



¿Es posible **gobernar** la **crisis** de otra manera?

Análisis del **caso** español y **andaluz**

Ángel Valencia (coord.)
Centro de Estudios Andaluces

¿Es posible **gobernar** la
crisis de otra manera?



¿Es posible **gobernar** la **crisis** de otra manera?

Análisis del **caso** español y **andaluz**

Ángel Valencia (coord.)
Centro de Estudios Andaluces

Susana Corzo, Universidad de Granada
Juan Montabes, Universidad de Granada
Jose Luis Osuna, Universidad de Sevilla
Rosa Quesada, Universidad de Málaga



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA

Esta publicación recoge las ponencias presentadas en el seminario *¿Es posible gobernar la crisis de otra manera? Análisis del caso español y andaluz*, celebrado el 14 de noviembre de 2013, en el marco del Foro Permanente sobre Estado Autonómico y organizado por la Fundación Centro de Estudios Andaluces.

Edita:

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces,
Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía

© De los textos: sus autores, 2014

© De la edición:

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

Tel.: 955 055 210

Fax: 955 055 211

www.centrodeestudiosandaluces.es

Primera edición, junio de 2014

ISBN: 978-84-942332-3-4

1. **INTRODUCCIÓN9**
Eduardo González de Molina y Ángel Valencia
2. **GOBERNAR EN TIEMPOS DE DESAFECCIÓN: TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN15**
Susana Corzo Fernández
3. **LOS ANDALUCES ANTE LA CRISIS Y EL GOBIERNO EN TIEMPOS DE DESAFECCIÓN: DOS ELECCIONES Y TRES PRESIDENCIAS (2008-2013)31**
Juan Montabes Pereira
4. **LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS; EXIGENCIA Y OPORTUNIDAD DE LAS NUEVAS CLAVES DE FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA57**
José Luis Osuna
5. **CRISIS ECONÓMICA, GÉNERO Y RELACIONES DE TRABAJO. LA CONSTRUCCIÓN INACABABLE DEL MODELO DE IGUALDAD EFECTIVA.....77**
Rosa Quesada Segura

1. Introducción

Eduardo González de Molina

Ángel Valencia

Centro de Estudios Andaluces

La crisis que vivimos ha introducido la idea en el imaginario político y social de que sólo es posible gobernarla y, por tanto, salir de ella, desde la aplicación de políticas de austeridad. Así, parece haber una suerte de pensamiento único que está justificando políticas de reformas estructurales y recortes, precisamente, en las políticas sociales y en el Estado de bienestar. El resultado es que se está disminuyendo la cohesión social en un contexto de alto desempleo, es decir, generando unos altos costes sociales gracias a la implementación de una política, que quizás sea eficaz a muy largo plazo, pero que en el presente está imponiendo unos draconianos sacrificios sociales. Parece haberse cernido sobre nosotros una crisis inevitable y una única lógica de gobernarla.

Este hecho ya ha sido puesto de manifiesto por voces críticas desde diversos sectores académicos, intelectuales y periodísticos. Es necesario recuperar terreno ante la colonización de economía y de los mercados y encontrar un nuevo espacio para la política. Así, al igual que hay formas distintas de hacer política, hay distintos estilos de gobierno y, en consecuencia, la crisis parece admitir diferentes estilos de gobernarla, dependiendo del contexto del que hablemos. No es igual la política norteamericana que la europea. No es lo mismo Obama que Merkel ante la crisis. En Europa, a pesar de la hegemonía alemana en la política europea, la Francia gobernada por François Hollande constituye quizá la más notable diferencia.

La situación en nuestro país y en Andalucía presenta dependencias y puntos en común de esa situación a la que hacíamos referencia. Por un lado, un gobierno conservador que aplica con estricta observancia la política de austeridad que se está siguiendo

en Europa, muy unido a la disciplina impuesta por la canciller alemana, sosteniendo el discurso de la única política posible, la necesidad de las reformas estructurales, los recortes sociales en un contexto de alto desempleo y descontento social. Por otro, el gobierno andaluz, que después de un año de coalición con IU y en un momento de relevo del presidente de la Junta de Andalucía, partió con la idea de enfrentarse a la crisis con otro estilo de hacer política y otras políticas. El objetivo de este seminario *Es posible gobernar la crisis de otra manera?: Análisis del caso español y andaluz* (celebrado el 14-11-2013 en el Consejo Consultivo de Andalucía (Granada), en el marco del Foro Permanente del Estado Autonómico, organizado por la Fundación Centro de Estudios Andaluces) es reflexionar sobre los estilos de las políticas públicas en el contexto de la crisis y las formas de gobierno y la gobernabilidad ante la misma. En concreto, se analizarán las propuestas del gobierno español, de carácter conservador, que aplica con estricta observancia la política de austeridad que se está marcando en Europa, frente a las propuestas de un Gobierno andaluz, que partió con la idea de enfrentarse a la crisis con otro estilo de hacer política.

En la primera parte del seminario, desarrollada por dos politólogos, los profesores Corzo y Montabes al abordar el desafío de gobernar la crisis de otra manera, en relación a nuestra comunidad autónoma pensaban que se trataba de gobernar en un contexto de mayor desafección. La crisis, pues, ha sido un factor que ha propiciado la desafección. Explicar el estado de la opinión pública andaluza sobre el estado actual de la cultura política, así como los nuevos mecanismos de rendición de cuentas —como la ley de transparencia o el gobierno abierto— fueron el telón de fondo de sus intervenciones.

Así, la profesora Susana Corzo en su ponencia titulada, «Gobernar en tiempos de desafección: transparencia y participación» plantea un escenario en el que la desafección constituye uno de los graves problemas políticos del momento en la ciudadanía. Las encuestas demuestran un grado importante de insatisfacción con la política y también con los partidos —tanto con el que gobierna como con el que está en la oposición—. La reflexión en la que nos introduce la decana de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada nos lleva por nuevos caminos de la rendición de cuentas: el gobierno abierto y, sobre todo, la transparencia. Así, establece un interesante análisis sobre la ley del gobierno y, por tanto, sus críticas y deficiencias señalan el camino a la ley impulsada desde Andalucía. Por tanto, la profesora Corzo explora las nuevas vías de la rendición de cuentas ante la desafección existente, trata el tema del gobierno abierto pero, sobre todo, la ley de transparencia. Son temas recientes, tanto en los debates de nuestra disciplina como en las primeras medidas y leyes de aplicación —en el caso de la transparencia, me refiero— y, por tanto, el análisis se centra en ver la evolución y desarrollo de lo existente y menos, evidentemente, en lo comparativo.

Por otro lado, el profesor Juan Montabes en su ponencia titulada «Los andaluces ante la crisis y el gobierno en tiempos de desafección: dos elecciones y tres presidentes (2009-2013)» nos presenta una evidencia empírica que muestra algunas conclusiones realmente interesantes sobre el impacto de la crisis en las tendencias de la cultura política de la ciudadanía andaluza en este periodo. En primer lugar, que desde 2008 hasta la actualidad se observa una creciente preocupación por la situación económica, lo que, a su vez, determina un aumento de las valoraciones negativas con respecto a la situación económica global y personal. En segundo lugar, que el aumento del desempleo ha incrementado en paralelo el escepticismo económico y político. En tercer lugar, un aumento de la desafección política, y las valoraciones negativas tanto del gobierno autonómico como del nacional. La crisis preocupa, y mucho, a los ciudadanos andaluces y, sobre todo, cómo los aspectos concretos de la crisis pueden afectar a su vida cotidiana. Se observa, una clara relación entre la crisis y el aumento de la desafección. Sin embargo, y en este contexto, el cambio de liderazgo se percibe como un elemento positivo en el imaginario político de los andaluces. Los ciudadanos andaluces están preocupados por los aspectos cotidianos de la crisis, y no muy satisfechos con los políticos. Sin embargo, a pesar de que la relación entre la crisis y la desafección es clara, también parece que el cambio en el liderazgo se percibe como un elemento positivo en el imaginario político de los andaluces. Así, la nueva presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, ha conseguido un alto grado de conocimiento y una buena valoración por parte de los andaluces en muy poco tiempo. Un dato que hay que valorar con cierto interés en estos momentos de desafección creciente.

En la segunda parte del seminario se trataron las políticas de la crisis. En este sentido, las intervenciones de los profesores Osuna y Quesada, desde las perspectivas de la Economía y el Derecho del Trabajo, incidieron, por un lado, en la perspectiva de las políticas públicas y, por otro, en el análisis de la política de género. La necesidad de mecanismos de control y de rendición de las políticas públicas, en este caso, la evaluación de las políticas públicas —un tema que se había tocado antes desde otra perspectiva por la profesora Corzo en la primera parte del seminario— junto con una visión prospectiva de lo que debe ser la nueva economía andaluza del futuro, junto con el revés que ha supuesto la crisis en la política de género para la conquista por la igualdad de oportunidades en el mercado laboral, fueron algunos de los temas abordados en esta segunda parte del seminario.

El profesor José Luis Osuna, en su ponencia titulada «La evaluación de políticas públicas: una exigencia en las nuevas claves de funcionamiento del sistema» plantea en un interesante trabajo que combina el diagnóstico y la prospectiva, tres ejes que vertebran su análisis: en primer lugar, una visión crítica de la crisis económica y de las

políticas adoptadas en relación a la crisis; en segundo lugar, y desde el enfoque de las políticas públicas, una reivindicación de la evaluación de la políticas públicas como un mecanismo fundamental para el funcionamiento del sistema político en tiempo de crisis pero también como modelo de funcionamiento de futuro; finalmente, también se analiza la realidad de la economía actual andaluza y en su futuro, a medio y largo plazo, que debe estar basado en un pacto sociopolítico y económico que determine un nuevo modo de producir y gestionar bienes y servicios. Una estrategia centrada en la aplicación de «agua, energía e innovación» a los que «tenemos y sabemos hacer», es decir: agroindustria, industria de bienes de equipo, aeronáutica, biotecnología y farmacéutica, servicios avanzados de salud, construcción, turismo, gestión de espacios naturales, etc., todo ello implementado en todas las estrategias de desarrollo regional, local y sectorial de Andalucía.

Finalmente, la profesora Rosa Quesada, en la ponencia titulada «Crisis económica, género y relaciones de trabajo. La construcción inacabable del modelo de igualdad efectiva», que cerró el seminario, planteó un análisis muy riguroso de la principal antinomia de la política de género de hoy, es decir, que la abundantísima producción legislativa europea, nacional y autonómica a favor de la igualdad real entre las mujeres y los hombres choca con una realidad opuesta a tal finalidad: menor empleo femenino, mayor desempleo de la mujer, mantenimiento de la desigualdad salarial, menor capacidad de promoción, mayor número de mujeres trabajando en trabajo precario, etc. En una palabra, una legislación a favor de la igualdad de oportunidades de la mujer, retrocede ante las tendencias de un mercado laboral que desprotege y perjudica sobre todo a ellas e incluso de alguna legislación reciente que va en esta dirección. En este sentido, se plantea dos preguntas: ¿Siguen siendo útiles las estrategias derivadas de la perspectiva de género en un contexto tan desfavorable como el de la crisis? y ¿Siguen siendo útiles las políticas de igualdad autonómicas, y en concreto, la de la Comunidad Autónoma andaluza para seguir avanzando en este camino? La respuesta a ambas preguntas es afirmativa. En el primer caso, porque en el tema de la conquista de la igualdad de las mujeres sigue siendo imprescindible la perspectiva de género —temas como la conciliación, el acceso a puestos de responsabilidad y decisión, etc.—. En el segundo, porque el Estatuto de Andalucía permite una política de fomento de empleo propia con medios propios de financiación, junto con los principios de complementariedad, cercanía y subsidiariedad que permiten ampliar las competencias en esta materia. A esto habría que añadir una voluntad política que se ha traducido en un apoyo a la igualdad de las mujeres y a la política de género en Andalucía.

El seminario ha supuesto una reflexión muy interesante, que ha dado luz sobre algunos problemas, y aventura algunos temas o ideas fuerza para gobernar la crisis de

otra manera. Análisis y predicción, diagnóstico y prospectiva, problemas del presente y probables vías para su solución se combinan en estas conclusiones finales:

1. La desafección es un problema que se refuerza en la ciudadanía en la crisis. Esto exige mecanismos de rendición de cuentas, control democrático y participación: avanzar en la ley de transparencia y en lo que se llama gobierno abierto representa algo más que una moda, es algo necesario.
2. En un contexto de desafección y de preocupación por el impacto en la vida cotidiana de los andaluces de la crisis, el cambio de liderazgo en la Junta de Andalucía ha sido bien recibido y bien valorado.
3. Las políticas públicas en un contexto de crisis exigen también mecanismos de control y evaluación rigurosos. En este sentido, la necesidad de la evaluación de políticas públicas pueden y deben constituir un requisito del sistema.
4. La alternativa de Andalucía ante la crisis es «agua, energía e innovación», un nuevo modelo productivo implementado en todas las estrategias de desarrollo regional, sectorial y local.
5. Las políticas de género en Andalucía, a pesar del retroceso que experimentan con el impacto de la crisis, deben utilizar el potencial jurídico y competencial del Estatuto Autonómico de Andalucía, y continuar con una voluntad política que apoye la igualdad de la mujer, a través de la política de género.

2. Gobernar en tiempos de desafección: transparencia y participación

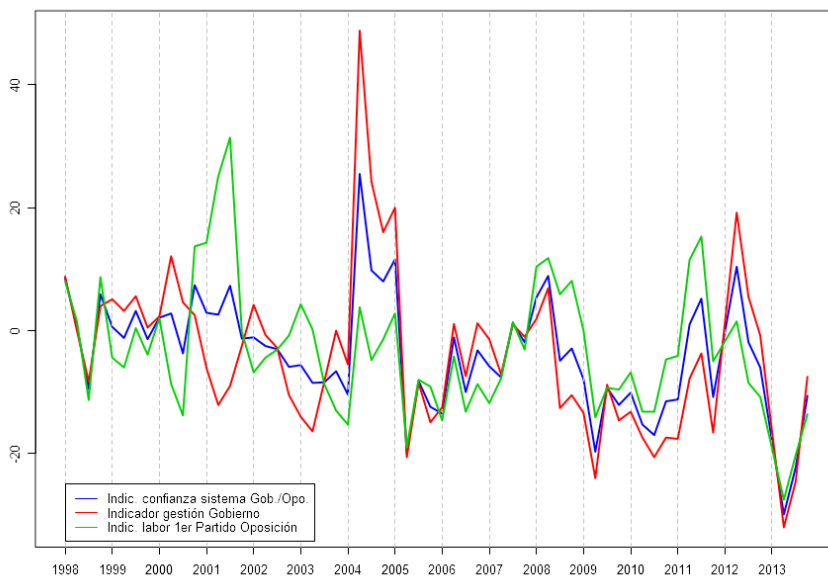
Susana Corzo Fernández
Universidad de Granada

El descontento generalizado hacia la clase política que se ha ido manifestando a través de los sondeos de opinión, en cuestiones sobre confianza en las instituciones o valoración de los políticos y su gestión, son la clave, en estos momentos, para hablar de desafección, y no desinterés permanente hacia la política. De igual forma, se podría hablar de rechazo hacia una forma concreta de ejercer la política si se produjese una bajada de participación electoral como forma de protesta hacia esa clase política, identificada con los partidos políticos, pero en ningún caso significaría un desinterés hacia la política o hacia la participación política en general, al entender que la política nunca ha dejado, ni dejará de ser objeto de atención, por cuanto es esencial a la vida en común y a su modo de organización.

En la actualidad, los recientes sondeos de opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas (octubre de 2013), han demostrado dos aspectos importantes que indican desafección como son, por un lado la confianza en la política, y por otro, la confianza en el sistema de gobierno conjuntamente a la confianza en la gestión del gobierno, o en la labor de la oposición. En la mayoría de los barómetros se ha podido constatar, salvo en momentos concretos como en el actual, que cuando el encuestado está satisfecho con la labor del Gobierno está descontento con la oposición, y cuando está satisfecho con la oposición, está descontento con el Gobierno, y que en ambos casos, esto no afecta a la confianza en el sistema de gobierno.

Sin embargo, en este último barómetro (octubre 2013, gráfico CIS) se ha producido una situación en la que el descontento es tanto hacia la gestión del Gobierno, como hacia la labor de la oposición, y que ambas situaciones afectan negativamente al sentimiento hacia el sistema de gobierno. Esto manifiesta claramente el grado de desafección en el que la población española se encuentra.

Indicadores del sistema Gobierno/oposición (tasas interanuales, %)



En este contexto es imprescindible destacar la dificultad que los ciudadanos tienen para diferenciar la acción política de cada partido político, en cada partido según el liderazgo interno en el mismo, y por ende, la confusión para elegir de entre las diferentes alternativas políticas como medio para invertir los actuales niveles de desconfianza.

En la mayoría de los movimientos ciudadanos surgidos en los últimos años, en los que se ha puesto de manifiesto el descontento, y por tanto la desconfianza, se han señalado varias direcciones hacia las que poner rumbo para superar la situación. Coincidimos con ellos en la importancia de la transparencia y la participación, aunque con algunos matices, como veremos, y además, añadimos la rendición de cuentas por cuanto puede ser un complemento eficaz para las dos primeras medidas.

