pero público, con frecuencia significa “común” y no necesariamente gubernamental. El ciudadano con espíritu público o espíritu cívico es el que se preocupa por toda la comunidad. La teoría republicana moderna permite ampliar la concepción liberal y hacer

referencia a las obligaciones que también todo ciudadano tiene para con su comunidad. Los ideales de una ciudadanía republicana nos permiten pensar en una persona que no sólo tenga reconocidos unos derechos sino también que asuma las obligaciones ciudadanas. Las personas dependen unas de otras, son, somos, esencialmente criaturas sociales. Todo lo que somos se ha producido socialmente: ser humano es ser con los otros. Por tanto, no sólo las administraciones públicas o los gobiernos, deben asumir su responsabilidad para con la sociedad sino que en toda comunidad humana, y más aún en una democracia, cada individuo es un poco responsable de lo que pase en el conjunto de la sociedad. Desde la participación y la implicación, hasta la denuncia y el debate público. Para ello se hace necesario que la sociedad —y el gobierno en nombre de ella— asegure un mínimo de igualdad relativa tanto a la protección contra los riesgos como a las posibilidades equitativas de desarrollo educativo, laboral y personal. Y ello unido a la creación de ciudadanos “libres” o libres de dominación como su gran objetivo. Y cuando se habla de libertad sin dominación, tanto se hace referencia a la dominación que ejercen otros seres humanos (la familia, el mercado, o del marido respecto la mujer, como ejemplos) como la del estado, y aquí queda planteada la necesidad de una política social capaz de no generar dependencia y de crear ciudadanos. ¿Cómo conseguir con la política social incrementar la libertad de los más vulnerables? Crear conocimiento, cultura y fomentar el asociacionismo, podrían ser tres ingredientes básicos de la política social. El papel de la educación, de la formación, es indispensable e indisoluble de las transformaciones.

Pero además, conseguir que los valores como la solidaridad traspasen el ámbito de lo privado para engranarse en el de lo *privado público*, eso es, en el ámbito de la

comunidad. No necesariamente la creación de sociedad debe contraponerse a lo económico. El voluntariado, o el tercer sector se piensan hoy a partir de los recursos existentes, pero uno de los efectos de su aplicación es también la creación de bienes intangibles, la dedicación al fortalecimiento de la sociedad. La acción social transita a través de todos los espacios y en este sentido, ayudar o conseguir la implicación de todos los sujetos en su sociedad sería un objetivo primordial que a su vez produciría un importante cambio social. La acción política no acaba con la delegación del poder a través del voto. Una buena sociedad es aquella en donde sus ciudadanos se implican en el bien común, en donde unos ciudadanos *republicanos* participan, construyen y hacen democracia. En el quehacer de esa ciudadanía se plantea una gran paradoja: cuanto mayor es la participación libre y voluntaria de los ciudadanos en las tareas de la solidaridad o compromiso, es decir, cuanto mayor es el desempeño de la responsabilidad solidaria (y por tanto, cuanto menos individualismo hay), mayores son las posibilidades de que ellos mismos y sus conciudadanos sean más libres. Cuanta más responsabilidad social (política) se ejerce, más grados de libertad se consiguen. Ser responsable, es ser capaz de responder de algo ante alguien y querer hacerlo, y ser capaz, significa no sólo poder hacerlo sino también haber actuado libremente, sin coacción. Por ello, la libertad y la responsabilidad son inseparables. Son dos características esenciales del ser humano (estar en condiciones de poder ser responsable, de un lado, y llevarlo a la acción, del otro).

Ello nos permite retomar la reflexión sobre la privatización y el papel de la acción de las entidades no lucrativas y su posible repercusión —si la hubiera— sobre los derechos de ciudadanía.

## (2) El tercer sector de acción social

Desde hace algunos años hay una mixtura público/privada en la puesta en práctica de políticas sociales. El gran desarrollo de entidades no lucrativas y el incremento del voluntariado —dos fenómenos que aún estando interconectados, son distintos— son su más clara plasmación. Una buena parte de los programas de atención social son llevados a cabo por entidades de la sociedad civil con financiación pública. Cada vez más, la administración —en todos sus distintos niveles— contrata o hace convenios con entidades y organizaciones de la sociedad civil para que lleven a cabo las tareas que hasta ahora prestaba directamente a través de sus instituciones. Nos encontramos con un conglomerado de pequeñas organizaciones —y alguna de grande— con distintas fórmulas jurídicas, que prestan servicios sin ánimo de obtener beneficios y que canalizan también —aunque no necesariamente—, la acción voluntaria de muchos ciudadanos. Aunque haya trabajo voluntario, las entidades no lucrativas son una fuente inagotable para el trabajo profesional. No podrían llevar a cabo su cometido sin el trabajo de profesionales del trabajo social.

¿Qué está sucediendo en nuestro sistema de protección social? Todo parece apuntar que, sin negar que pueda haber casos de clara privatización, en la mayoría de las políticas de los servicios sociales, se está iniciando una nueva etapa en la que toma gran importancia ese nuevo sector *privado público* que es el **tercer sector**. Se ha desarrollado de diversas maneras en los distintos países, ya que depende no solo de la historia y experiencias de la sociedad civil, sino también del grado de desarrollo del estado asistencial, de cómo se han interrelacionado los dos sectores y, por tanto, del modo de entender cómo debe ser garantizado el bienestar social.