Por ello, quisiera en primer lugar provocar una reflexión sobre el tipo de participación de la que se debería estar hablando, del grado de representación que se puede alcanzar mediante unas elecciones, y de cómo subsanar los vacíos que genera una democracia representativa como la nuestra. Quisiera, además, plantear el debate sobre la tensión entre la legitimidad que una decisión política tiene sobre una técnica, y sobre todo, de la transparencia real que se produce a través de la rendición de cuentas cuando no se ajusta el discurso político a la realidad contrastable.

En este sentido, lejos de entrar en las causas que han podido conducirnos hasta aquí, donde finalmente han confluído tanto una crisis económica como política, haré un esfuerzo de síntesis que me permita afrontar la doble dimensión del gobierno, la política y la administrativa, para mostrar la importancia que tiene, para ambas, el empoderamiento del valor de lo público y su importancia para la regeneración de una confianza en la política, en parte muy debilitada, como hemos señalado.

Comencemos por la toma de decisión y su legitimidad. La tensión tradicional entre políticos y burócratas, que hoy la identificamos en la academia como Función Directiva, es algo reiterado en el eterno proceso de modernización de las Administraciones Públicas (Minztberg, H., 1984; Losada, C., 1995; Jimenez Asensio, R., 1996; Arellano, D., 202; Longo, F., 2005; Palomar, A., 2006). Hemos asistido continuamente al debate sobre la necesidad de unirlos o separarlos, de quien predomina sobre quién, y más recientemente, en cómo introducir a la empresa privada en su relación, para mejorar los productos y servicios públicos. A esto se ha añadido la percepción sobre el modelo de organización o el grado de descentralización de la Administración Pública y las posibles duplicidades, que han despertado desconfianzas y han revalorizado la posibilidad de trasladar el valor de lo público en beneficio del valor de lo privado.

Los últimos enfoques de la Nueva Gestión Pública, en concreto el neo-público, han insistido en la necesidad de aproximar decisión política y decisión técnica para recuperar el valor de lo público (Chica Vélez, S., 2011: 57-74). Sobre todo, por los fracasos contrastados por el modelo defendido por el enfoque neoempresarial, obsesionado este por introducir los mecanismos propios de la empresa privada en el ámbito de la gestión pública, y por ende, en apostar por los burócratas o técnicos, que han primado la eficiencia incluso a costa de la equidad y suplantando la legitimidad del político para tomar decisiones.

En ese proceso, la Administración ha condicionado a la política tanto, que incluso la ha suplantado en la toma de decisión política, tomando como argumento y justificación la mala gestión de los recursos públicos y poniendo en valor la eficiencia económica

por encima de la equidad. No hay más que revisar la literatura sobre el Estado e identificar cómo está quedando configurado y a qué ha quedado reducido su papel. Este, durante siglos, se ha identificado por la forma en que se manifestaba y la ideología que le sostenía. En poco tiempo se le ha ido simplificado a velocidades vertiginosas, para convertirlo en un esqueleto o estructura a la que se la ha descrito, en la literatura más reciente, como Estado Hueco.

Aquel Estado burocrático heredero del modelo tradicional, ha pasado a ser Estado mini-comprador, Estado descabezado, para finalmente configurarse como el Estado Hueco, en el que no es posible identificar a los proveedores privados de los públicos, bajo la premisa de que la gestión de los primeros garantiza mayor eficiencia que la gestión de los segundos en el ámbito de lo público. Un Estado transformado por un paso trascendental en el que los ciudadanos han renunciado, sin saberlo, a la identidad colectiva, sin la cual no es posible la existencia de una sociedad civil, y sin tener conciencia de ello se hubiesen convertido en meros clientes satisfechos o insatisfechos, dejando de ser ciudadanos.

Urge, por tanto, clarificar los espacios grises donde los poderes fácticos se han ubicado para trasladar o sustituir la toma de decisión en base a intereses diferentes a los de la colectividad y en pro de la productividad o el beneficio (Ruiz, L., 2006). Y donde las pérdidas del mercado finalmente las financia el Estado, que sólo mantiene su estructura para ello.

Así, nos encontramos en un proceso en declive que utiliza tanto en la administración como en la práctica política un acoso y derribo de las instituciones y su credibilidad, y una puesta en valor del mercado y de las estrategias de este, como alternativa a los fallos de lo público y lo político.

Se insiste en acusar a la participación electoral como la responsable de la ausencia de participación política. Expresiones como «cada cuatro años no es suficiente», «los representantes no representan a los representados», «los partidos son máquinas electorales que sólo buscan el poder», etc. Nos introducen en un laberinto sin salida si no ubicamos cada cosa en el lugar que le corresponde porque en la academia esto no es necesario, pero en la opinión pública sí. En numerosas ocasiones, es la falta de información, las insinuaciones, las falsas interpretaciones, etc., las que propician que la manipulación condicione la interpretación de la realidad política, situando al ciudadano en una indefensión absoluta que deriva en apatía, confusión y rechazo.

Las elecciones, en su doble finalidad, como proceso de selección de personas para desempeñar la representación política bajo el principio de mandato representativo, y como mecanismo de control, son un instrumento más de la participación política, pero no el único. Las contradicciones y disfunciones provocadas en ambas funciones nacen de su misma génesis, o del uso que los actores han hecho de las mismas a lo largo de la historia y al relacionarla con la representación entre representantes y representados.

Ricardo Chueca lo explica de forma muy clara cuando afirma que

...la representación es una técnica de organización y expresión de la voluntad estatal, un recurso para la toma de decisiones estatales en donde coexisten dos voluntades: de una parte el Estado, de otra el individuo. Del Estado liberal (voluntad de la élite que excluye a los dominados), del Estado democrático (la voluntad de la élite y de los dominados). El problema es que cada una obedece a funciones y necesidades distintas.

En su momento, ante la ausencia de representación política, se ensanchó la base electoral (derecho de sufragio) y se incorporaron a los partidos políticos. El problema, continua este autor,

...es que se aumentó la complejidad de la organización y en nada se modificó el sistema representativo, porque no se incrementó ni su rendimiento, ni su legitimidad, al no haber representación cuando el individuo transmite, mediante el ejercicio del sufragio, algún tipo de voluntad diferente a la que tiene el órgano representativo, llegándose a romper el vínculo con el representado.

Por eso Chueca insiste en afirmar que

...no hay la más mínima posibilidad de establecer una relación de representación de tipo diádico mediante elección.

¿Por qué seguir insistiendo en que la causa de la distancia entre representante y representado es consecuencia de la realización de unas elecciones cada cuatro años? Es evidente que la proximidad no surge de ese vínculo, sino de la capacidad de estar atento, por parte del representante, a las demandas de los representados, de tenerle presente en la toma de decisiones, y de explicarle por qué esas decisiones y no otras, sin que medie el engaño y la mentira.

Utilizar las elecciones como mecanismo para la rendición de cuentas sólo sería posible si los votantes tuviesen información, formación para comprenderla y capacidad para identificar a los responsables de la toma de decisión. Y con todo ello estar en disposición de que el voto premiara o castigara. Por ello, no depende tanto del sistema electoral sino del estilo de hacer política y de la capacidad de la clase política de ser permeable a las demandas de los ciudadanos.

En 1999 en los Estados Unidos, politólogos como Stockes, Manin, etc. y en España, Paramio y otros, exponían de forma magistral la necesidad de abordar un cambio en el diseño de la democracia para superar las distancias entre la ciudadanía y sus representantes, y hablaban de la necesidad de que

Los votantes puedan atribuir, con claridad, la responsabilidad a los gobernantes por su actuación. Los votantes puedan expulsar del gobierno a los partidos responsables de la mala gestión. Los políticos deben estar motivados para alcanzar la reelección. La oposición deba controlar la actuación del gobierno e informar a los ciudadanos. Los ciudadanos puedan contar con varios instrumentos institucionales para recompensar o castigar a los gobiernos por los resultados que generan en distintos ámbitos.

Se tenían argumentos científicos y conciencia de los límites de las elecciones para garantizar representación, y para facilitar el control. Por ello, se adelantó la necesidad de introducir mecanismos que debilitaran los fallos detectados. El problema está, en la actualidad, en si se han buscado medios eficaces para facilitar la participación política, si la rendición de cuentas es posible a partir de la transparencia y lo que es más importante, si se puede demorar más este avance hacia una democracia más satisfactoria para la ciudadanía, por los medios participativos que se provean, y sin que esta se sienta traicionada por sus representantes al no coincidir discurso y acción política.

Desde la política, y desde la Administración, es incuestionable que hay que buscar otras formas para poder finalmente cumplir esos deberes y fortalecer la democracia. Los instrumentos tradicionales son insuficientes, pero cumplen una función importante que se agota si se utilizan para frenar otras formas de participación que puedan recuperar la confianza en la política.

Pudiera existir la tentación de argumentar que todo esto está provocado por la crisis económica, como Merkel ha adelantado al decir que, hay que «repensar una democracia que se adapte a los mercados». O como se ha expuesto en el informe de la Encuesta Social Europea de 2013, en el que Javier Polavieja ha investigado los efectos de la co-

yuntura económica sobre el apoyo público al sistema político, y ha hallado indicios de una clara pérdida de apoyo en la mayor parte de los países, pero sobre todo en los más castigados por la crisis económica, entre los que destaca a España, Irlanda y, especialmente, Grecia e incluso Francia.

Sí solo se entiende que la causa de esta desconfianza es la crisis económica, se perderá una oportunidad para que, a partir del vacío político, que también lo es de liderazgo político y de incertidumbre sobre qué dirección seguir, se fortalezca la democracia como la mejor de las opciones posibles.

En respuesta a las demandas ciudadanas, la dirección debe seguir una línea progresiva de aumento de la participación política haciendo copartícipe a los ciudadanos, tanto en la toma de decisión, como en la implementación de la misma, y esto mediante la transparencia y la comunicación de la acción política. El ciudadano no pretende sustituir al representante, todo lo contrario, pero ha de estar informado con la acción transparente y la rendición de cuentas, para finalmente poder confiar, o no, en sus representantes y exigirles responsabilidades con mecanismos eficaces.

Tanto en la política como en la Administración Pública se hace imprescindible la transparencia, pero en la política más como principio, entendido desde la idea que rige el pensamiento o la conducta, y en la Administración, además, como valor, asumido como una forma de ser o actuar conforme a unos atributos que por su cualidad posibilitan la construcción de una convivencia gratificante en el marco de la dignidad humana. La honestidad, la transparencia, son un principio que rige la conducta, el ser honestos o ser transparentes debe alcanzar el valor suficiente como para que se le adopte como principio.

En la política, la transparencia consiste en «dejar ver la acción pública sin necesidad de declaración o manifestación alguna», por ello debe ser un principio. En la Administración, además, hay que poner en valor ese principio actuando conforme a este, y así crear una relación de *feed-back* que fortalezca a ambas. En ese sentido, el acceso a la información está garantizado; de la otra forma, identificarla sólo como instrumento o mecanismo como la promulgación de una Ley, o la incorporación a una Alianza o Tratado, sin el respaldo de la conducta de los políticos, podría, incluso, interpretarse como un intento de manipulación de la opinión pública y deteriorar, aún más si cabe, la percepción sobre la acción pública, porque la brecha entre el discurso político y la realidad, en el tema de la transparencia tiene aún mayores consecuencias negativas (Citlalli Luceli, O., 2013). La ciudadanía no puede ser capaz de procesar tanta información como empieza a abundar en torno a acciones o impulsos de apertura de datos en las Administraciones públicas

como los *open data*, confundiendo la transparencia con el acceso a mucha información que nada aporta sobre una decisión política concreta.

En ambas, política y administración, hay que propiciar la rendición de cuentas, en la primera de la toma de decisión, y en las administraciones públicas, desde la implementación, si logramos que el proceso sea desde abajo hacia arriba (*bottom-up*) y los ciudadanos puedan manifestar sus preferencias en la puesta en práctica de las políticas públicas.

En la política, la rendición de cuentas se suma a la credibilidad necesaria para generar confianza en las instituciones públicas, porque los ciudadanos comprenderán las razones por las que se toman determinadas decisiones, conocerán sus consecuencias y tendrán argumentos para mantener el apoyo electoral o no, aumentando su capacidad de participar en política.

En la Administración, buscando la eficacia y la eficiencia sin que esta última sea en detrimento de la equidad. La indiscriminada puesta en valor de muchos de los procesos de racionalización del uso de los recursos públicos los han convertido en fines, cuando nunca debieron dejar de ser medios al servicio de la mejora de la calidad en la prestación de los servicios públicos y su sostenibilidad. Por ejemplo, el abaratamiento de los costos, la externalización de los servicios o la privatización en sus distintos grados, son las propuestas importadas de la empresa privada que la Nueva Gestión Pública ha defendido (García Sanchez, I. M., 2007). Pues bien, en recientes investigaciones sobre el tema se está demostrando que no sólo no se abaratan costos, sino que incluso se duplican. La gestión de los bienes públicos no se puede equiparar a la gestión de los bienes privados, y si se hace habrá que asumir las consecuencias y rendir cuentas. Por ejemplo, desde la teoría de los costes de transacción se destaca que la existencia de transacción en los intercambios realizados en el mercado proporciona una explicación de las ventajas comparativas de organizar la producción dentro o fuera del ámbito público:

Cuanto mayores sean los costes de las transacciones externas, mejor será producir dentro de la administración, situándose el límite de la intervención pública en el punto donde se igualen sus costes con los de contratar en el exterior (García Sanchez, I. M., 2007: 40).

Si esto es así, toda medida que no corrobore que la gestión privada de un servicio público conlleva abaratamiento a largo plazo, debería ser suficiente para tener que rendir cuentas a la ciudadanía. De lo contrario, se impone una teoría que no sólo no mejora la situación sino que la empeora afectando también a la confianza en lo público. La con-

fusión entre las razones reales por las que se adoptan reformas y las que se justifican en el discurso, también se extiende a este ámbito, porque ¿qué empresa acometerá la gestión de un hospital si no genera beneficios porque es imposible abaratar el coste de personal o de material quirúrgico? ¿qué empresa de transportes asumirá el transporte de viajeros si la población no va más allá de 5.000 habitantes, está situada en un pueblo de alta montaña y el número de usuarios no es rentable en esa línea? ¿qué empresa gestionará y mantendrá una autopista de peaje que no sea rentable finalmente?... Si legítimamente la empresa privada asume servicios públicos será porque son rentables, ¿o el cálculo del beneficio está en la posible indemnización cuando se demuestre lo contrario? Esto difícilmente añade valor público. Todo lo contrario, y esto debería tener consecuencias para el sujeto responsable de la decisión.

La recuperación del valor de lo público es lo que puede incrementar la confianza. Como también se ha expuesto en el último informe de la Encuesta Social Europea (2013), en el estudio realizado por Torben Fridberg, en el que afirma que

...el apoyo popular al Estado de bienestar está relacionado con la percepción sobre la legitimidad del sistema. La gente se muestra menos favorable a una asistencia gubernamental generalizada —o a subir los impuestos para financiar un mayor gasto público— si creen que dicha asistencia supone una carga para la economía, que los solicitantes de estas prestaciones engañan al sistema, o que las autoridades fiscales son ineficaces o injustas. Así pues, existe un riesgo de que la insatisfacción con el funcionamiento del sistema pueda minar el apoyo a largo plazo a la prestación de servicios sociales (Informe Encuesta Social Europea 2013).

La confianza en las instituciones depende en gran medida de los productos o servicios públicos que generen. El ciudadano ha de recibir transacciones individuales que garanticen primero sus derechos, que respondan a sus demandas y que dichas respuestas sean de calidad. El ciudadano sabe discernir lo que es trascendental de lo que no, porque para él se derivan como beneficios las experiencias positivas con la Administración y las justifica para que las reciban otros, no así cuando perciba la existencia de despilfarro, un desajustado comportamiento del empleado público, la pérdida de un servicio considerado como esencial, el enriquecimiento personal o la financiación ilegal de un partido político, el abuso, en definitiva, del poder para una finalidad distinta para la que fue creado. Definición que Aristoteles hizo de la corrupción institucionalizada.

Para generar confianza y valor público, la participación, la transparencia y rendición de cuentas, son esenciales, pero no como discurso o gancho electoral, sino por convicción

y consolidando una nueva forma de actuar en política, bajo una cultura diferente en la que se eviten comportamientos próximos a la corrupción y al uso del poder en beneficio particular. Recientes estudios sobre el discurso político han demostrado como la participación, durante la campaña electoral, ha sido la palabra estrella, y tras los resultados electorales ha pasado de nuevo al olvido.

De igual forma, la transparencia ha pasado a ocupar el centro del debate político como alternativa y mecanismo regenerador de la democracia. Baste citar como ejemplo una de las medidas del actual Gobierno de España y de su intención de regeneración democrática que se ha plasmado en la Ley de Transparencia y Buen Gobierno de 9 de diciembre de 2013 y en su inclusión en la Alianza de Gobiernos Abiertos en septiembre de 2012.

En las dos medidas se encuentran ejemplos para comprobar que existe una brecha significativa entre el discurso que apuesta por la transparencia y los hechos que se van contrastando como resultado de agencias externas al gobierno que valoran, en unos casos, y evalúan, en otros, ambas medidas.

En ambos casos, en el discurso se manifiesta una apuesta clara por la participación y la transparencia. Sin embargo, los informes y recomendaciones de organismos internacionales expertos en transparencia, al analizar el citado proyecto del Ley y las acciones realizadas, insisten en carencias que deberían subsanarse. Por ejemplo, el informe de Reporteros Sin Fronteras, argumenta que el proyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno

...no reconoce el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental. Se debería ampliar el ámbito de aplicación de la ley que sigue excluyendo mucha información de los poderes legislativo y judicial. Se debería mejorar la definición de información que incluye en la propia definición una serie de limitaciones no sujetas a una prueba de interés público. Se debería asegurar que todas las excepciones estén sujetas a una prueba de daño y de interés público. Se debería garantizar la independencia del organismo encargado de velar por el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública.

Es más, en el informe emitido por la Organization for Security and Cooperation in Europe the Office of Representative on Freedom of the Media (OSCE) sobre la Ley de Transparencia en España, profundiza en todos esos aspectos y pone el énfasis en que las instituciones no están tratadas por igual, obstaculizando este hecho la visibilidad y

acceso a la información. De igual forma que cuestionan la independencia del máximo órgano de control de la transparencia por su inclusión en el propio Gobierno.

Además, tras la evaluación del proyecto de ley por la OSCE, la puntuación obtenida por dicho proyecto ha sido de 68 sobre 150, destacando en el indicador que evalúa la promoción de la citada ley, no así en los indicadores que versan sobre garantías, sanciones y protecciones donde obtiene una puntuación de 0. Las dudas sobre la utilización de la transparencia como instrumento se acentúan, sobre todo si con la puntuación obtenida por dicha ley se ocupa el puesto 76 de las 96 leyes de transparencia que existen en el mundo.

En la otra acción mencionada, la inclusión por parte del Gobierno de España en el conjunto de países pertenecientes al OGP que firmaron la Alianza para un gobierno abierto (*Open Government Partnership*), con un plan de acción, en el que se incorporan 13 medidas para iniciar cambios en la dirección de una regeneración democrática y una apuesta por la transparencia y el buen gobierno, hemos comprobado, tras la consulta de dos informes al respecto, que los resultados no son los mismos en función de quien ha realizado la evaluación. En un caso se ha tratado de una autoevaluación del propio Gobierno, y en otro, de un informe externo de un grupo de expertos en democracia y gobierno electrónico, cuyos resultados no coinciden en su totalidad con los del propio gobierno.

El Gobierno Abierto, como la han denominado algunos de sus seguidores como Calderon y Lorenzo, se incluye dentro de una actuación impulsada para crear un nuevo modelo democrático de convivencia y valores basada en el establecimiento de espacios permanente de colaboración y participación de los ciudadanos más allá del ejercicio de derecho de sufragio cada año y utilizando las TIC como nueva forma de acceso a la información (Calderon, C. y Lorenzo, S., 2010).

Consideramos la utilidad del Gobierno Abierto como herramienta, en cuanto que puede ser un instrumento canalizador de la participación y la transparencia, y como meta a alcanzar, si supera las limitaciones que hoy por hoy centran el debate de su viabilidad al depender de las nuevas tecnologías. Por ello, no entraré en la discusión actual en torno a la política 2.0, o en los debates que provocan defensores y detractores de todo lo que se desenvuelva en las redes sociales, ni tampoco en las brechas sociales que pueden generar el acceso, en condiciones de igualdad, a la información. Sería necesario un seminario ex profeso, para profundizar en ello. Sólo utilizaré la experiencia de gobierno abierto en España, y la evaluación de su inclusión, para comprobar en qué medida se puede generar mayor confianza, o no, a través de lo que desde el inicio de

esta conferencia he tratado de argumentar como las alternativas que pudieran frenar la desconfianza: transparencia, participación y rendición de cuentas y de los efectos perversos de utilizarlos solo en el discurso y no en la práctica política cotidiana.

En la autoevaluación realizada y difundida en la web de la Moncloa como *Plan de Acción de España. Borrador de Informe de Autoevaluación*, firmado por la vicepresidenta con fecha de 24 de enero de 2012 y en el que se evalúan las doce medidas, el grado en que se han desarrollado las medidas y alcanzado los objetivos previstos ha sido altamente satisfactorio. Seleccionados los tres primeros, en el logro de cada uno de los compromisos, la evaluación del gobierno es de cumplimiento total. Sin embargo, en la evaluación externa bajo el título *Comentarios al borrador de Informe de Auto-evaluación del Plan de Acción de España con la Alianza para un Gobierno Abierto* (Grupo de debate de evaluación del Plan de Gobierno Abierto de España en NovaGob) el grado de cumplimiento es parcial.

Los tres compromisos mencionados, muy relacionados con las tres variables señaladas: transparencia, participación y rendición de cuentas, adolecen de fiabilidad por cuanto existen disparidades de criterios a la hora de evaluar los resultados.

Compromiso 1: aprobación de una Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El resultado del informe de Autoevaluación ha sido de cumplimiento total, en base a los siguientes factores: se han incorporado muchas mejoras, el ámbito de aplicación se ha ampliado a toda institución que se financie con fondos públicos alcanzando mínimos de transparencia, los datos permiten su reutilización y existe un órgano que velará por el acceso a la información.

Sin embargo, el Informe NovaGob expone que el cumplimiento es parcial porque

...la tramitación del Proyecto de Ley no ha sido un ejemplo de participación, la norma sigue sin reconocer el derecho fundamental de acceso a la información, no incluye informes, borradores y material de trabajo de las administraciones y no se garantiza la independencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Y todo ello se ha hecho evidente porque

...no se han hecho públicas las 3.683 aportaciones ciudadanas al texto, a pesar de que en el plan de acción se recoge textualmente «*the Government*

shall make available to Parliament all the suggestions made, in order to support the passing of the Act.». Y además, según el Título III Artículo 37.1 de la Ley, al Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno lo nombra por Real Decreto el MINHAP y esto limita la posibilidad de que este organismo sea realmente independiente.

Compromiso 2: transparencia y rendición de cuentas de la ayuda oficial al desarrollo

El resultado del informe de Autoevaluación es de Cumplimiento total, en base a que se ha creado un sistema económico financiero de la ayuda al desarrollo, la AECI ha creado un plan de acción y se han creado cuentas en redes sociales para la mejora de la comunicación con los ciudadanos.

En cambio, el Informe NovaGob estima que es de cumplimiento parcial. Las razones

...son que el Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo (info@od) no es accesible a la ciudadanía, por tanto no se cumple con los criterios de transparencia que declaran para las ayudas a la cooperación y desarrollo. No se encuentra publicada la memoria de Agencia Española de Cooperación al Desarrollo. No debería contemplarse como medidas de Transparencia la difusión de información a través de cuentas en Twitter y Facebook.

porque no creen

...creemos que deba computarse como parte de un «sistema que garantice completamente la transparencia» haberse creado cuentas en Twitter (633 tweets, 154 siguiendo, 5.547 seguidores) y Facebook (3.322 me gusta).

Compromiso 3: Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

El resultado del informe de Autoevaluación también ha sido de cumplimiento total, debido a que se publican en el Boletín Oficial del Estado los informes de las auditorías de cuentas anuales que se realizan al conjunto de entidades pública.

Por el contrario el Informe NovaGob

...recomienda que el estado de cumplimiento de este compromiso figure como de cumplimiento parcial y la razón fundamental es que no se en-

cuentran en el BOE los informes de las auditorías de cuentas anuales que se realizan al conjunto de entidades públicas.

Por consiguiente, y tras lo expuesto, no parece muy coherente, según el análisis comparado de los dos informes, que el discurso y las medidas propuestas afiancen la certeza de la necesidad que hay en poner rumbo hacia la participación y la transparencia, y que finalmente, la rendición de cuentas, bajo la forma de una autoevaluación no sea del todo veraz, o por lo menos sea contradictoria.

Si observamos otros hechos que se han ido sucediendo, también nos cercioramos de la existencia de una brecha manifiesta entre el discurso y la realidad. Por ejemplo, es incomprensible que el mismo gobierno a través de la Orden HAP/1633/2013, de 9 de septiembre, por la que declara la insuficiencia de medios de la Intervención General de la Administración del Estado, que justifica la contratación con empresas privadas de auditoría, afirme en un informe que ha conseguido un logro, reconociendo que no tiene medios para auditar todas las instituciones el lunes 16-9-2013. Y que unos días después, con la Orden HAP/1995/2013, de 22 de octubre, se convoquen procesos selectivos para ingreso, por el sistema general de acceso libre y por el sistema de promoción interna, en el Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado.

Transparencia, participación y rendición de cuentas, quedan a pies de los caballos con este ejemplo. El ciudadano no podrá confiar en la política que se hace visible con la acción de la clase política, si las propuestas de regeneración o de creación de nuevos modelos de participación y transparencia sólo atienden al discurso y no a la realidad, como se ha demostrado al comparar las dos evaluaciones. Sirva esto como ejemplo de lo que no debería suceder en Andalucía si se pretende gobernar de otra manera, y conforme a las exigencias participativas de la ciudadanía.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía establece la importancia de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. La clase política, responsable de que esto finalmente se plasme en la realidad, debe poner en valor esos principios desde la convicción y no sólo desde el discurso para así evitar contradicciones difícilmente comprensibles para la ciudadanía, si además se muestra desconfiada.

Sirva esta conferencia para reflexionar sobre todo lo tratado.

2.1. Bibliografía

AGUILAR, R. J. (2006): «Transparencia y democracia: claves para un concierto», *Cuadernos de Transparencia*, pp. 5-36.

ALBERICH, T. (1999): «Gestión Pública, participación ciudadana y desarrollo local», *Política y Sociedad*, n.º 31, pp. 163-174.

ARELLANO, D. (2002): «Nueva gestión pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 23, junio, pp. 1-21.

BARZELAY, M. (2001): «La nueva gestión pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)», *Revistas del CLAD*, n.º 19.

— (2003): *La nueva gestión pública. Una invitación al diálogo globalizado*, documentación entregada en el Seminario celebrado en London School of Economics and Political Science, febrero, Londres.

BARZELAY, M. y GALLEGU, R. (2006): «From New Institutionalism to Institutional Processualism: Advancing Knowledge about Public Management Policy Change», *Governance*, vol. 19, n.º 4, pp. 531-557.

BRUGUE, Q. (1996): «La dimensión democrática de la nueva gestión pública», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 5-6, enero-agosto, pp. 45-58.

CALDERON, C. y LORENZO, S. (2010): *Open government/Gobierno abierto*. Buenos Aires: Ed. Capital Intelectual.

CHICAVÉLEZ, S. (2011): «Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión Pública», *Administración y Desarrollo*, 39 (53), pp. 57-74.

CHUECA RODRÍGUEZ, R. L. (2003): «Los malentendidos de la representación», en *La democracia constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*. Madrid: Congreso de los Diputados, v. I, pp. 783-791.

— «La quiebra de la representación política». *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, de Derecho público e historia constitucional*, n.º 3, 2004.

— «La representación como posibilidad en el estado de partidos: (mandato libre vs. mandato de partido)», *Revista de derecho político*, n.º 27-28, 1988, pp. 23-44.

— «Representación política y representación de la política», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 13, 2005, pp. 65-80.

ECHEBARRÍA, K. (1993): *La Administración Pública en la era del Management*, Universidad de Deusto.

- GARCÍA SÁNCHEZ, I. M. (2007): «La nueva Gestión Pública: evolución y tendencias», *Revista de Presupuesto y Gasto Público del Instituto de Estudios Fiscales*, vol. 47, pp. 37-64.
- HOFBAUER, H. (2005): «Transparencia y rendición de cuentas», en MERINO, M. (2013): *Transparencia: libros, autores e ideas*. México: IFAI-CIDE, pp. 36-46.
- CITLALLI LUCELY, O. C. (2013): «Transparencia y/o acceso a la información pública en México», en *Ciencias Administrativas: Teoría y Práxis*. Julio-Diciembre. México.
- HOOD, Ch. (1991): «A Public Management for All Seasons?», *Public Administration*, vol. 69, primavera, pp. 3-19.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1996): *Altos cargos y Directivos públicos*. Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública.
- LONGO, F. (2005): *Mérito y Flexibilidad*, Paidós Empresa.
- LOSADA, C. (1995): «Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública», *Documentación Administrativa*, INAP.
- METCALFE, L. (1998): *Accountability and Effectiveness*, Instituto Europeo de Estudios Avanzados.
- MINTZBERG, H. (1984): *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992): *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley.
- OSBORNE, D. y PLASTRIC, P. (1998): *La reducción de la burocracia: Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Buenos Aires: Paidós.
- PALACIOS GÓMEZ, J. L. (1994): «El Estado de Bienestar, hoy: el reto de la eficiencia», *Sociedad y Utopía, Revista de Ciencias Sociales*, n.º 4, septiembre, pp. 310-350.
- PALOMAR, A. (2006): *El modelo de directivos públicos en la Administración General del Estado*, Madrid.
- PARKER, L. D. (1996): «Broad Scope Accountability: The Reporting Priority», *Australian Accounting Review*, vol. 6, n.º 1, pp. 3-15.
- PRZWORSK, A.; STOCKES, S. Y MANIN, B. (1999): *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press.
- RUIZ, L. (2006): *La nueva gerencia pública: Flamante mito de un viejo paradigma* <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/676/67601714.pdf>> [consulta: 5-9-2013].

3. Los andaluces ante la crisis y el gobierno en tiempos de desafección: dos elecciones y tres presidencias (2008-2013)

Juan Montabes Pereira
Universidad de Granada

No pretendamos que las cosas cambien, si siempre hacemos lo mismo. La crisis es la mejor bendición que puede sucederle a personas y países, porque la crisis trae progresos. La creatividad nace de la angustia como el día nace de la noche oscura.

Albert Einstein

Realizar una crónica de lo que el periodo 2008-2013 ha significado para los andaluces implica forzosamente estudiar la crisis económica como uno de factores más significativos en la percepción de la realidad de estos años. Si bien esta crisis se caracteriza por sus efectos extensivos en el contexto de un mundo cada vez más globalizado, es cierto que la incidencia de la misma no ha sido regular en el tiempo ni en el espacio.

En España, y Andalucía en particular, hemos asistido a un progresivo recrudecimiento de sus efectos, potenciados por una muy peculiar forma de sostenimiento del mercado de trabajo a lo largo de los últimos años.

La creciente dependencia del sector inmobiliario ha imposibilitado la creación de alternativas eficaces para el momento del desplome o pinchazo de la denominada «burbuja inmobiliaria», generando una situación realmente complicada para un sector importante de los trabajadores que progresivamente han visto perder sus puestos de trabajo. En este contexto, los andaluces especialmente se enfrentan a la dificultad de absorción por parte de un mercado de trabajo tremendamente rígido y con poca capacidad de movimiento hacia nuevos sectores productivos.

La destrucción masiva del empleo, de este tipo de empleo, es sin duda el efecto más importante de la crisis, siendo el caso andaluz uno de los más significativos en cuanto al alcance último de éste proceso.

Los efectos posteriores pasan por una progresiva pérdida de poder adquisitivo y, sobre todo, por una tremenda incertidumbre en lo que concierne a las expectativas laborales y vitales más inmediatas.

A la postre, todos estos elementos van a actuar como importantes mediadores a la hora de valorar la situación económica, así como los distintos procesos relacionados con la economía familiar, el gasto y el ahorro que se llevan a cabo en la Comunidad Autónoma andaluza.

Por tanto, vamos a analizar una serie de variables introducidas en el Estudio General de Opinión Pública de Andalucía (EGOPA), realizado por el Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía de la Universidad de Granada (CAD-PEA), en el periodo de 2008-2013. Estas fechas se corresponden con los inicios y evolución de una crisis, sin duda la más importante a nivel mundial desde la del 29, que ha generado importantes y profundos cambios en la estructura económica, política y social de España y Andalucía.

3.1. La crisis según los andaluces 2008-2013

Tendríamos que empezar por recordar que el desempleo es un elemento muy presente en la priorización de los problemas de la Comunidad en todas las series del EGOPA, entendiéndolo como un factor estructural y situándose en todos los estudios de opinión como el principal problema para los andaluces, independientemente de que la situación económica sea más o menos favorable. El hecho más reseñable y diferencial es que es en estos periodos de incertidumbre económica sus porcentajes aumentan considerablemente, como ocurre precisamente desde el año 2007 y no sólo en los datos del EGOPA sino en la mayoría de barómetros de opinión referidos a este periodo (IESA, CIS).

Políticamente, desde el momento en el que el presidente de la Junta de Andalucía, José Antonio Griñán, tomó la decisión, aproximadamente en el verano-otoño de 2011, de celebrar las elecciones autonómicas de forma separada respecto de las elecciones generales, se abría un escenario novedoso en comparación con cualquier otra situación anterior.

Desde el año 1990 no acontecían en la comunidad andaluza unas elecciones autonómicas de forma independiente respecto de otro tipo de convocatorias. Por lo tanto, era muy difícil establecer, *a priori*, cualquier escenario de participación.

Las elecciones autonómicas de 2008 supusieron, por su parte, una continuidad en el escenario electoral que se inició en 2004 con un predominio socialista sustentado en mayoría absoluta en el Parlamento de Andalucía. De ahí que a partir de 2004 el PSOE-A gobernase en solitario, desde esa fecha, dejando de lado al PA como socio de gobierno que había compartido, en alianza o en coalición parlamentaria, el gobierno desde 2000 hasta esa fecha, durante dos legislaturas.