El tercer sector de acción social, es una esfera que aparece frente al espacio público (compuesto por la actividad de las administraciones del estado) y al privado (o conglomerado de relaciones de la sociedad civil movida por sus intereses y cuyo exponente más claro —aunque no el único— son las relaciones de mercado). Ese espacio es el constituido por las actividades que parten (con iniciativa voluntaria) de entidades de la esfera privada de la ciudadanía para proyectarse de manera altruista (no para obtener beneficios) sobre terceros, es decir, sobre la esfera pública. Se trata de otro sector —económico, social y político— vinculado e interconectado con los dos sectores tradicionales, es el terreno de lo *privado público*. Es, pues, una actividad que es pública pero que no está directamente realizada por el estado a través de su administración y sus funcionarios. Es también una actividad decidida libremente por componentes de la sociedad civil (en este sentido es privada), pero sin estar vinculada al mundo mercantil, sin lucro. ¿En qué sentido podemos decir que se están privatizando los servicios? ¿Es eso “privatización?”. Y si no lo es, ¿cómo puede ser definido? Para analizar el movimiento que se está produciendo en la moderna política social, propongo no hablar de privatización, ya que la privatización varía los derechos entre lo público y lo privado. Creo que debería hallarse una palabra para definir este nuevo fenómeno de la gestión pública desde el ámbito privado. Las nuevas formas institucionales mixtas deben ser conceptualmente interpretadas si se quiere comprender las transformaciones de los estados asistenciales y planear con eficiencia la atención de las necesidades sociales.

La gestión de servicios o programas por parte de las asociaciones voluntarias presenta aspectos positivos y apunta algún aspecto negativo. De forma sintética desta-

caría, como aspectos positivos, que debe esperarse que una red articulada de estas instituciones represente un freno a las tendencias totalizadoras de los gobiernos ya que, de un lado tienen capacidad de defensa de derechos individuales y, del otro, pueden favorecer la integración social al canalizar tensiones y posibilitar un cierto equilibrio. Una de las funciones más claras de las entidades altruistas a lo largo de la historia, ha sido el actuar como agentes de intervención social y, para muchos autores, son más eficaces en la atención a demandas sociales. Cuando un servicio es proveído por el sector público hay una serie de restricciones y, en cambio, la actuación de las entidades no lucrativas puede ser mucho más espontánea. Además las asociaciones conectan más fácilmente con determinados colectivos —minorías étnicas y culturales, drogodependientes o delincuentes— con los cuales la voluntad popular puede desear una cierta distancia. Históricamente, estas organizaciones demuestran ser más eficaces al detectar las necesidades sociales allá donde se dan y ser las primeras en atenderlas. Se adaptan más fácilmente a los cambios, presentando nuevas estrategias gracias a la menor burocracia y a su mayor flexibilidad, ya que, no olvidemos, que uno de los grandes problemas de los estados modernos, ya tratado en páginas anteriores, es el de la burocracia generada por las necesidades que tiene el estado de asegurar la igualdad y justificar sus acciones. En cuanto a los costes, las organizaciones voluntarias pueden representar un abaratamiento de los mismos al diversificar la procedencia de sus ingresos, ya que reciben aportaciones económicas del sector privado y además cuentan, la mayor parte de ellas, con voluntariado.

De entre los posibles aspectos negativos más relevantes, debo señalar la incertidumbre de trabajar por subvenciones o conciertos temporales ya que muchos de los pro-

gramas que se llevan a cabo necesitan una continuidad temporal. Gran parte de las problemáticas de los usuarios que son tratados en ellos no deberían estar sujetos a cambios que dependieran de la renovación de un convenio. Otro dilema está en la elección entre las pequeñas entidades, más voluntarias, más flexibles y las grandes, más profesionalizadas y, por tanto, más burocratizadas que pueden dar más confianza. El incremento de la competencia entre el tercer sector obliga a incrementar la organización y la burocracia de las entidades y, como consecuencia, que se vaya perdiendo el aspecto de flexibilidad que las hacía deseables para la provisión del servicio. En las sociedades democráticas es necesaria la presencia de un sector independiente que controle y presione al gobierno con el objetivo de salvaguardar e incrementar la calidad de los servicios públicos, sin olvidar, la misión de defender y articular los intereses de la población más olvidada. Este papel que, puede corresponder a las entidades no lucrativas, puede quedar limitado como consecuencia de la excesiva dependencia del gobierno por falta de recursos propios. Finalmente, sería necesario comprobar si la promoción del voluntariado puede comportar una cierta disminución de los objetivos de justicia social, ya que es posible que se den intervenciones más asistenciales que profesionales —por ejemplo, las asociaciones de autoayuda pueden reforzar definiciones patológicas de los problemas sociales, incrementando el estigma y hacer más problemáticas las diferencias.