Aunque entre los procesos de 2004 y 2008 el PSOE sufrió una pérdida de votos y escaños, su posición de partido más votado fue revalidada (48,2 % de los sufragios válidos). No obstante, el principal cambio respecto de todo el histórico en el comportamiento electoral andaluz, era que por primera vez, el PP se consolidaba como alternativa clara de gobierno (38,6 %), situando por tanto al PSOE en una situación de vulnerabilidad real como en pocas ocasiones anteriores en la historia parlamentaria de Andalucía (Montabes y Ortega, 2008). La alta concentración del voto en ambas fuerzas políticas, y por tanto, la escasa fragmentación parlamentaria que aquellas elecciones arrojaron, situaban al PP con posibilidades reales de consolidar una alternativa de Gobierno (IU obtuvo un 7,1 % de los votos, y el PA acabó sin escaño en el parlamento autonómico con el 2,8 % de los apoyos).

Por otro lado, las elecciones al Parlamento Europeo que se celebraron tres meses más tarde, dibujaron un nuevo escenario político a nivel nacional en España. El PP resultó ser la primera fuerza (42,1 % de los votos) frente al PSOE (38,8 %), que perdía así el liderazgo a nivel estatal tras recuperarlo en las elecciones generales de 2008. En resumen, a la luz de lo expuesto, el incremento de apoyos al PP en los tres contextos resultó ser, en cierta medida, el inicio de un nuevo ciclo político.

Por su parte, en Andalucía, los resultados de los comicios europeos arrojaron más pautas de continuidad que de cambio. El PSOE andaluz repitió como primera fuerza política (48,2 % de los sufragios) aunque en relación con las elecciones europeas anteriores, perdía prácticamente 6 puntos de apoyo. Por su parte, el PP revalidaba la segunda posición (39,7 %), aunque eso sí, conseguía su segundo mejor resultado en el histórico andaluz hasta esa fecha, únicamente superado por las generales del año 2000. Por su parte, IU mantuvo su peso político en relación a 2004 con el 5,2 % de los sufragios; UPyD con el 2,5 % de los votos, irrumpió como cuarta fuerza política andaluza; y, por último, el PA perdió otra vez la mitad de su peso respecto a las anteriores convocatorias situándose en el 1,4 % (Ortega y Trujillo, 2011).

Por tanto, mientras que a nivel nacional, comenzaba a fraguarse un nuevo juego de mayorías, en el ámbito andaluz el PP mantenía su línea ascendente, aunque la distancia con los socialistas era todavía bastante importante, y el inicial desgaste del PSOE no era capitalizado claramente por ninguna fuerza política. No obstante, el deterioro de la situación económica cada vez afectaba más directamente a la población. La tasa de desempleo comenzó a dispararse a finales de 2008 y principios de 2009. Desde ese momento, los problemas económicos empezaron a aflorar como las principales preocupaciones de la ciudadanía, y correlativamente, la valoración sobre la política se fue deteriorando hasta el punto de que los políticos empezaron a ser percibidos como uno de los principales problemas de la ciudadanía.

A continuación, se detalla en el gráfico 1 cuál ha sido la evolución de la tasa de paro según el Instituto Nacional de Estadística entre 2008 y 2012. Además, en los gráficos 2, 3 y 4, se incluyen las principales percepciones de la ciudadanía andaluza recogidas por el Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía (en adelante, CADPEA) a través del Estudio General de Opinión Pública de Andalucía (EGOPA) que están relacionadas con estas preocupaciones y problemáticas.

Gráfico 1. Los andaluces ante la crisis
España y Andalucía, EPA* 2008-2012 (%)

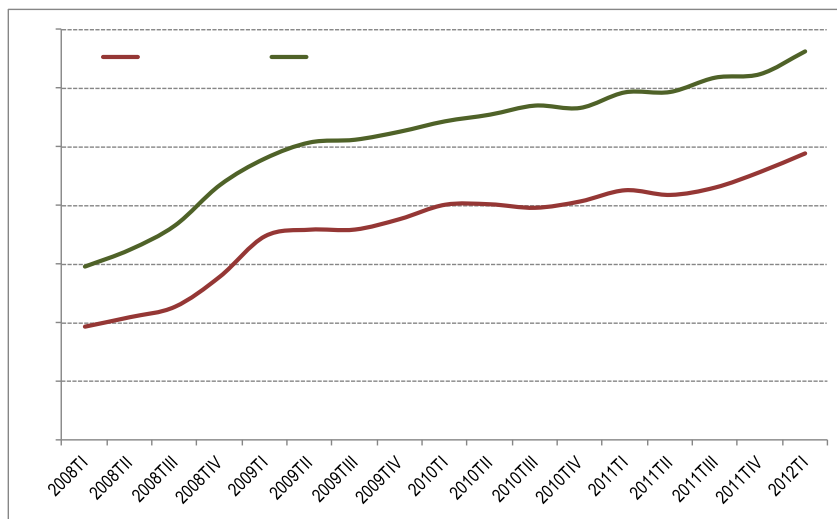
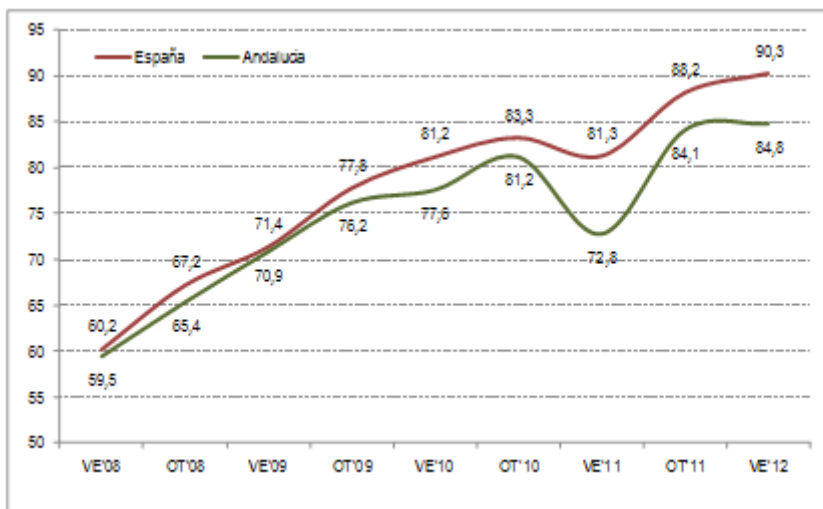
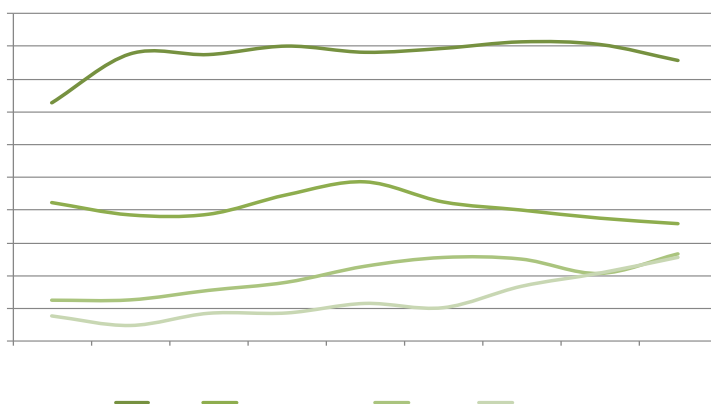


Gráfico 2. Evolución de la valoración negativa sobre la marcha de la economía en España y Andalucía según los andaluces



Fuente: elaboración propia a partir del CADPEA.

Gráfico 3. Evolución de los principales problemas de Andalucía



Fuente: elaboración propia a partir del CADPEA.

Gráfico 4. Evolución de la valoración de la situación económica de Andalucía

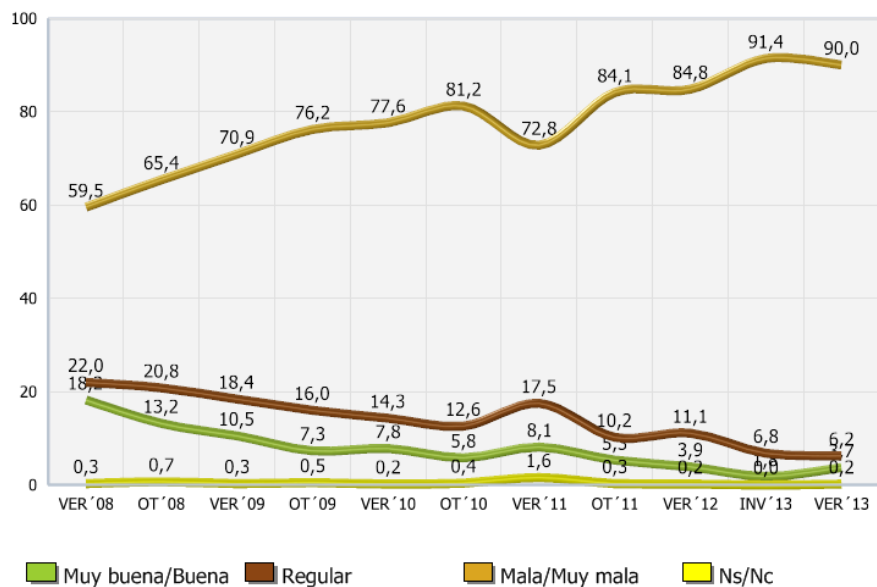


Gráfico 5. Evolución de la valoración de la situación económica de España

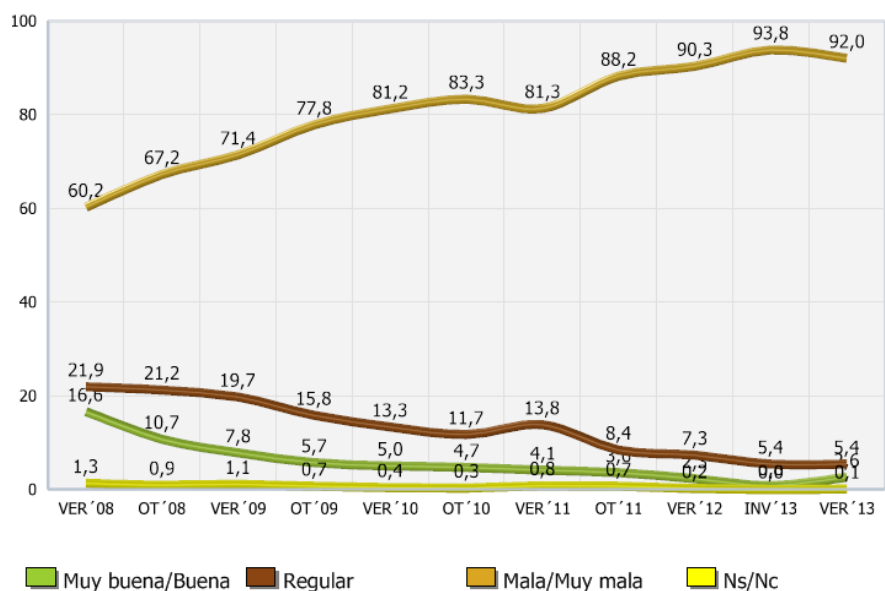


Gráfico 6. Evolución de las expectativas sobre la situación económica de Andalucía

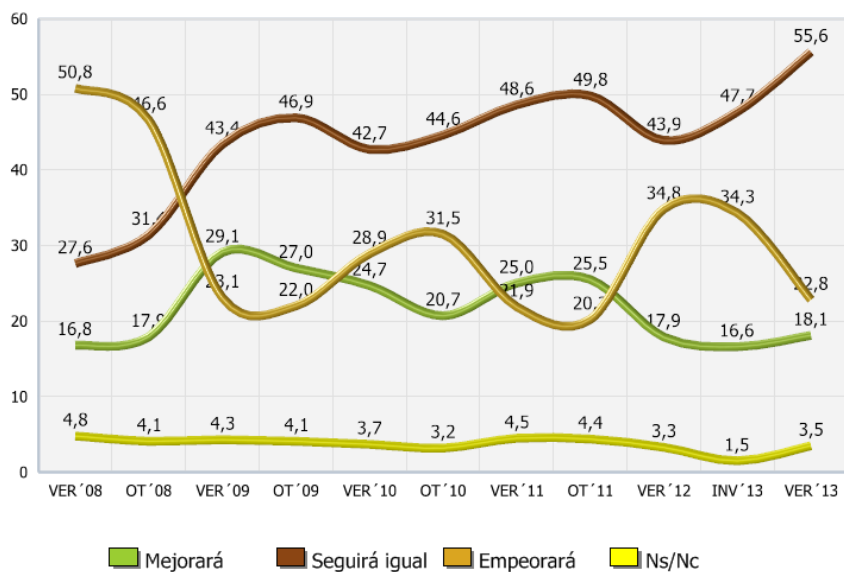


Gráfico 7. Evolución de las expectativas sobre la situación económica de España

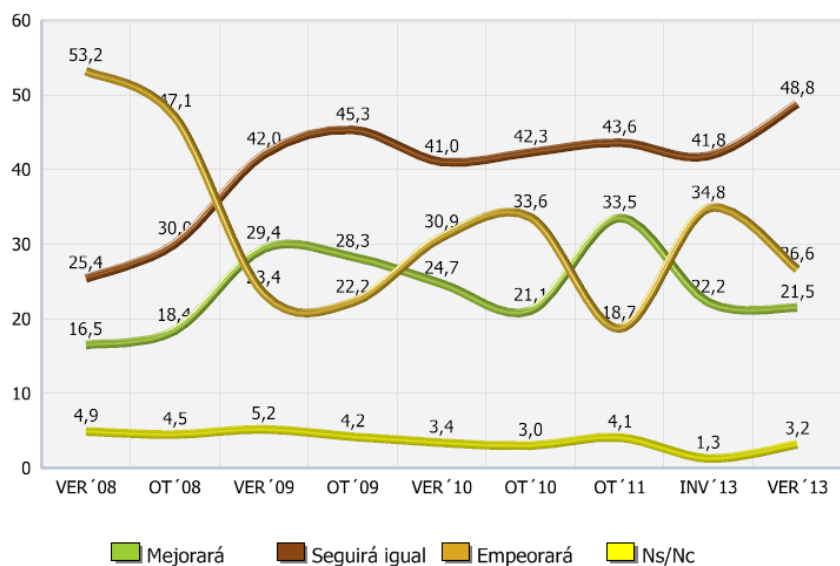


Gráfico 8. Evolución de la valoración de la situación política de España

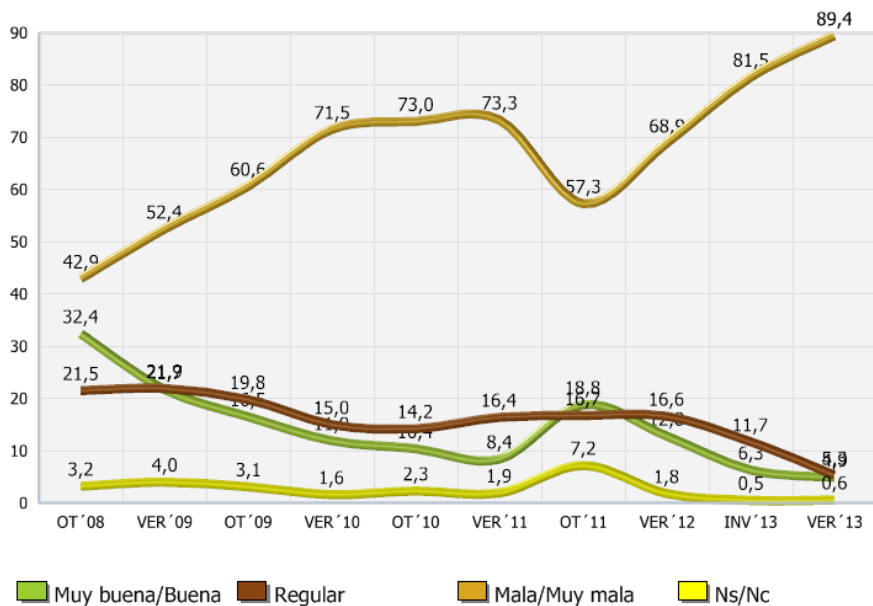


Gráfico 9. Evolución de la valoración de la situación política de Andalucía

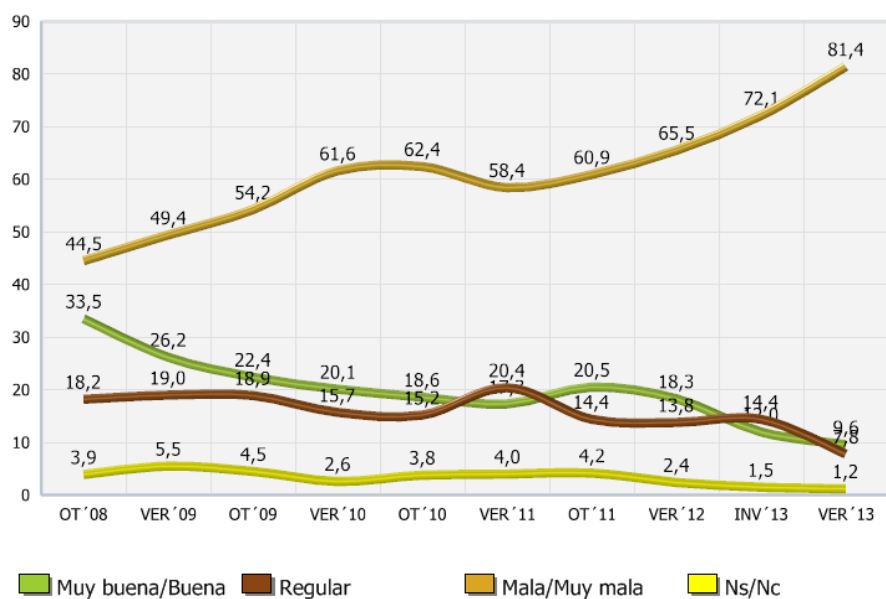


Gráfico 10. Principales problemas de Andalucía

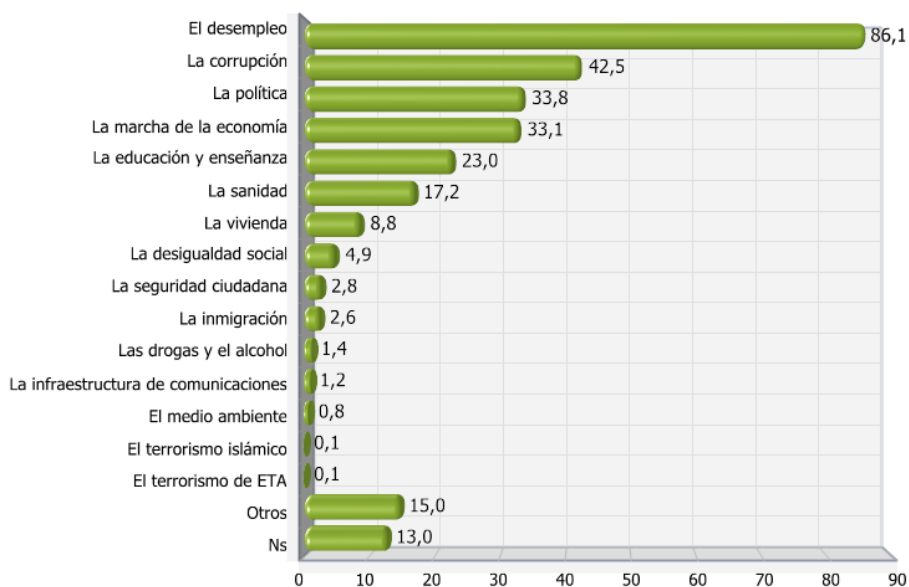


Gráfico 11. Evolución de los principales problemas de Andalucía

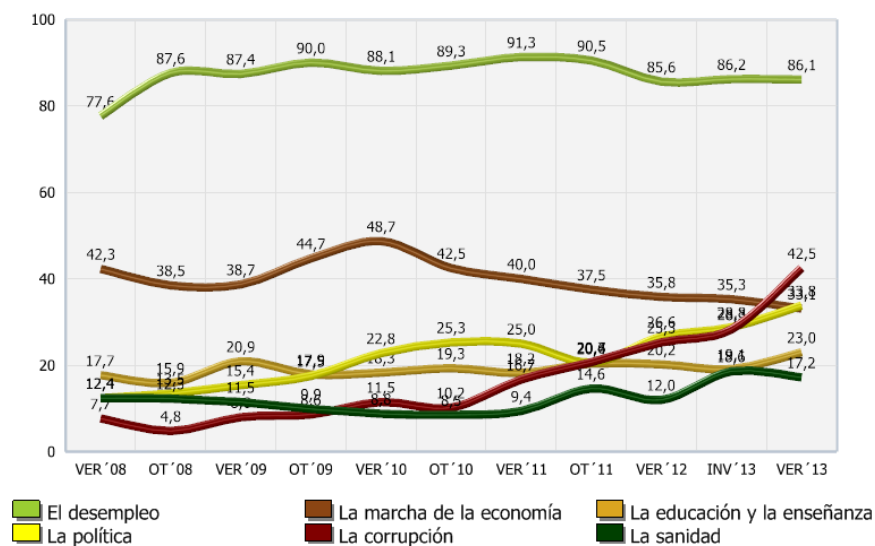


Gráfico 12. Principales problemas a nivel personal

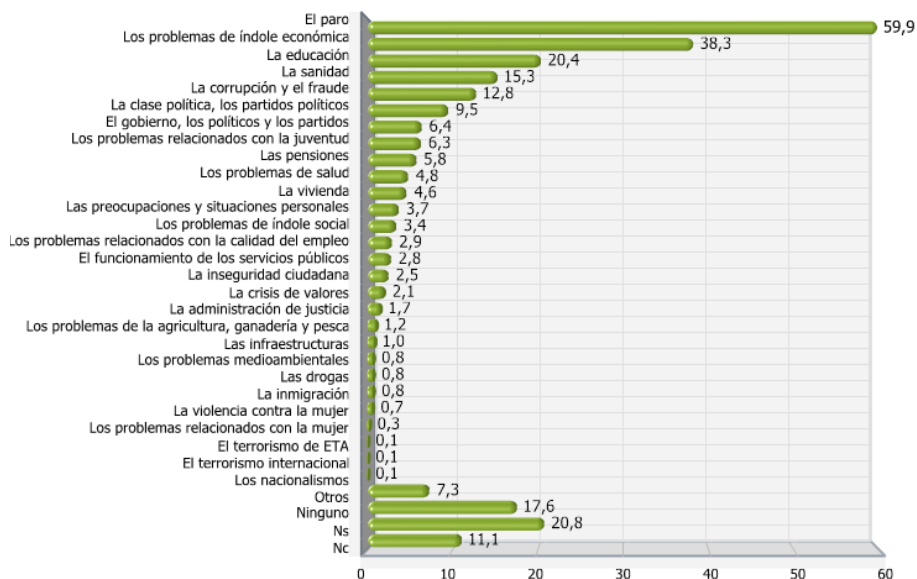


Gráfico 13. Evolución de los principales problemas a nivel personal

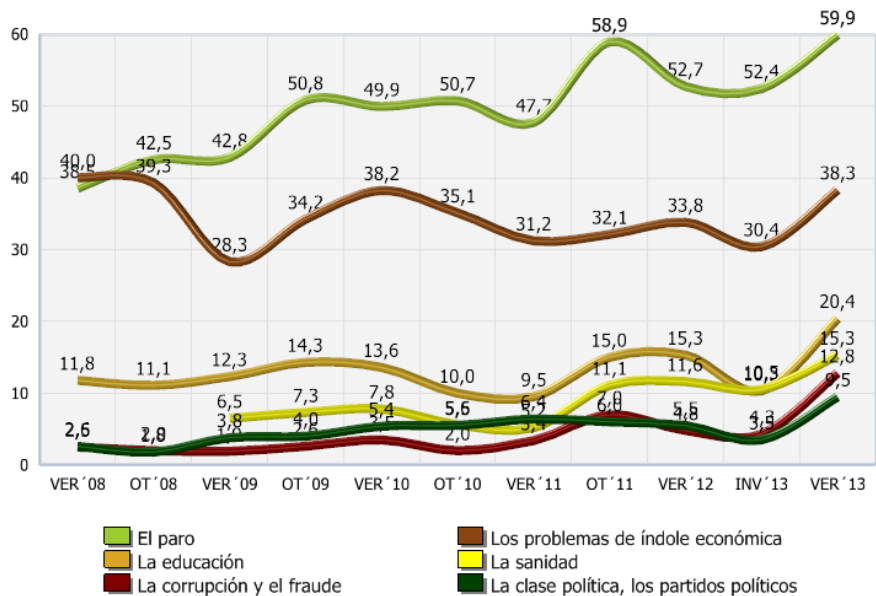


Gráfico 14. Los andaluces ante la crisis (valoración media del vicepresidente y de los consejeros de la Junta de Andalucía)

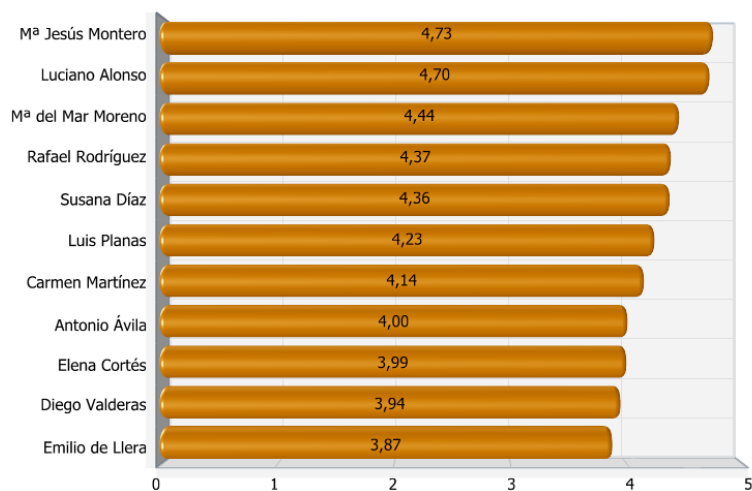


Gráfico 15. Los andaluces ante la crisis (grado de conocimiento de los líderes políticos andaluces)

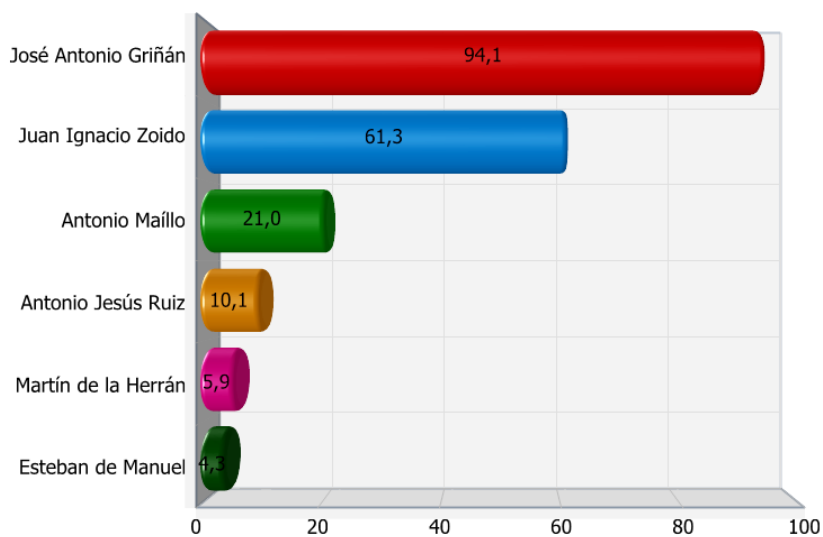
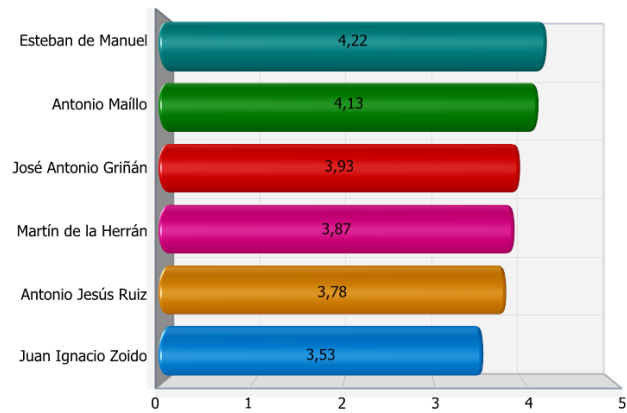


Gráfico 16. Los andaluces ante la crisis (valoración media de los líderes políticos andaluces)



3.2. Encuesta andaluces.es (periódico digital de ideas y noticias)



Estudio de opinión de Andalucía – Septiembre 2013

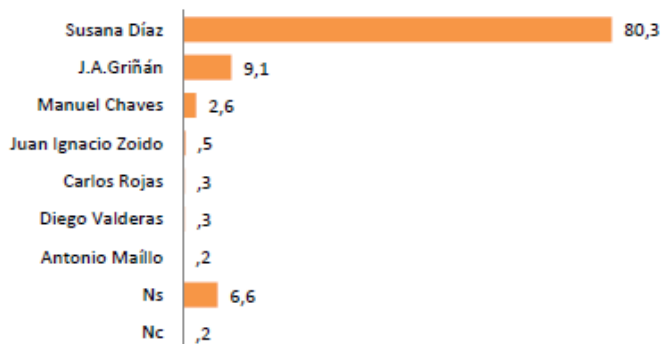
2.- CONOCIMIENTO Y VALORACIÓN DE LA PRESIDENTA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

2.1.- Conocimiento de la Presidenta de la Junta de Andalucía

Para continuar con unas preguntas sobre la actualidad política andaluza,
¿podría indicarme cuál de estas personas le suena que es el actual
Presidente de la Junta de Andalucía?

	Frequency	Percent
Manuel Chaves	16	2,6
J.A.Griñán	37	9,1
Susana Díaz	502	80,3
Juan Ignacio Zoido	3	,5
Carlos Rojas	2	,3
Diego Valderas	2	,3
Antonio Maíllo	1	,2
Ns	41	6,6
Nc	1	,2
Total	625	100,0

Conocimiento de la Presidenta de la Junta de Andalucía



2.2.- Valoración de la Presidenta de la Junta de Andalucía

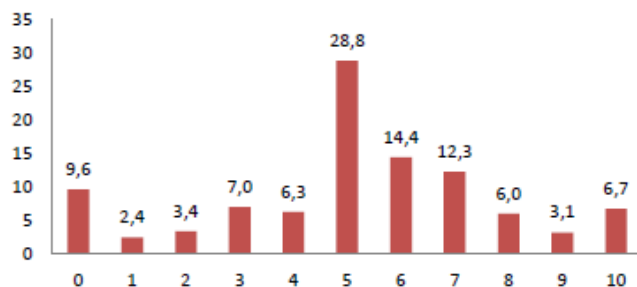
¿Y qué valoración le merece Susana Díaz como Presidenta de la Junta de Andalucía? Valórela en una escala del 0 al 10, en la que el 0 sería una valoración muy negativa y el 10 una valoración muy positiva.

		Frequency	Percent	Valid Percent
Valid	0	40	6,4	9,6
	1	10	1,6	2,4
	2	14	2,2	3,4
	3	29	4,6	7,0
	4	26	4,2	6,3
	5	120	19,2	28,8
	6	60	9,6	14,4
	7	51	8,2	12,3
	8	25	4,0	6,0
	9	13	2,1	3,1
	10	28	4,5	6,7
	Total	416	66,6	100,0
Missing	No	182	29,1	
	Nc	27	4,3	
	Total	209	33,4	
Total		625	100,0	

Valoración media de Susana Díaz como Presidenta de la Junta de Andalucía

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
	416	0	10	5,15	2,605
Valid N (listwise)	416				

Valoración media de Susana Díaz como Presidenta
(Media=5,15)





Estudio de opinión de Andalucía – Septiembre 2013

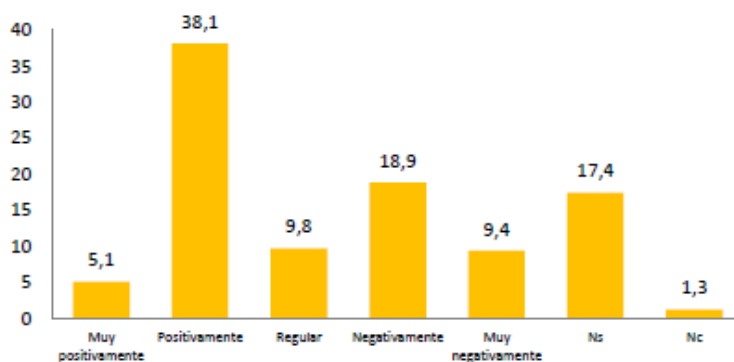
2.3.- Valoración del cambio del Gobierno de la Junta de Andalucía

2.3.1. Valoración del cambio en la Presidencia

Como Ud. sabe, la semana pasada Susana Díaz fue elegida Presidenta de la Junta de Andalucía, ¿cómo valora este cambio en la presidencia del Gobierno autonómico?

	Frequency	Percent
Muy positivamente	32	5,1
Positivamente	238	38,1
Regular	61	9,8
Negativamente	118	18,9
Muy negativamente	39	9,4
Ns	109	17,4
Nc	8	1,3
Total	625	100,0

Valoración del cambio en la Presidencia del Gobierno andaluz

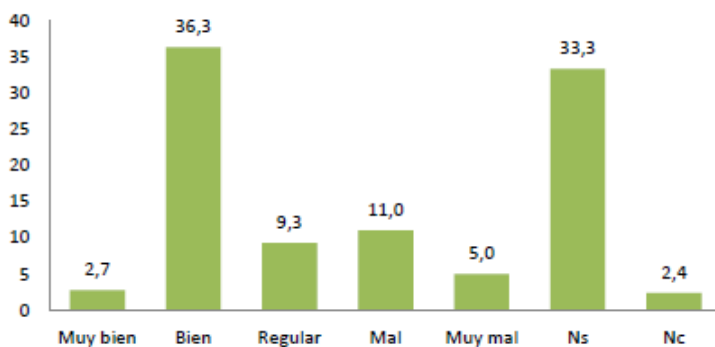


2.3.2. Valoración del cambio en la composición del equipo de gobierno

Con el nombramiento de Susana Díaz se han producido cambios en la composición del Gobierno autonómico, ¿cómo valora, en su conjunto, la composición del nuevo Gobierno andaluz?

	Frequency	Percent
Muy bien	17	2,7
Bien	227	36,3
Regular	58	9,3
Mal	69	11,0
Muy mal	31	5,0
Ns	208	33,3
Nc	15	2,4
Total	625	100,0

Valoración del cambio en la composición del equipo de gobierno





Estudio de opinión de Andalucía – Septiembre 2013

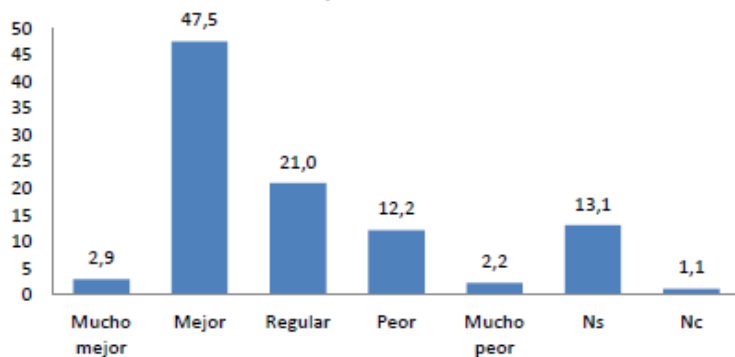
2.4.- Expectativas sobre la actuación de Susana Díaz como Presidenta

2.4.1. Expectativas de cambio en la situación actual de Andalucía con respecto al anterior Gobierno de J. Ant. Griñán

En comparación con el Gobierno de J. Ant. Griñán, ¿piensa Ud. que con el gobierno de Susana Díaz las cosas en Andalucía van a ir...?