Este nuevo escenario abre nuevos dilemas acerca de la acción social, la democracia y los derechos de ciudadanía. Un debate abierto del que podemos extraer algunas de los aspectos más importantes. Para unos, es planteado como si los servicios no prestados por la administración pública, a través de funcionarios, no pudieran ser considerados como públicos. Para otros, como si

lo que estuviera en juego fuese una simple cuestión de aumentar la eficiencia. Sin embargo, en muchos casos esas comparaciones directas de costo o eficiencia son, en gran parte, improcedentes. El principal objetivo al recurrir a canales no lucrativos puede no ser el hecho de buscar una mayor eficiencia al prestar algunos servicios, (que de todas maneras podrían ser prestados), sino tal vez llegar mejor a los usuarios (o a las necesidades) o a desempeñar papeles para los cuales una dependencia pública los hace más complejos. Sin olvidar que, en algún caso, puede también tratarse de un deseo de aligerar la carga del sector público, corresponsabilizando a la sociedad civil en esos quehaceres.

Es evidente que esa intervención en lo público desde lo privado es una fuente generadora de participación, de ciudadanía. Sin embargo, el proceso no está exento de efectos perversos. Por ejemplo, al tratarse de un fenómeno de reciente aparición (y además que en España anda paralelo a la construcción muy reciente de un estado social y protector), podría dar lugar a situaciones de dejación o abandono de responsabilidades gubernamentales (determinadas ideologías pueden aprovechar el empuje de este fenómeno para limitar la responsabilidad gubernamental). Otro efecto no deseado anda de la parte de la sociedad civil ¿hasta qué punto se es consciente de la responsabilidad social que se adquiere? ¿Es una plataforma de poder para alguna organización, que compite con los responsables gubernamentales? ¿Es el tercer sector un espacio para solucionar problemas particulares (o incluso para enriquecerse) más que para trabajar por el bien común? Por todo ello, parece que la pregunta central en nuestra reflexión gira alrededor de si podemos seguir hablando de que los servicios que se prestan son públicos. De un lado esas preguntas nos remiten a comportamientos de los ciudadanos implicados



en esas organizaciones, y aquí puede haber de todo como en cualquier otra esfera de la vida social. Esperemos que la democracia (la denuncia, el control, la participación, la transparencia) vaya “limpiando” ese espacio de las malas prácticas que puedan haberse instaurado. Y de otro lado, depende, también, de la voluntad de los poderes o administradores públicos para ejercer sus responsabilidades. ¿Qué condiciones deben darse para que podamos seguir hablando de servicios públicos, derechos sociales y responsabilidades políticas?

### (3) Los derechos y la responsabilidad social

Este fenómeno abre la posibilidad de repensar también la estructura protectora de los estados. ¿Quedan afectados los derechos? ¿Quedan modificadas las responsabilidades sociales? Parece un momento de gran oportunidad para redefinir los espacios públicos y privados. Una ocasión para fortalecer los lazos de compromiso entre los ciudadanos. Pero ello debe hacerse con las suficientes garantías de que no retrocedan los derechos. No debe pasarse de la cobertura de unos derechos a la recepción de unas ayudas. Y por ello las administraciones públicas deben redefinir también aquí su función. Tomar más un papel de coordinación, de procurador de recursos y de garantía de los derechos, que de proveedor directo de los servicios.

La creación de un nuevo modelo relacional entre el tercer sector y las administraciones públicas debe estructurar un nuevo sector público del bienestar social. Entendiendo público en el sentido de compromiso y acción de todos y para la colectividad. También en esta dimensión aparece el tema de la imprescindible confianza social. La transparencia debe ser un hito tanto para las

entidades como para las administraciones. La ciudadanía debe asumir y ejercer la responsabilidad colectiva. La deliberación, el compromiso y la participación puede ser un objetivo de transformación de nuestros países tan socialmente debilitados que pueden encontrar, precisamente en esta situación de confusión, el espacio y la oportunidad para la innovación social.

Cuándo determinados programas de intervención social son gestionados por entidades de la sociedad civil, ¿se modifican los presupuestos de servicio público? En mi opinión, podemos hablar de servicio público siempre que se cumplan unas determinadas condiciones. La más importante es la de la responsabilidad del servicio. Si el estado, a través de sus administraciones, sigue siendo el garante de la atención de las necesidades sociales, estas políticas o servicios entran dentro de la categoría de responsabilidad pública. Pero para ello, los gobernantes deben velar para que no exista ninguna discriminación. Ningún ciudadano puede ser discriminado en la cobertura de sus necesidades sociales ni por razones de costo ni por ninguna otra razón. El estado debe garantizar a todos los ciudadanos la igualdad de tratamiento de sus necesidades, ya sean cubiertas por funcionarios o por entidades privadas y además debe poner los mecanismos necesarios para evaluar los servicios ya que la responsabilidad última corresponde al estado. Debe trabajar para que no haya ciudadanos de distintas categorías. Si se ponen en funcionamiento los mecanismos necesarios para garantizar la responsabilidad pública, podremos seguir hablando de “servicios públicos” como fruto de unos derechos de ciudadanía, aunque sean gestionados o producidos por medio de entidades. La responsabilidad del sector público va más allá de la gestión del servicio.