	Frequency	Percent
Mucho mejor	18	2,9
Mejor	297	47,5
Regular	131	21,0
Peor	76	12,2
Mucho peor	14	2,2
Ns	82	13,1
Nc	7	1,1
Total	625	100,0

Expectativas sobre la actuación de Susana Díaz como presidenta

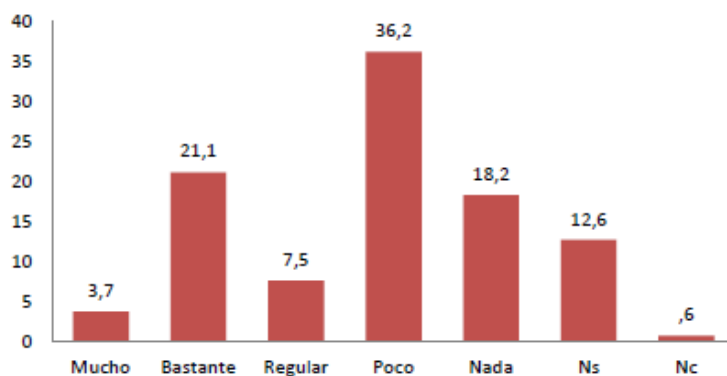


2.4.2. Expectativas de cambio en política económica

Y en concreto, hablando exclusivamente de economía, ¿cree que con Susana Díaz ésta mejorará...?

	Frequency	Percent
Mucho	23	3,7
Bastante	132	21,1
Regular	47	7,5
Poco	226	36,2
Nada	114	18,2
Ns	79	12,6
Nc	4	,6
Total	625	100,0

Expectativas de cambio en política económica





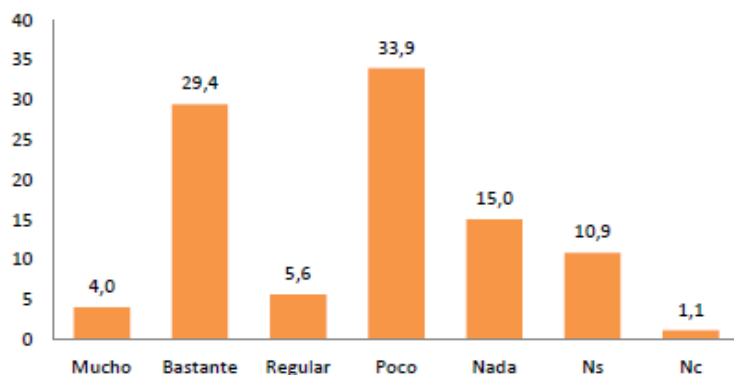
Estudio de opinión de Andalucía – Septiembre 2013

2.4.3. Expectativas de cambio en política social

Y de igual modo, refiriéndonos a cuestiones y temas sociales,
¿cree que con Susana Díaz estos mejorarán...?

	Frequency	Percent
Mucho	23	4,0
Bastante	184	29,4
Regular	33	5,6
Poco	212	33,9
Nada	94	15,0
Ns	68	10,9
Nc	7	1,1
Total	623	100,0

Expectativas de cambio en política social

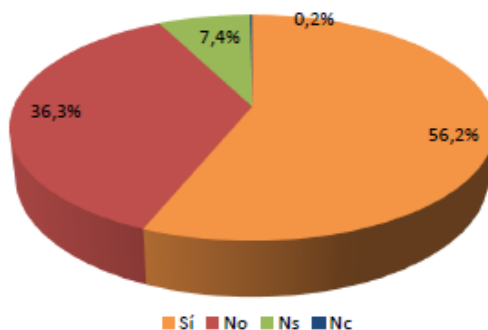


2.4.4. Expectativas de cambio en la Ley de Transparencia

¿Cree que con Susana Díaz como Presidenta se producirá una mejora en la transparencia en el Gobierno de Andalucía?

	Frequency	Percent
Sí	351	56,2
No	227	36,3
Ns	46	7,4
Nc	1	,2
Total	625	100,0

Expectativas de cambio en la Ley de transparencia





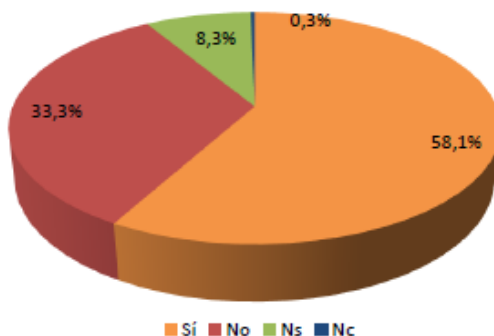
Estudio de opinión de Andalucía – Septiembre 2013

2.4.5. Expectativas de cambio en la actuación sobre la corrupción política

¿Y cree que actuará con mayor firmeza contra los casos de
corrupción política en nuestra Comunidad?

	Frequency	Percent
Sí	363	58,1
No	208	33,3
Ns	52	8,3
Nc	2	,3
Total	625	100,0

Expectativas de cambio en la actuación sobre la corrupción política





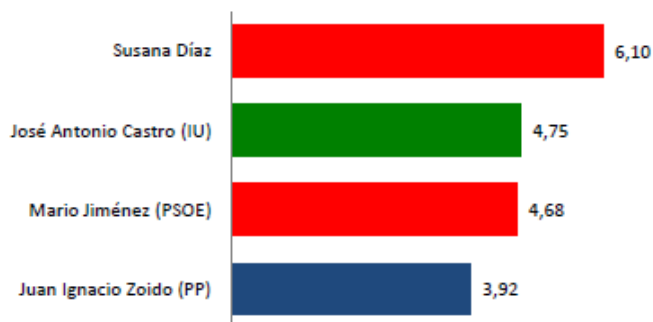
Estudio de opinión de Andalucía – Septiembre 2013

4.3.- Valoración de la intervención de la candidata a la presidencia y de los portavoces de los principales grupos políticos

Valoración media de las intervenciones de la candidata a la presidencia y de los portavoces de los partidos políticos en el debate de investidura de la Presidenta de la Junta de Andalucía

	Maximum	Minimum	Mean	Standard Deviation
Susana Díaz	10	0	6,10	2,70
José Antonio Castro (IU)	10	0	4,75	2,62
Mario Jiménez (PSOE)	10	0	4,68	2,80
Juan Ignacio Zoido (PP)	9	0	3,92	2,39

Valoración de la intervención de la candidata a la presidencia y de los portavoces de los partidos políticos



En lo referente al núcleo central de estos datos publicados por Andaluces.diario, el nombramiento de la nueva presidenta de la Junta de Andalucía, constatamos el alto nivel de conocimiento entre la ciudadanía andaluza con el que parte Susana Díaz, situándola correctamente como presidenta de nuestra comunidad ocho de cada diez andaluces. Este alto nivel de notoriedad es correspondido con una buena valoración política, consiguiendo una nota media de 5,15, y situándose como la única líder política andaluza que consigue aprobar en esta escala de 0 a 10. No debemos olvidarnos que en un contexto de altísima desafección política como el actual, conseguir una media de estas características puede calificarse como un buen dato, ya que uno de los indicadores que han sido definitorios de la situación política actual ha sido el suspenso a la clase política en general (como ponen de manifiesto la mayoría de barómetros y estudios de opinión y donde sistemáticamente «todos» los líderes políticos son suspendidos).

3.3. Conclusiones

1. Creciente preocupación desde 2008 hasta la actualidad en la opinión pública andaluza por la marcha de la economía.
2. Ello trae como consecuencia directa un aumento constante de las valoraciones negativas con respecto a la situación económica global y personal.
3. El incremento del desempleo se ha convertido en el principal efecto de la crisis económica en Andalucía, avanzando en paralelo al incremento del escepticismo económico y político.
4. En el seno la «economía doméstica o familiar» los efectos de la crisis se han centrado en un incremento del ahorro, en los primeros momentos, y una creciente preocupación por los aspectos más cotidianos de la crisis (coste de los bienes de primera necesidad, servicios públicos, etc.).
5. Menos importancia, en el plano personal y cotidiano, han tenido aspectos relacionados con la vivienda o los intereses bancarios.
6. Uno de los efectos más evidentes de la crisis ha sido la reducción de los gastos extra, siendo, de nuevo, las familias las que en mayor medida han contribuido a paliar sus efectos más inmediatos.

7. Todo ello ha propiciado un incremento del escepticismo político del que se deriva una progresiva «desafección política» que se materializa en un incremento de las valoraciones negativas respecto a labor del Gobierno y de la oposición, tanto a nivel nacional como autonómico.
8. Ello se materializa en un incremento progresivo de las valoraciones negativas sobre la política, donde la desconfianza recoge a algo más de dos de cada tres andaluces.

3.4. Anexo

Ficha técnica encuesta CADPEA

Realización: CADPEA, Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía. Trabajo de campo realizado entre el 8 y el 23 de julio de 2013 por el Laboratorio de encuestas telefónicas asistidas por ordenador de la Universidad de Granada.

Recogida de la información: entrevista telefónica mediante sistema CATI.

Ámbito geográfico: Comunidad Autónoma de Andalucía.

Universo: la población objeto de estudio corresponde a los mayores de 18 años residentes en Andalucía.

Tamaño muestral: 1.200 entrevistas telefónicas distribuidas en las ocho provincias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, presentando la siguiente distribución: Almería, 83; Cádiz, 183; Córdoba, 126; Granada, 138; Huelva, 77; Jaén, 106; Málaga, 200 y Sevilla, 287.

Diseño muestral: muestreo aleatorio simple, por afijación proporcional en función del tamaño poblacional provincial. Las unidades secundarias, personas encuestadas, se han seleccionado siguiendo un procedimiento aleatorio sistemático de las bases telefónicas existentes, para seleccionar, por último, a los sujetos encuestados según un criterio de afijación proporcional a las cuotas de sexo y edad establecidas.

Error muestral: el error muestral para el total de la Comunidad Autónoma de Andalucía es del +/- 2,83 %, para un nivel de significación o confianza de: 95 % y bajo el supuesto de máxima indeterminación $p=q=0,5$.

Ficha técnica encuesta Andaluces.es

Realización: Cuatrem, Empresa de Investigación y Consultoría de Mercados Audiovisuales. Trabajo de campo realizado entre el 09 y el 13 de septiembre de 2013.

Recogida de la información: entrevista telefónica mediante sistema CATI.

Ámbito geográfico: Comunidad Autónoma Andaluza.

Universo: la población objeto de estudio corresponde a los mayores de 18 años residentes en Andalucía.

Tamaño muestral: 625 entrevistas telefónicas distribuidas en las ocho provincias de la Comunidad Autónoma Andaluza presentando la siguiente distribución: Almería 51, Cádiz 92, Córdoba 61, Granada 69, Huelva 39, Jaén 50, Málaga 120 y Sevilla 143.

Diseño muestral: Muestreo aleatorio simple con afijación proporcional en función del tamaño poblacional provincial. Las unidades secundarias, personas encuestadas, se han seleccionado siguiendo un procedimiento aleatorio sistemático de las bases telefónicas existentes, para seleccionar, por último, a los sujetos encuestados según un criterio de afijación proporcional a las cuotas de sexo y edad establecidas.

Error muestral: El error muestral para el total de la Comunidad Autónoma Andaluza es del $\pm 3,92\%$, para un nivel de significación o confianza de: 95% y bajo el supuesto de máxima indeterminación $p=q=0,5$.

4. La evaluación de políticas públicas; exigencia y oportunidad de las nuevas claves de funcionamiento del sistema

José Luis Osuna
Universidad de Sevilla

El eje argumental de este artículo es considerar la evaluación de políticas públicas una herramienta que se constituye como un elemento consustancial al desarrollo de las *oportunidades* que se presenten en el contexto de crisis sistémica que estamos viviendo. Así, entendemos que en el marco de la transparencia exigible a la intervención del Estado en la economía, y ante el trascendental momento que atraviesa el capitalismo¹, aquella debe ser entendida como uno de los ejes que vertebran una nueva forma de gobernar. Una novedosa manera de gestionar lo público, una tan necesaria, como exigible, nueva *cultura* de la Administración Pública.

En efecto, dado que la situación actual es manifiestamente diferente, nos obliga a posicionarnos ante los términos —globalización, crisis financiera, políticas públicas, administraciones, gobernanza, institucionalización...— que resultan las claves explicativas —tanto orgánica como funcionalmente— del proceso de transformación del sistema capitalista durante el primer cuarto del siglo *xxi*.

Este artículo, lógicamente, no va a dar respuesta a todo ello. Sin embargo, llamando la atención al respecto de que los vertiginosos cambios que se están produciendo no pueden ser obviados, sí pretende situar al lector ante algunas *claves de referencia* en el «cuasi» (falta una novedosa base energética) nuevo modo de producción que se viene conformando desde los comienzos de la última década del siglo *xx*; y, consecuente-

1 El ex-presidente francés, Nicolás Sarkozy, llegó a decir que estábamos ante el «post-capitalismo».

mente, animarle a participar en el debate, dado que muchas de ellas están en análisis y discusión en la Unión Europea, en el G-8 (*sic*, que son diez), en el Norte de África (de la *primavera* al *otoño*), en los indignados ante Wall Street, en los emergentes (Brasil, India, China,...)...

En el marco de una crisis que, lejos de coyuntural, hunde sus raíces desde hace ya más de un quinquenio en la quiebra del modelo de acumulación capitalista por la confluencia de:

- Un proceso de apertura de los mercados sin parangón en la historia; lo que se ha dado en denominar, globalización.
- Una nueva base tecnológica, derivada de la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento. Que se caracteriza, muy particularmente, por su vertiginoso ritmo de incorporación a todos los procesos de producción y circulación de bienes y servicios, junto a su, no menos, rápida obsolescencia.
- Una crisis sistémica de origen financiero, favorecida tanto por el inmoral comportamiento de las cúpulas directivas como por la ausencia de una autoridad monetaria internacional².
- Y, en fin, el solapamiento de una crisis alimentaria, de materias primas estratégicas y energéticas por elevación incontrolada de los precios, a resultas de las fuertes tensiones de demanda que provocan los ritmos de crecimiento de buena parte de las economías emergentes.

Y que en la Unión Monetaria Europea se manifiesta con crudeza en la caída de la producción y el empleo, por la aplicación generalizada de los fracasados criterios del Consenso de Washington. En efecto, primando el ajuste sobre el crecimiento, se provoca el endémico *circulo vicioso* deuda/déficit/deuda en todas las economías del Mediterráneo y hasta la soberanía popular empieza a ser cuestionada, ante la fagocitadora tensión especulativa que provocan los mercados financieros sobre las deudas soberanas en ausencia de un Banco Central que le ponga freno.

2 Que debe regular definitivamente el Sistema Monetario Internacional, prohibir actividades especulativo/fraudulentas en los mercados con la deuda soberana de los países y eliminar los mal llamados *paraísos fiscales*.

Aún con ello, debemos considerar que algunas cuestiones permanecen y dentro de ellas su máxima de partida: que la respuesta a la crisis no puede darse al margen del espacio. Porque ello lleva inevitablemente (según la contrastada experiencia regional, nacional, europea y mundial) a fuertes desequilibrios que imposibilitan la cohesión social o *cuestan mucho* mantener, tanto en términos de *conflicto social* como de gasto presupuestario.

Parecen gozar de un amplio consenso las posiciones que confluyen en que la respuesta debe diseñarse para garantizar las conquistas sociales alcanzadas, bajo pautas de sostenibilidad y mejora de la calidad de vida como oportunidad productiva.

Si convenimos que las dos cuestiones —espacio y tabla axiológica de referencia— son determinantes, la consecuencia lógica es considerar que la *sostenibilidad* pasa, en términos políticos, por un nuevo *contrato social* entre el capital y el trabajo.

Hacerlo ahora resulta singularmente oportuno³; cuando existe un amplio consenso, entre los analistas mas tolerantes, al respecto de que estamos ante una crisis de confianza generalizada que provoca la caída de la demanda como consecuencia de las fuertes e instantáneas limitaciones al crédito, lo que supone la rápida imposición de duras condiciones financieras, el incremento de la incertidumbre en los mercados financieros y la reducción de la riqueza mundial.

Además, la intervención del Estado en la economía ya no es discutible desde un punto de vista sensato, ni por los hechos ni por la teoría⁴. Sin embargo es de rigor precisar que el papel de lo público en los inicios del siglo *xxi* es manifiestamente diferente a lo que ha sido y significado en los últimos cincuenta años; y consecuentemente, el debate debe centrarse *en cuánta y cuál* intervención.

3 «Tiempos de crisis, tiempos de esperanza», concluía Manuel Castells hace apenas un año en el diario *La Vanguardia*.