La ciudadanía deposita en el gobierno la responsabilidad de obrar en nombre de todos. El estado, es el único que puede -y debe por definición- garantizar estos derechos. Un derecho universal solo puede ser garantizado por el sector público. Los servicios públicos universales requieren no hacer distinción entre sus usuarios. No pueden discriminar a las personas que los necesitan y, por tanto, son los únicos capaces de garantizar su igual disfrute. En consecuencia, si los servicios o programas se dirigen a toda la ciudadanía, será responsabilidad del gobierno, que a través de los servicios públicos, queden garantizados los derechos a todas las personas y cubiertas así las necesidades sociales. Mas, decir que el sector público es el único que puede garantizar los derechos, no es lo mismo, que decir que es el único sector que puede o debe proveer los servicios de bienestar. La pregunta hoy, a la cual ya tenemos prácticamente todos la respuesta, es ¿puede el estado ser el único implicado en la cobertura de las necesidades sociales? Evidentemente no. La responsabilidad es pública, es decir, de todos, del gobierno en nombre de todos, por ello, la planificación y la evaluación de los servicios que el tercer sector gestiona “en nombre del estado”, “en nombre de todos”, son dos procesos de responsabilidad que el sector público debe ejercer. El tercer sector representa el compromiso de la sociedad civil con la comunidad, un trabajo para el bien común. Ejerce los deberes ciudadanos y asume la responsabilidad con los menos favorecidos de la sociedad. Hay una corresponsabilidad pública en la cobertura de las necesidades y por tanto debe de haber una articulación entre ambos sectores.

El tercer sector debería poder trabajar en red y coordinadamente. Debería poder incidir en la planificación y a su vez estar sometido al control público. Es necesaria

la absoluta transparencia, si sus actuaciones deben ser consideradas como servicios públicos. Es necesaria una comunicación fluida entre ambas esferas para constituir esa mixtura público-privada en el bienestar social. Se trata de dos esferas comprometidas en los derechos sociales y por ello se hace necesario un canal fluido de colaboración y diálogo entre ambas para coordinar una responsabilidad delegada en el gobierno por la ciudadanía y una responsabilidad asumida directamente por una parte de la sociedad civil.

## Una síntesis a modo de resumen

(1) Estamos inmersos en un nuevo panorama por cambios internos y externos de los EB:

- Menos trabajo (que venía siendo la herramienta para la inclusión y la cohesión).
- Menos dinero público (dificultades presupuestarias van a seguir durante algunos años).
- Necesidades crecientes (más precariedad en la vida de muchas personas).

(2) La estrategia de inclusión de las políticas sociales debería estar inspirada por los mismos principios de justicia social:

- Una mayor **igualdad** (al menos igualdad de mínimos para una vida digna).



- **Libertad** para todas las personas (fomento de la autonomía de las personas).
- **Solidaridad** o creación de ciudadanía (virtud cívica e igualdad de derechos).

(3) En un momento de graves dificultades, se requiere de una **mayor eficiencia** en la política social, que puede abordarse a través de dos frentes:

(a) Los **objetivos** de las políticas y su diseño.

En cuanto a los objetivos, conseguir menos dependencia de las ayudas o programas a través de potenciar la libertad que solo es posible a partir de la autonomía. Potenciar la autonomía y la conciencia de pertenencia a una colectividad. Si no se puede generar ocupación, generemos actividades. Actividades que generen confianza en uno mismo y autoestima. Estas actividades pueden permitir crear redes de intercambio que posibiliten o faciliten la creación de comunidad, de redes sociales.

(b) La **gestión** de los programas.

Encontrar un nuevo equilibrio entre la comunidad y el estado, (sin renunciar a los derechos de ciudadanía) a través de la consolidación del tercer sector como gestor de programas de bienestar social. Ello obliga a plantear una redistribución de las responsabilidades públicas (con la colectividad).

(4) El **tercer sector** puede ser más eficiente:

- En la detección de nuevas necesidades (por su cercanía al territorio).

- En la innovación de programas (por su flexibilidad).
- En actuar de manera transversal (no compartimentada como el sector público).
- En un menor coste (al poder captar recursos privados y voluntarios; fórmulas mixtas de articular el trabajo voluntario y el profesional).
- Aportar un valor añadido (en el caso de rigor en el trabajo, añade la movilización social) (la articulación de los recursos públicos con el compromiso ciudadano).
- Actuar en la prevención (difícil de llevar a cabo por las administraciones públicas, presionadas para atender y resolver el día a día).

El **sector público** debe velar:

- Por el ejercicio de las responsabilidades públicas.
- Por el mantenimiento de los derechos de ciudadanía.
- Que los derechos no se transformen en asistencialismo.

En definitiva, los gobiernos no han de gestionar necesariamente los servicios para asumir sus responsabilidades, pero sí han de gestionar los impuestos de los ciudadanos de manera eficiente a través de objetivos para garantizar los derechos.

Deben planificar, coordinar y evaluar. Y la planificación ha de contener también la evaluación. Evaluar, no en el sentido de si aquella entidad hace lo que dijo que haría

–que es importantísimo-, sino evaluar en el sentido de si aquel programa es lo mejor para aquella necesidad. Un cambio significativo que requiere de personas expertas en la función pública, en la gestión de lo público.

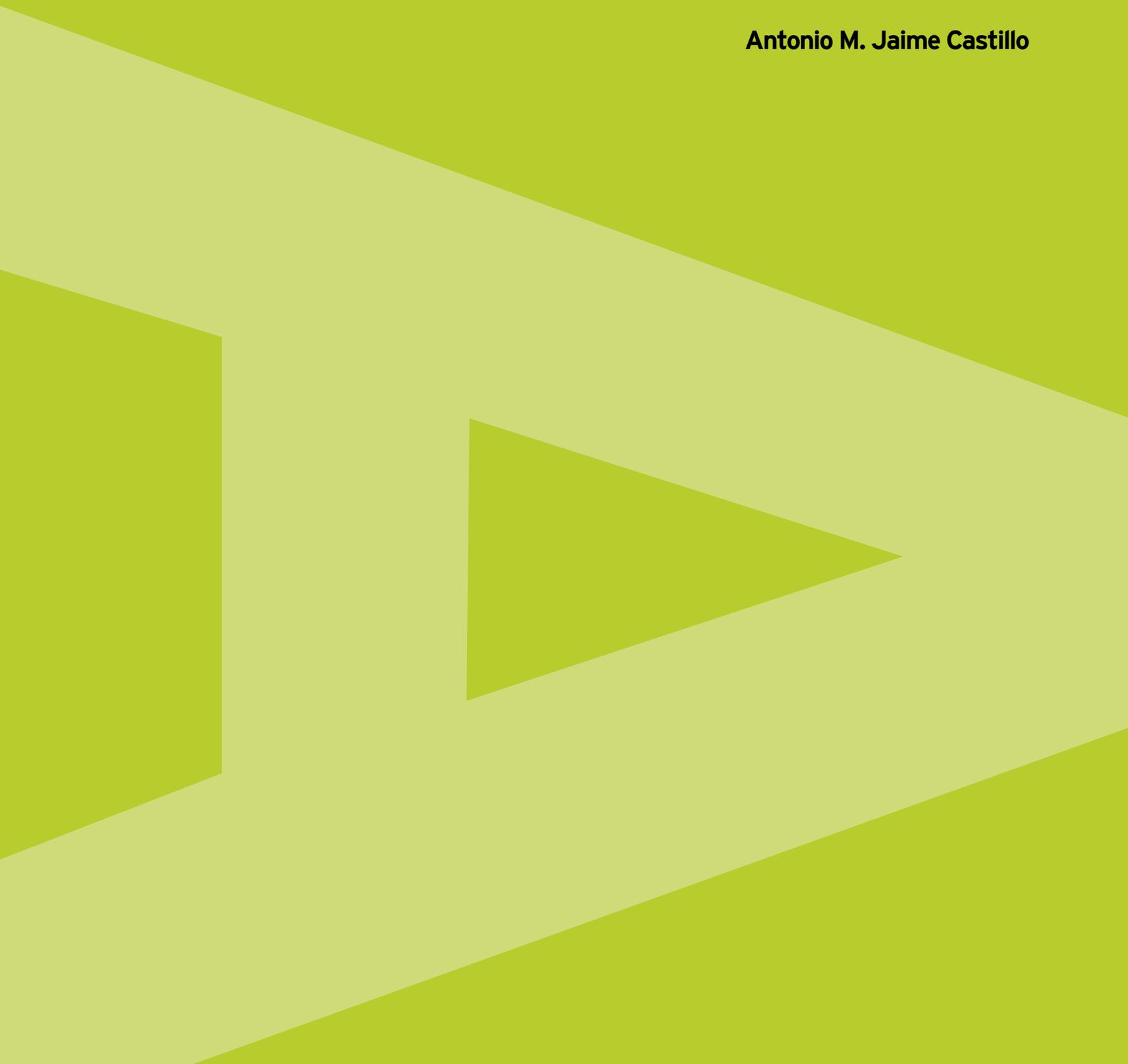
Está bien que haya indicadores sobre los ratios o justificaciones de los gastos, pero en ese nuevo escenario es imprescindible establecer un sistema capaz de generar la planificación de objetivos y la evaluación de los resultados sociales.

Para ello es imprescindible una estructura fuerte y bien tramada donde las responsabilidades queden repartidas y compartidas entre el gobierno y la sociedad civil, entre el sector público y el tercer sector.



# Conclusiones

Antonio M. Jaime Castillo





# Conclusiones

## Antonio M. Jaime Castillo

Profesor Titular de Sociología-Universidad de Málaga  
Investigador de Sociología-Centro de Estudios Andaluces

Las aportaciones realizadas por los profesores Carlota Solé, Rafael Gobernado y María Teresa Montagut identifican los retos esenciales a los que tendrán que hacer frente las políticas de cohesión social en Andalucía en el corto, medio y largo plazo. En esta última parte del capítulo se resumen los aspectos centrales sobre los que inciden estas tres aportaciones, así como las cuestiones que fueron planteadas por los relatores y debatidas conjuntamente en la sesión de trabajo celebrada en el Centro de Estudios Andaluces en Noviembre de 2010. Al organizar esta sección de conclusiones, se sigue la misma secuencia que sigue la ordenación del capítulo. Empezaremos analizando las consecuencias del proceso de globalización sobre el problema de la cohesión social a nivel local. El proceso de globalización ha intensificado los intercambios económicos a nivel mundial, pero también los movimientos de población entre los países pobres del Sur y las sociedades ricas del Norte. La llegada de poblaciones con diferentes orígenes sociales y culturales plantea nuevos desafíos a la cohesión social en las sociedades de acogida que son analizados en la primera parte del capítulo. El segundo nivel de análisis es el de las sociedades nacionales, que es donde tiene lugar la definición de las políticas sociales, a pesar de su interconexión con los procesos de globalización económica. En este se-

gundo nivel se analizan los procesos que producen y generan la desigualdad social. En un tercer nivel de análisis fijaremos la atención en el sistema de servicios sociales y las respuestas organizativas de las administraciones públicas y la sociedad civil a los retos que plantea el problema de la cohesión social en una sociedad plural.