4 En una entrevista con *The Institute for New Economic Thinking*, el multimillonario inversor George Soros sostiene que el paradigma dominante sobre la hipótesis de que el mercado es por si mismo eficiente «ha entrado en quiebra». De hecho, el que fuera creador del conocido Quantum Fund. compara la situación con la quiebra del sistema financiero global después de Lehman Brothers. Soros, fundador del instituto, dijo que es necesario repensar el sistema económico: «Necesitamos un replanteamiento fundamental de las hipótesis y axiomas en que se ha basado la teoría económica», dijo en un vídeo. En este sentido, Soros justificó que «la economía ha estado tratando de implantar universalmente leyes similares a la física newtoniana y creo que esto es imposible», añadió. «Necesita un nuevo enfoque con diferentes métodos y también diferentes criterios».

Aún así, ni los ciclos ni su *vía natural* de difusión, la globalización, cambian la lógica de funcionamiento del sistema, que sigue siendo la consecución de un determinado *monopolio virtual* en base a la mejora de la relación excelencia/precio de bienes y/o servicios. Lo peculiar es que el mayor grado de consecución de aquella hace exigible la *complicidad público/privada* para producir bienes y servicios posibles y viables para mercados locales, regionales, nacionales y/o globales.

¿Qué cambia, entonces? El cómo se produce, es lo que cambia. La materia prima principal, en el nuevo proceso de producción, es la información; la base tecnológica esta formada por las TICs —multivariantes, pluridireccionales y de una obsolescencia vertiginosa—, la organización es inter/intranet, la gestión se establece en redes flexibles y el acceso masivo a la información da como resultado más información, con lo que el desarrollo tecnológico es un objetivo en sí mismo.

Item más, la conjunción de la crisis y el modo de acumulación requieren una mayor flexibilidad de las relaciones capital/trabajo en varias políticas que deben de adoptar una nueva orientación, a saber: en primer lugar, la elaboración de nuevas políticas para aumentar la empleabilidad; en segundo lugar, el desarrollo del «cuarto pilar del Estado de bienestar» como consecuencia del envejecimiento poblacional; en tercer lugar, incentivar la creación de políticas de igualdad y, finalmente, promover la conciliación de las relaciones trabajo/familia además de los nuevos mecanismos democráticos y ámbitos de participación ciudadana. Todas estas políticas sólo pueden coexistir con situaciones de incremento del gasto público —que, obviamente, implican crear los consiguientes déficits y aumento de costes de la deuda a medio y largo plazo—.

Por ello, los cambios en los mercados, las empresas y las relaciones empleo/trabajo son de una trascendencia estratégica sin parangón, dado que las nuevas variables de productividad son el conocimiento y la información, dos intangibles. Y eso es realmente novedoso, en sentido económico y revolucionario, en el orden político.

Como consecuencia de todo este acelerado proceso, el nuevo papel de la/s Administración/es Pública/s pasa por favorecer la competitividad por la vía de la desregulación —y no es contradictorio con la intervención, es *otra intervención* la requerida—, la privatización, liberalización, el impulso de las TICs... y por asumir y liderar que los cambios hacen que la Política se desarrolle en los medios de comunicación, al calor de una determinada *transparencia* y que las conquistas del Estado de bienestar, en sus diferentes formulaciones adaptadas a los cambiantes relaciones institucionales y sociales —educación para el aprendizaje permanente, salud y medicina *en red*, nuevas formas

de protección de los derechos individuales, nuevos *modelos de familia*, cambios en la determinación de exclusión/marginación... —sean tan demandadas por la ciudadanía como *recortadas* por un neoliberalismo con *presbicia*—.

En efecto, hoy ya no sólo se demanda una intervención pública capaz de crear capital físico (infraestructuras, infoestructuras e intangibles), sino también capital humano, capital social⁵, marcos, ámbitos, contextos y tejido productivo... y con ello, se hace más evidente que las teorías explicativas del desarrollo económico se muestran manifiestamente incompletas para explicar lo que *nos* está pasando. El desarrollo económico depende no tanto de la cantidad y calidad de los recursos productivos convencionales, cuanto de factores más intangibles como el llamado *capital social*, entendido como la capacidad que tiene un grupo social determinado para adquirir información, incorporarla de manera efectiva a los procesos económicos que le son propios y gestionarlos de forma autónoma⁶.

Ya nadie parece cuestionar que el objetivo es conseguir un Estado que sea cada vez más eficiente y cada vez más transparente. Y como de otra parte, dentro de las Ciencias Sociales, contamos con una herramienta contrastada, conceptualmente rigurosa y articulada en una pluralidad de enfoques⁷ y con una práctica (seguramente dispersa e incluso, en algunos casos, disfuncional, pero práctica al fin) de más de medio siglo. Se trata de ponerla en aplicación en orden al desarrollo regional. Así, para nosotros la evaluación está indisolublemente ligada a los valores democráticos en su sentido más amplio, esto es, a la libertad, la igualdad, la equidad, la solidaridad, la participación y la responsabilidad.

En efecto, disponemos de técnicas rigurosas que amplían los resultados de las auditorías *al uso* o de los tradicionales controles que hasta ahora vienen ejerciendo las cámaras y tribunales de cuentas. En primer lugar, porque no se trata tan sólo del necesario control de ejecución y legalidad del gasto público ya realizado, sino de intervenir antes, durante y después del proceso, para aumentar su racionalidad y mejorar la eficacia y

5 Le resultará evidente al lector, después de la referencia introductoria, que la obra de R. Putnam (*Como hacer funcionar la democracia*) ha sido un referente específico en nuestra reflexión, y aún más al calor del texto de Joan Subirats en el Prólogo a la edición del Centro de Investigaciones Sociológicas (Madrid, 2011): «El énfasis en la significación de la variable social permite abrir un juego hasta entonces muy marcado por las tensiones entre mercado y *Estado*, reforzando el papel de la sociedad civil».

6 V.gr. en lo local, los cambios productivos actuales vislumbran nuevas funciones para cada territorio generándose mutaciones en sus características internas como espacio productivo y en sus relaciones con otros espacios con los que conforman nuevos sistemas territoriales de producción y empleo.

7 Como evidenciaron Christie y Alkin (2004, 2008) con su metáfora del «árbol de teorías de la evaluación».

eficiencia de las políticas. Y, en segundo lugar, porque se requiere la participación ciudadana actuando con transparencia, proporcionando información y rindiendo cuentas de lo que se hace con el dinero público. Aún más, esa eficiencia y esa transparencia son, en éste primer cuarto del siglo **xxi**, las mejores legitimaciones posibles de la intervención del Estado...

Porque además de racionalizar la intervención pública, de informar y abrir cauces a la participación ciudadana, de lo que en última instancia se trata es de la profundización en la democracia, como elemento iniciático para su regeneración y recuperación en la consideración de la ciudadanía. Con el actual estado de la cuestión no hay posición ideológica —aún aceptando la trascendencia de la decisión y sus implicaciones— que, desde los valores predominantes en cada sociedad, se oponga a la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas con aquellos criterios.

Sin utópicos planteamientos, debemos considerar la dificultad que entraña valorar críticamente la intervención pública. La evaluación —al igual que cualquier otra actividad científica y/o profesional— no dispone de métodos o herramientas para resolver conflictos de valores que constituyen el núcleo ético-político de la vida social; en rigor, no debe ni siquiera pretenderlo⁸.

Lo que sí puede hacer la evaluación, de ahí la importancia de su contribución a la sociedad, es poner de manifiesto las implicaciones y consecuencias fundamentales de las políticas públicas en relación a esos valores. *V. gr.* debe mostrar en qué medida son más o menos eficientes, suponen una distribución equitativa de riesgos y beneficios, son preferibles a sus alternativas... Así, ciertamente, la evaluación no resuelve el conflicto entre objetivos, pero permite conocer sus términos, y eso, en el contexto de referencia, ya es empezar a resolverlo.

Además, de conformidad con la idea de que la ciudadanía debe ser sujeto activo y no pasivo de la acción pública, la evaluación proporciona criterios para la estimación de los intereses en juego, cauces para el establecimiento negociado de prioridades y para la participación en el proceso decisorio de los grupos afectados, directa o indirectamente, por los programas de intervención, lo que le incorpora un valor añadido para alcanzar consensos estratégicos tan necesarios como útiles para la moderna gestión pública.

8 «Pretenderlo equivaldría a tratar de usurpar la vida política a la ciudadanía; o, aún peor, intentar transformar a los ciudadanos en súbditos, ahora no del rey sino de los nuevos y tecnificados burócratas, científicos, especialistas que no cesan de fomentar la inquietante utopía de la superación de la condición política del ser humano» (Carlos Román, 2000: conferencia inaugural de creación de la Sociedad Española de Evaluación).

En síntesis, el papel central de *lo público* en la innovación tecnológica y en la creación de demanda que, reiteramos, requiere de la complicidad público-privada y la nueva gestión pública impulsada por una ciudadanía que reivindica que se haga el mejor uso posible de sus recursos junto a la participación en las decisiones sobre el mismo, son las vías por las que circula el *tren* de la *cultura* de la evaluación de las políticas públicas, cuyo más cualificado y esperado resultado es superar la creciente desafección de los votantes hacia los gestores.

Aún confesando que no hay recetas mágicas, afirmamos con rotundidad que sí hay caminos lógicos. La evaluación de políticas públicas cumple algunas funciones en lo que debe ser la intervención del sector público en la economía:

- Legitima la intervención. El sector público debe estar al servicio de los ciudadanos y rendir cuentas ante ellos de sus actuaciones. Esta *rendición de cuentas* debe realizarse, por un lado, a través de mecanismos de control de la gestión de los recursos públicos y, por otro, mediante la evaluación de la adecuación y eficacia de las políticas públicas en la corrección de las situaciones que provocaron la necesidad de la intervención. Junto con la auditoría, centrada en el control administrativo y de legalidad de la gestión del gasto público, la evaluación analiza los efectos reales de las políticas sobre los ciudadanos.
- Aumenta la transparencia. La evaluación no sólo proporciona información a todos aquellos interesados en conocer cómo se elaboran y ejecutan las políticas y cuáles son sus resultados, sino que proporciona el conocimiento fidedigno y riguroso con que un Estado moderno debe tomar decisiones.
- Hace efectiva la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. La evaluación proporciona cauces y procedimientos para la participación de los ciudadanos en las fases de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de las políticas. Además, genera la información necesaria para que los ciudadanos puedan tener una opinión informada y adoptar las decisiones más adecuadas a sus intereses. La evaluación se convierte, así, en un instrumento de profundización democrática.
- Mejora los programas de intervención pública. Las políticas deben ser evaluadas en función de su capacidad para contribuir, por sí solas o mediante las sinergias que pueden producir con otras medidas, a alcanzar los objetivos de la intervención en la que se inserten. La evaluación mejora la eficacia porque proporciona un mecanismo de retroalimentación en la planificación, mejora el conocimiento

sobre acciones futuras, permite detectar y corregir los errores y efectos no deseados, e influye en el comportamiento de los agentes, ya que éstos, al anticipar que van a ser evaluadas sus acciones, se sienten estimulados a proceder de una forma más precisa, más rigurosa que si no existiera el procedimiento de evaluación.

- Fomenta la eficiencia del sector público. La intervención pública debe alcanzar sus objetivos mediante el uso de un volumen óptimo o proporcionado de recursos. La evaluación contribuye a mejorar la eficiencia en la asignación y el uso de los recursos públicos porque permite determinar el coste de oportunidad de las medidas adoptadas.
- Introduce mayor racionalidad y coherencia en la toma de decisiones. La evaluación pone a disposición de los responsables políticos y los ciudadanos información objetiva e imparcial sobre la coherencia, el funcionamiento y los resultados de las políticas, con la que éstos pueden tomar decisiones más sabias sobre la distribución de los fondos presupuestarios y la planificación. La evaluación debe incorporarse desde el primer momento de la planificación, examinando, de modo sistemático, la idoneidad de la lógica y de las relaciones de causalidad entre las actividades programadas, objetivos y fines, y la adecuación de los sistemas articulados para la ejecución de la política.
- Impulsa el aprendizaje y la innovación en la actuación del sector público. La evaluación exige analizar el grado de aceptación y la capacidad de los responsables políticos, gestores y técnicos para la puesta en funcionamiento de nuevas medidas, y su seguimiento y control para responder a problemas emergentes. Proporciona instrumentos para conocer el significado y repercusiones de sus actuaciones, y constituye, de esta forma, un acicate para el cambio y la mejora constantes de la gestión pública.
- Agiliza y flexibiliza el funcionamiento del sector público. La intervención pública debe amoldarse constantemente a un entorno cambiante para lograr, así, sus objetivos. La evaluación permite corregir, durante la ejecución de los programas, los procesos ineficaces o ineficientes antes de que provoquen un daño irremediable al éxito final de la política. Para ello es necesario que los procedimientos que se establezcan para llevar a cabo la evaluación sean simples, precisos, ágiles y flexibles, de forma que no supongan una carga excesiva sobre los gestores, los evaluados y los evaluadores, y puedan amoldarse a las necesidades específicas de cada uno.

En síntesis, como toma de posición radical y rotunda, partiendo de la premisa de que el objetivo de la política pública es actuar sobre las necesidades y problemas detectados, para provocar un cambio un impacto en esa realidad, consideramos que la evaluación es un coadyuvante necesario para poder definir con racionalidad y articular coherentemente objetivos e instrumentos para alcanzar más eficiente y eficazmente los resultados.

Así, cuando hablamos de evaluación de políticas públicas, estamos haciendo referencia a una herramienta de investigación social que acompaña al Plan desde una perspectiva holística, integradora, que la incluye en todas sus etapas con la intención de disponer de una valoración crítica desde el diseño hasta los resultados de la política atendiendo también a los sistemas de gestión y seguimiento; nos referimos pues, a una *nueva cultura* de la gestión pública.

Una llamada de atención sobre la experiencia concreta del último tiempo en la Unión Económica y Monetaria Europea, nos puede servir de ejemplo palmario.

Ante la obligación de cumplir con los criterios de estabilidad presupuestaria fijados en el Tratado de Maastricht y la subsecuente exigencia de controlar el déficit público, parece sensato exigir rigor y concreción de criterios que, lamentablemente, no se observan en los obsesivos y generalizados recortes emprendidos desde hace años por el Gobierno de España sin más resultados que el incremento del paro y la consecuente recesión por la caída del consumo.

Una falta de rigor que se constata al no establecer los recortes presupuestarios de manera discriminatoria en función de la eficacia y eficiencia del gasto aplicado a las diferentes políticas. Una ausencia de criterios que se hace evidente por el seguidismo de las pautas impuestas desde Bruselas, desde el Banco Central Europeo, desde la opinión de la Sra. Merkel, desde el informe último de las oligopólicas e indoctrinadas agencias de *rating*, desde la volatilidad de unos mercados ávidos de beneficios especulando con las deudas soberanas de los países... lo que, en última instancia, cuestiona la transparencia y libertad gubernamental al tomar tales decisiones.

Entendemos con todo ello que si en nuestra cultura de gestión pública estuviese instalada la evaluación de políticas, las autoridades dispondrían de los análisis que ajustasen aquellas, partidas más ineficientes e ineficaces, y sólo aquellas. No siendo así, empresas, familias, funcionarios, profesionales... esperan los acuerdos del Consejo de la Unión y la interpretación de su Gobierno respectivo —cual si se tratase de un sorteo de loterías— para saber donde les *golpea* el nuevo recorte de las posibilidades

de actuación pública. Tal es así que los medios de comunicación achacan el resultado de la política a la valoración de la llamada troika⁹ y la opinión pública se manifiesta contra los *hombres de negro* en una tan paradójica como dramática versión del *hombre del saco*¹⁰.

Con todo, consideramos que la evaluación de las políticas públicas se hace, por extensión, exigencia en el nuevo modelo de funcionamiento del sistema, para hacer frente al siguiente decálogo de necesidades:

- Conformer un marco de intervención eficaz y eficiente en un contexto que exige un fuerte control del déficit público, lo cual requiere un esfuerzo en la gestión y control de la intervención pública, sin menoscabar su propia capacidad de cambiar la realidad, a la búsqueda de una mayor estabilidad social. Se requiere, entonces, incorporar a la gestión de lo público aquellos elementos y factores de mejora que se observen y determinen con la orientación adecuada y la ejecución eficiente del gasto público.
- Abordar un proceso de gestión de los recursos públicos en el que se garantice la transparencia, para permitir la correcta apreciación de las actuaciones —abordadas desde todos y cada uno de los órganos de gestión de las Administraciones— por parte de los agentes sociales, de los grupos parlamentarios que conformen la Cámara, y por supuesto, de los propios beneficiarios y de la ciudadanía en general.
- Adecuar el nuevo modelo de gestión a los requerimientos de la actual coyuntura económica y de cada ámbito contextual concreto; esto exige considerar las variables conceptuales, territoriales y temporales de forma específica de modo que puedan adecuarse las tomas de decisiones y los criterios de gestión de forma racional y coherente a las necesidades reales y concretas de la población.
- La de adaptar, con suficiente agilidad y puntualidad, las actuaciones públicas a una realidad en cuya evolución intervienen factores exógenos, lo que dificulta que una previsión a medio plazo, aún formulada con el mayor nivel de rigor, pueda ajustarse de forma precisa a la realidad futura.

9 Altos funcionarios de la Comisión Europea, el Banco Central y el Fondo Monetario Internacional.

10 En España, personaje de ficción que en el lenguaje coloquial familiar sirve para inducir al miedo a los niños ante alguna mala acción o comportamiento.