Empezamos esta síntesis por la ponencia presentada por la profesora Carlota Solé, quien destaca la importancia de la integración de la población inmigrante para alcanzar una sociedad cohesionada. Su principal conclusión es que el objetivo de la cohesión social avanza en la medida en que las sociedades avancen en la integración de la población inmigrante. Las sociedades contemporáneas se enfrentan al reto de una composición más plural como consecuencia de los movimientos migratorios internacionales. Andalucía es un ejemplo representativo de este proceso. La región ha pasado de ser una zona de fuerte emigración en las décadas sesenta y setenta del siglo XX a convertirse en una región con una tasa elevada de población inmigrante, especialmente concentrada en las zonas costeras. Ello es una consecuencia del mayor nivel de desarrollo económico de la región, pero también de la estructura de la población activa regional que ha generado una fuerte demanda de mano



de obra inmigrante, especialmente en los sectores del turismo, la construcción y la agricultura. A ello se suma la situación geográfica de Andalucía que está en la frontera entre el Norte desarrollado y el Sur, y por tanto, se convierte en puerta de entrada de los flujos migratorios al continente europeo. Este proceso, y particularmente, la rapidez con la que se han producido los cambios anteriormente mencionados, plantean importantes desafíos para la cohesión social en la región. Una sociedad más diversa en cuanto a su composición nacional y cultural es también una sociedad en la que los mecanismos tradicionales de la cohesión social deben ser revisados y adaptados a la nueva realidad.

La ponencia de la profesora Solé plantea el proceso de integración de la población inmigrante en tres niveles o dimensiones esenciales. En primer lugar estarían las políticas de ciudadanía, las cuales definen diferentes modelos de relación político-jurídica entre los estados y la población inmigrante. En este nivel la competencia corresponde a los estados nacionales, a pesar de que se observa un interés creciente en la homogeneización de las políticas migratorias nacionales dentro del ámbito de la Unión Europea por la existencia de diferencias pronunciadas. En un segundo nivel estarían las políticas de integración, que son las más directamente relacionadas con la cohesión social a nivel operativo y que estarían destinadas a generar las condiciones que garanticen la inserción social efectiva de la población inmigrante. En este nivel se entrecruzan diferentes niveles de responsabilidad política y administrativa (local, regional, nacional e incluso europea), puesto que la noción de cohesión social es transversal al diseño de las políticas públicas.

Según la profesora Solé, en las últimas décadas se ha producido una convergencia progresiva de algunos aspectos en los modelos de integración a nivel europeo, pero todavía persisten diferencias importantes. De entre el conjunto de experiencias que han sido adoptadas por diferentes países europeos y que tienen un efecto positivo sobre la cohesión social, la profesora Solé destaca los programas de integración residencial (adoptados por ejemplo, en Inglaterra, Francia y Alemania) que tienen como efecto evitar la segregación y la creación de guetos. Las políticas de organización del territorio, por tanto, deberían dirigirse a evitar la proliferación de barrios étnicos pobres, aplicando, por ejemplo, una política de dispersión territorial de las viviendas sociales dentro de las ciudades. También las políticas educativas están muy conectadas con la cuestión de la segregación urbana. Así pues, tanto en Francia como en Alemania, por ejemplo, los distritos en los que baja el rendimiento escolar medio como consecuencia de la presencia en las aulas de niños que desconocen el idioma del país, se conceden subvenciones especiales que tratan de evitar así un agravamiento de las condiciones que conducen a la exclusión social.

El tercer nivel de análisis sería el de la participación social de los inmigrantes. En buena medida se ha abandonado la concepción de que los inmigrantes son residentes temporales en el país y esto obliga a pensar en políticas de integración que tengan en cuenta el papel de los inmigrantes como ciudadanos activos que contribuyen a la definición de la propia sociedad con la aportación de nuevas tradiciones culturales. Un aspecto clave para la efectividad de las políticas de integración es la participación de las propias asociaciones de inmigrantes en el diseño de una política de

minorías étnicas, como se pone de manifiesto en la experiencia de los Países Bajos, si bien las medidas adoptadas más recientemente en estos países centran la atención en el efecto de las políticas educativas y en la formación ocupacional de las minorías étnicas. Según apunta la profesora Solé en sus conclusiones, las políticas orientadas a la cohesión social deberían generar espacios de participación social que “permitan llegar a acuerdos compartidos sobre las normas de convivencia y organización social”. En este aspecto se revela la gran importancia que adquieren los servicios públicos (en todos los niveles administrativos) que han de dar respuesta a las nuevas demandas sociales que plantea una sociedad más diversa, estando obligados los poderes públicos a combinar una política de diversidad cultural con las políticas redistributivas clásicas del estado de bienestar.