- Vertebrar los instrumentos de las políticas públicas (innovación, educación, empleo, infraestructuras, salud, sanidad, políticas sociales, etc.) de modo que generen sinergias positivas en la consecución de objetivos compartidos y se orienten a la recuperación sostenida de la senda del crecimiento económico y la generación de empleo...
- Otorgar a la orientación de la intervención, en un marco económico caracterizado por la necesidad de reasignar recursos escasos, el sentido social y económico que requiere. Esto es, que permitan impulsar los procesos de innovación, favorecer el asentamiento de la población en los territorios, promover la integración social de colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, garantizar las exigencias sociales de igualdad, generar motivación entre los más jóvenes hacia la necesidad de formación y cualificación...
- Impulsar cambios estructurales en el modelo productivo desde la base esencial del empleo, aprovechando la capacidad que tienen las políticas públicas de promover, dinamizar y consolidar ámbitos de desarrollo económico y social concretos, previamente delimitados, mediante la concertación, por los agentes económicos y sociales y por los decisores públicos.
- Introducir adecuados sistemas de seguimiento de los instrumentos que conforman el conjunto de las políticas públicas, con el objeto de disponer de información puntual en el tiempo, detallada en el lugar y concreta en el concepto. En este sentido, las administraciones públicas deberán disponer de instrumentos que registren y analicen ágilmente, en cada uno de los niveles de decisión, aquella información en forma de indicadores y ratios que permitan no sólo conocer qué resultados se manifiestan, sino también qué posibilidades u opciones de mejora o de orientación son susceptibles de aplicar.
- La necesidad de diseñar e impulsar nuevos instrumentos de intervención en materia de fomento económico, que a la par que se adecúen de forma coherente a las especificidades sectoriales o territoriales que se manifiestan en cada contexto operativo en el que se requieren de dichas políticas, complementen a aquellos otros instrumentos que se ejecutan en el marco de otras acciones políticas con objeto de otorgar a la intervención el carácter integral que necesita (políticas de empleo, culturales, turísticas, de innovación, energéticas y medioambientales, etc.).
- Favorecer y promover un marco amplio de concertación social, que garantice una dinámica participación de agentes sociales y económicos implicados en las

decisiones públicas, con la finalidad de que aporten sus inquietudes y voluntades en la construcción o aplicación de las diversas líneas de actuación que desarrolle el Gobierno.

En definitiva, la instrumentación, desarrollo e implementación de herramientas de evaluación de políticas públicas deberá permitir, desde la asignación eficiente de los recursos, detectar y actuar de forma preferente sobre colectivos y territorios más afectados por situaciones coyunturales o estructurales derivadas de la actual crisis económica.

Así, para contribuir a la regeneración de la confianza política en el sistema, una práctica de *cultura de la evaluación* instalada en la moderna gestión pública de nuestras administraciones es el único antídoto coherente a la *ecuación letal* para la democracia: caídas de renta sin equidad + corrupción política = totalitarismo... ya sea militar, tecnocrático o partidocrático.

Con todo ello, atendiendo específicamente a nuestro país, los Gobiernos de las CCAA se ven *atrapados en la ratonera* de un sistema que, habiéndoles transferido las competencias en políticas sociales, de trascendencia vital para la ciudadanía (educación, sanidad, políticas asistenciales...), no les dotó de instrumentos de financiación solventes, para mantener los niveles de prestación alcanzados, ante los duros ajustes en la Política Fiscal Presupuestaria que impone el Gobierno central para cumplir con el mandato de la Comisión Europea.

En éste escenario es difícil llamar la atención del lector sobre las potencialidades de un espacio, Andalucía, que presenta la mayor tasa de desempleo de las cerca de doscientas regiones europeas, con un déficit estructural situado en el 2 % del PIB regional, con una estructura productiva de pequeña y mediana empresa anclada en el complejo tradicional agricultura/construcción/turismo¹¹, junto a seculares bajas tasas de ahorro e inversión.

Sin embargo, la posición de nuestra región es comparativamente mejor que la de otros difíciles momentos históricos¹² y, siempre en época de crisis, los territorios tiene la oportunidad de replantear sus estrategias de desarrollo en el medio/largo plazo; con-

11 Que, además, comparten estacionalidad con fuerte acomodación al ciclo, en el caso actual, perniciosamente, depresivo.

12 Entre otras muchas razones, porque es, significativa e incuestionablemente mejor, su dotación de recursos infraestructurales, de capital y humanos.

sideramos que es oportuno abrir un marco de reflexión que, con carácter prospectivo, nos permita avanzar en la conformación de un nuevo modelo económico/productivo para Andalucía.

En la primera mitad del siglo *xxi*, Andalucía debe construir un modelo de desarrollo propio, sostenible y novedoso. Para ello, algunas lecciones deben ser aprendidas y *aprehendidas*, impidiendo caer en viejas y estranguladoras dependencias del pasado, lo que requiere llamar al consenso sobre algunas hipótesis de partida:

- el nuevo *espacio regional* surge con la voluntad de insertarse competitivamente en el *espacio global* y, concretamente, en el *espacio europeo*;
- la estrategia ha de ser compatible con las condiciones objetivas (situación geo-estratégica y disponibilidad de recursos), subjetivas (amplio consenso político y social) e institucionales (pertenencia a un Estado federal, aún por consolidar);
- la concreción de los ejes estratégicos y su definición última deberá llevarse a cabo en el marco de la complicidad *público/privada* que exige el nuevo modo de funcionamiento del sistema.

Para ello, el diseño de la estrategia tiene que contemplar como determinantes el espacio y la tabla axiológica de referencia en cuanto a nivel de desarrollo alcanzado; pues, como hemos dicho, su sostenibilidad pasa por el aumento de la conexión y capacidad de transmisión del conocimiento y de su transformación en acción dentro de la interrelación identitaria en un modelo de desarrollo autóctono.

Tomamos así la idea de Alain Touraine¹³ y la hacemos nuestra; la intervención del gobierno regional debe legitimarse, también, enfatizando los elementos culturales, relacionales y de identidad que nos son propios como elemento determinante de la estrategia para que ésta sea mejor percibida por el conjunto de la ciudadanía.

En coherencia debemos señalar que el proceso conlleva implícitamente la necesidad de graduación, tanto en su formulación como en la intensidad de las soluciones que

13 «...el primer objetivo de los europeos debería ser transformar un sistema de intervención pública, que ha perdido gran parte de su eficacia social y cuyos costes son a menudo demasiado elevados, en un nuevo sistema de intervención social, pública o privada, que tendría más en cuenta todos los elementos culturales, relacionales y de identidad...».

deben ser presentadas a debate público¹⁴ y, en buena lógica, sólo cabe interpretarlo como una oportunidad que tiene que ver con la necesidad de que el sector público andaluz combine el nivel de formación de capital público (equipamientos, infraestructuras...), capital tecnológico (interconexión de servicios, de administraciones...) y capital humano (formación, sanidad, igualdad...) alcanzados con el exigible *capital social* para insertarse competitivamente en la economía europea y mundial en el siglo **xxi**.

Los cambios productivos señalados vislumbran nuevas funciones para cada territorio generándose mutaciones en sus características internas como espacio productivo y en sus relaciones con otros espacios con los que conforman nuevos sistemas territoriales de producción y empleo.

Por ello, avanzar hacia un nuevo modelo de producción de carácter sostenible supone inevitablemente aceptar que: es necesario asumir la introducción de cambios en el modelo productivo; que requiere un nuevo marco estructural, donde se localicen nuevos ejes de vertebración territorial y sobre los que se asienten nuevas oportunidades de futuro; y a la par, resulta imprescindible contar con *redes* de compromiso económico creadas¹⁵ para capturar información, compartirla y aplicarla.

Dos terceras partes de la Renta Regional de Andalucía se generan en procesos que tienen que ver, directa o indirectamente, con el sector público, es decir, fuera de los tradicionales *de mercado*. Por eso debemos considerar que, a diferencia de antes, en el momento actual, el sector de servicios personales y/o públicos no está al margen de la presión competitiva por dos razones: una, la intervención pública en la economía tiene que legitimarse y dos, la que nos ocupa, no puede visualizarse como un lastre de la competitividad general del sistema por un gasto excesivo, superfluo y/o ineficiente que se solucione sólo vía presión fiscal. Ello obliga a poner en aplicación los instrumentos de estabilidad financiera del sistema.

También debemos considerar que el proceso de *deslocalización demográfica* —en forma de *goteo* va trasladando continuamente población del interior a la costa, del medio rural al urbano...¹⁶— está condicionando la *dimensión eficiente* población/distancia para un nuevo modelo productivo tanto en algunos medios urbanos, como en el desarrollo

14 La estrategia planteada exige la participación de la ciudadanía desde el mismo diseño de la misma.

15 Sobre la base de la confianza entre los agentes políticos, sociales y económicos que actúan según normas consabidas.

16 Siguiendo la máxima de «si el capital no va donde está la gente, la gente va donde está el capital».

de algunos servicios y actividades productivas. Sin embargo, ello no debe condicionar la política de solidaridad inter-territorial, sino visualizarla como más necesaria.

Con todo, se hace necesario abrir el debate y ofrecer soluciones para una mayoría de la población que se siente representada por la Junta de Andalucía, mediante una reformulación de la estrategia territorial que asuma la relevante dimensión del sector público —administración propia, diversidad de organismos, entidades y tipologías empresariales públicas— que ofrece bienes y servicios en el marco de programas y políticas desarrollados desde y para su específico ámbito, pero que también presenta estrangulamientos político-económicos, funcionales e instrumentales, que requieren nuevas formas de gestión administrativa que garanticen la flexibilidad, promuevan la eficacia y busquen la eficiencia.

La estrategia de la intervención tiene que orientarse a poner en primer lugar la mejor administración de los recursos disponibles para alcanzar los logros de mantener y mejorar las actuaciones del sector público andaluz en su conjunto. Para ello, habrá que establecer un riguroso análisis mediante la comparación —entre la gestión de los diferentes servicios prestados en los distintos ámbitos, para permitir incorporar las mejores prácticas—, la caracterización —de las diferencias contextuales y de tipologías de demanda ciudadana en cada espacio— y la transparencia en los resultados, en orden a favorecer la interacción participativa y el consenso¹⁷.

En el escenario, por tanto, de la reforma del Estado español en vías de un federalismo al uso y en el marco de una Unión Económica y Monetaria Europea, establecer un nuevo modelo productivo para Andalucía requiere conquistar una nueva *posición* estratégica diferenciada en el mercado global y una nueva *situación* funcional en la economía española y europea. Para ello, el objetivo general de la estrategia pasa por avanzar en el diseño de un nuevo espacio económico regional que se especialice en la producción «inteligente»¹⁸, con algunas consideraciones/restricciones que, avanzando de lo general a lo particular, son:

17 Es necesario consensuar, en cada caso: la definición conceptual y terminológica del sector público andaluz en el nuevo modelo; lo que previamente requiere, la construcción de indicadores de proceso, resultados y/o satisfacción de la ciudadanía y disponer de informes específicos para elaborar un dictamen general de situación de naturaleza transversal.

18 Tal y como exige la Estrategia 2020, Consejo de junio de 2010: «Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador». La nueva política regional, en el marco de la iniciativa «Unión por la Innovación» establece la necesidad de elaborar estrategias regionales basadas en la especialización inteligente.

1. Se pondrá en marcha una *espiral destructora-creadora* de *viejos-nuevos* puestos de trabajo, cuya resultante final será positiva sólo si se da acompañada de crecimiento económico.
2. En el contexto operativo establecido, el modelo es el único capaz de combinar la estabilidad social con importantes oportunidades de generación de actividad productiva.
3. Las pertinentes actuaciones sobre la oferta y producción de bienes y servicios deben ser contempladas con dos ideas de partida: una, la definición de la estrategia tiene que hacerse atendiendo, al menos, a cuatro términos de referencia: posibilidad, viabilidad, articulación y sostenibilidad; y dos, siendo la variable clave de la inserción la especialización competitiva. Los factores que la determinan son: la relación excelencia-precio, una opción selectiva de unos bienes y servicios frente otros y una opción tecnológica de rápida implantación y/o difusión.
4. Las opciones de reestructuración agraria están muy delimitadas por el marco institucional que nos es propio (la UEM y su política sectorial, la PAC) y cuyo pronunciamiento es rotundo: aproximadamente un 70 % del territorio andaluz —más de un 40 % del cual actualmente ya tiene algún tipo de consideración de espacio, parque o paraje natural protegido— tiene como misión estratégica su regeneración como espacio rural de carácter no productivo desde el punto de vista agrícola.
5. La consideración de un industria del ocio novedosa se centra en la naturaleza —contemplando integradamente la artesanía y las actividades antropológicas y culturales del *anterior* medio rural— y en la cultura, como elemento de incremento de la demanda de servicios y *valor* de exportación.
6. La búsqueda de modelos vinculados a la oportunidad de generar actividad productiva desde el aprovechamiento también de los tiempos no productivos, básicamente en las campiñas del Guadalquivir y las zonas hortofrutícolas del litoral, que se conforman como una propuesta para la opción tecnológico-productivista entorno a la innovación biogenética, por la que, entendemos, habrá que apostar pese a sus contradicciones.
7. En orden a la exigible mejora del sistema andaluz de innovación¹⁹, pasar del *overbooking* de sistemas, medidas, actuaciones, ayudas, líneas de fomento, in-

19 *Innovación*, como concepto de mercado, en sentido amplio, es decir, no hablamos de la investigación científica *stricto sensu*, sino de productos, servicios... nuevos, diferentes y mejores, en sentido competitivo.

centivos, dinero, gasto..., a una estrategia que lejos de «inventar más de lo mismo» trate de situarse ante el qué y el cómo producir.

8. La exigencia de sostenibilidad y modernización de la administración pública andaluza. Desarrollando el nuevo Estatuto de Autonomía²⁰, entendiendo que pasa tanto por su *adelgazamiento*, como por conseguir que se dote y consolide un marco de referencia claro para la autonomía de las administraciones locales y, aplicando en fin, nuevos conceptos para *un nuevo uso del dinero público* alejando la idea de que la actuación pública en materia de desarrollo es sólo dotación infraestructural.

En función de todo ello, resulta fácilmente deducible que los elementos centrales del nuevo modo de producir en Andalucía deberían ser nuevos modelos de desarrollo urbano para las grandes ciudades, definición y consolidación de nuevos sistemas territoriales de producción para la región, desarrollo de la producción energética renovable junto al fomento de la industria de bienes y servicios medioambientales, consolidación de prestación de servicios de atención social (con carácter universal: sanidad, atención de personas dependientes...), gestión y uso sostenible del agua, sostenimiento de los modelos más competitivos de producción agrícola integrada, fomento de una nueva industria del ocio...

En síntesis, con un horizonte temporal de 10-15 años, y la exigencia de un pacto socio-político y económico que conforme un nuevo modo de producir y gestionar bienes y servicios. Una estrategia centrada en la aplicación de *agua, energía e innovación* a lo que *tenemos y sabemos hacer*: agroindustria, industria de bienes de equipo, aeronáutica, biotecnológica y farmacéutica, servicios avanzados de salud, construcción, turismo, gestión de espacios naturales... y que suponga una vertebración productiva y espacial de nuestras *tres vocales* de especialización (*agua, energía e innovación*) implementada en todos los diseños de estrategias de desarrollo regional/local y/o sectorial en Andalucía.

20 Considerar la evaluación de políticas públicas como instrumento indispensable tanto para el cumplimiento de los principios rectores de las mismas y la buena administración, como para dotar al nuevo modelo de producción de la transparencia y flexibilidad necesarias para adaptarse a situaciones cambiantes y desarrollar el art. 138 de la Ley Orgánica 2/2007: «la Ley regulará la organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de políticas públicas» en Andalucía y, a tal efecto, hay que considerar los artículos 31 de Buena Administración y 37 sobre Los Principios Rectores de las Políticas Públicas, que establece entre sus líneas básicas la «prestación de unos servicios de calidad» y «el impulso de la concertación con los agentes económicos y sociales».

4.1. Bibliografía

ALKIN, M. y CHRISTIE, C.: «An Evaluation Theory Tree Revisited», en ALKIN, M. (ed.): *Evaluation Roots*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2008.

BUENO, C.: *La precarización de las condiciones de trabajo: Análisis desde la evaluación de la racionalidad y coherencia de las Políticas Activas de Empleo en Andalucía*. Tesis Doctoral. Universidad de Sevilla, 2011.

CARDOZO, M.: «La institucionalización de una cultura de la evaluación en la administración pública mexicana: avances y desafíos pendientes», *Convergencia*, n.º 49, 2009, pp. 175-198.

CHRISTIE, C. y ALKIN, M.: «Objectives Based Evaluation», en MATHISON, S. (ed.): *Encyclopedia of Evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2004.

CUNILL, N.: «¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas», XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 2011.

FABADO I ALONSO, E.: *Auditoría de economía, eficiencia y eficacia en el sector público: principios, normas, límites y condiciones para su realización. Aplicación práctica*. Cámara de Cuentas de Navarra. Pamplona, 1991.

FREEMAN, H. E.; ROSSI, P. H. y SANDEFUR, G. D.: *Workbook for evaluation: a systematic approach*. Sage Publications. EEUU, 1993.

GUBA, E. G. y LINCOLN, Y. S.: *Fourth Generation Evaluation*. Sage Publications. EEUU, 1989.

LÓPEZ CASANOVAS, G.: *Los nuevos instrumentos de la gestión pública*. Barcelona: La Caixa, 2003.

MONNIER, E