El debate que siguió a esta ponencia se centró en las interacciones entre la población inmigrante y la población autóctona. La profesora Estrella Gualda llamó la atención sobre el hecho de que la opinión pública percibe la inmigración como un fenómeno muy vinculado a las necesidades del mercado de trabajo. De ahí se derivan dificultades importantes para la implantación de los planes de integración de la población inmigrante si la población autóctona se muestra reacia a que los inmigrantes puedan acceder a determinados derechos de ciudadanía. Por ello es clave el trabajo con la población nacional para cambiar la percepción sobre el fenómeno migratorio. La profesora Gualda también subrayó la importancia de tener en cuenta el efecto de las políticas migratorias sobre los países de origen y señaló que la promoción de las migraciones circulares produce problemas importantes en estos países. De la misma forma, las políticas de retorno han tenido

poco efecto porque es muy difícil que los inmigrantes se planteen volver en un contexto en el que Europa tiene una política migratoria muy restrictiva. La profesora Solé insistió en la dificultad de conciliar diversidad con igualdad. En muchas ocasiones, la población autóctona va por detrás de las medidas que toma la administración, por lo que hay una labor de educación muy importante para asimilar la diversidad. A pesar de las dificultades, cree que los planes de integración han resultado útiles tanto en Andalucía como en otras Comunidades Autónomas.

La segunda ponencia, presentada por el profesor Rafael Gobernado, se centra en los procesos a través de los cuales se produce la desigualdad en las sociedades contemporáneas y las dificultades a las que se enfrentan las políticas sociales en el objetivo de intervenir sobre tales procesos. Partiendo de la constatación empírica del efecto negativo de la desigualdad económica sobre diferentes aspectos del bienestar agregado de las sociedades (estado de salud, esperanza de vida, violencia y conflicto social), el profesor Gobernado se pregunta sobre los límites de las políticas redistributivas como instrumentos efectivos para promover la igualdad y las condiciones que garanticen el bienestar material de la sociedad. El punto de partida de la ponencia es la distinción entre la desigualdad en el mercado de bienes y servicios materiales (la desigualdad de renta) y la desigualdad en el mercado del prestigio (o desigualdad simbólica). La segunda distinción que es preciso tener en cuenta es la que distingue entre diferencias de riqueza (capital acumulado, no necesariamente económico, como en el caso de la educación) y diferencias de renta (los beneficios que se obtienen de los capitales). Por último, hay que atender a la diferenciación entre tipos de



capitales individuales y colectivos. Los del primer tipo se acumulan como consecuencia de acciones individuales, mientras que los del segundo tipo se obtienen por el mero hecho de pertenecer a un determinado grupo social.

El profesor Gobernado observa igualmente que existen posiciones ideológicas diversas frente a la desigualdad, pero que la desigualdad objetiva que observamos en la sociedad es difícil de cambiar por dos motivos esenciales. El primero de ellos es la necesidad de la división del trabajo en sociedades complejas. Puesto que los individuos desempeñan ocupaciones diferentes, se genera una estructura social que es desigualitaria en cuanto a la distribución de los títulos educativos, las competencias, etc. Aún así, la desigualdad se reduciría si la distancia entre posiciones dentro de la estructura social se acorta. Pero aquí el profesor Gobernado señala un segundo problema que es la rigidez de las estructuras de desigualdad que explica a través de diferentes ejemplos históricos en los que la intervención sobre la estructura social pre-existente ha tenido como consecuencia un desplazamiento de la desigualdad, pero no necesariamente su eliminación.

A resultas de lo anterior, el profesor Gobernado concluye que en las sociedades contemporáneas, de libre mercado, la desigualdad es una realidad compleja sobre la que las políticas públicas tienen una capacidad limitada de actuación. Propone, en consecuencia, que los cambios en los niveles de desigualdad que existen en una sociedad se producen fundamentalmente como consecuencia de procesos espontáneos, a diferencia de los procesos planificados que son dirigidos por la intervención de los poderes públicos. Si bien el profe-

sor Gobernado no niega la relevancia de las políticas públicas en cuanto instrumentos que afectan a la redistribución de los recursos en una sociedad dada, llama igualmente la atención sobre los procesos espontáneos que afectan a la desigualdad y, a su juicio, resultan más importantes. En términos del diseño de políticas públicas, el profesor Gobernado propone poner el acento en la generación de las condiciones que hagan posible un incremento de la riqueza y del bienestar material agregado antes que en las políticas redistributivas clásicas.

Esta segunda ponencia generó un intenso debate en torno al efecto redistributivo de las políticas sociales. La profesora María Dolores Martín-Lagos puso de manifiesto que, a pesar de las dificultades que enfrentan las políticas redistributivas, los poderes públicos deberían tomar medidas a favor de los sectores desfavorecidos de la sociedad porque de lo contrario se produce una reproducción de las desigualdades que se concentra sistemáticamente en los mismos grupos sociales. El profesor Ildelfonso Marqués señaló que las políticas sociales tienen un efecto distributivo de las políticas sociales que puede demostrarse en perspectiva comparada y que los procesos espontáneos no pueden separarse empíricamente de los procesos planificados. En esta misma línea, la investigadora Inés Calzada subrayó que el nivel de desigualdad existente depende del modelo de política social y que cambios de modelo producen igualmente cambios en el nivel de desigualdad. Y la profesora Montagut subrayó que las políticas redistributivas son necesarias para garantizar la igualdad de oportunidades.

La tercera ponencia, presentada por la profesora María Teresa Montagut, aborda los objetivos de las políticas sociales en las sociedades contemporáneas y

los principales retos a los que se enfrenta la gestión de los servicios sociales para dar respuesta a tales objetivos. El punto de partida es la tensión entre el ámbito transnacional de los intercambios económicos y el ámbito nacional en el que se deciden y aplican las políticas sociales. La profesora Montagut apunta que esta tensión está en el origen de algunos de los problemas de exclusión social más importante que se producen en las sociedades contemporáneas. A su vez, obliga a concentrar esfuerzos en formas más eficientes de gestión de los recursos disponibles.

En este contexto, aparecen dos alternativas frente a la gestión pública tradicional en el ámbito de los servicios sociales: la gestión privada y la gestión a través de organizaciones no lucrativas o del tercer sector. Es lo que da lugar a una creciente mixtura público-privada en la puesta en práctica de las políticas sociales, debido, en parte, al creciente número de organizaciones no lucrativas y el desarrollo del voluntariado. Este tercer sector se caracteriza porque sus actividades parten de la iniciativa privada de la ciudadanía pero tienen efectos sobre la esfera pública al tiempo que su objetivo no es la obtención de beneficios. La profesora Montagut, propone, por tanto, no hablar en este caso de privatización de los servicios sociales y analiza en el resto de la ponencia los aspectos positivos y negativos de esta fórmula de gestión.

Una de las principales ventajas radica en la flexibilidad de las organizaciones no lucrativas para adaptarse a las particularidades de las demandas sociales frente a la homogeneización en la prestación de servicios por parte de los servicios públicos. En segundo lugar, este tipo de organizaciones tienen una mayor facilidad para conectar con colectivos sociales especialmente

vulnerables y se adaptan a los cambios en el entorno con más facilidad que las estructuras burocráticas. En tercer lugar, la gestión de las organizaciones no lucrativas implica siempre un ahorro importante en el coste de provisión de los servicios, fundamentalmente por su uso del trabajo voluntario. Finalmente, las organizaciones no lucrativas también aportan un valor añadido como consecuencia de la movilización social que generan y tienen más capacidad que las administraciones públicas para actuar en la prevención.

Los principales inconvenientes se centran en la dependencia de la financiación pública que provoca dos problemas esenciales. El primero es la posible falta de continuidad en programas de intervención social que se hace depender de la viabilidad financiera de las organizaciones que gestionan los servicios. El segundo tiene que ver con el hecho de que la dependencia pública pueda comprometer su independencia para actuar en beneficio de los colectivos cuyos intereses tratan de defender. Un inconveniente adicional se refiere a la posible falta de profesionalización en la prestación de los servicios, como consecuencia de una dependencia excesiva del voluntariado, lo cual redundaría en una falta de calidad asistencial. Existen además potenciales efectos perversos en la prestación de servicios a través de las organizaciones no lucrativas. Uno de ellos es la posible dejación de responsabilidad por parte de los poderes públicos en ámbitos que hasta ahora se consideraban de interés general. Otro de ellos tiene que ver con la representación de los diferentes sectores de la sociedad en el tercer sector y el control de la gestión de las organizaciones no lucrativas para garantizar que no se conviertan en plataformas excluyentes y evitar prácticas de mala gestión o fraude.



Este balance entre ventajas e inconvenientes, lleva a la profesora Montagut en la parte final de su ponencia a reflexionar sobre los límites de la gestión de los servicios sociales a través de las organizaciones no lucrativas. En este escenario, los poderes públicos deben ejercer de forma efectiva el mantenimiento de los derechos de ciudadanía. Esto implica que los gobiernos no han de gestionar directamente los servicios pero deben establecer las prioridades y la asignación de los recursos públicos con el objetivo de garantizar los derechos. Igualmente, debe ser responsabilidad pública la planificación, coordinación y evaluación de los mecanismos de prestación de servicios, sea cual sea la forma de gestión que tengan.

El debate generado en torno a esta tercera ponencia se centró fundamentalmente en los desafíos que plantea la transferencia de la gestión de los servicios públicos a las organizaciones no lucrativas. La investigadora Inés Calzada subrayó la importancia de debatir de forma realista sobre las reformas del estado de bienestar manteniendo la garantía de los derechos sociales adquiridos. De la misma forma planteó algunas dudas acerca de la viabilidad de la provisión de servicios públicos a través de organizaciones no lucrativas. De una parte, hasta qué punto hay una movilización suficiente en la sociedad civil como para hacerse cargo de la provisión de los servicios. Por otro lado, planteó el problema de la neutralidad en la prestación de los servicios en sociedades diversas, en las que la ideología de una organización concreta pueda chocar con las convicciones ideológicas o religiosas de un sector de la población. Y también señaló el problema de la contingencia en el acceso a los servicios sociales, puesto que la provisión de un determinado servicio puede depender de la capacidad de las orga-

nizaciones de tercer sector en cada lugar concreto. La profesora Montagut señaló finalmente que, a pesar de estos problemas potenciales que generan estas nuevas formas de gestión y de la corta experiencia en España o en Andalucía, las organizaciones no lucrativas tienen un papel importante que cumplir en la prestación de servicios sociales. Y subrayó, en este sentido, la importancia de las organizaciones de auditoría para el control de la actividad de las organizaciones no lucrativas.



agend  2012



Centro de Estudios Andaluces  
**CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA**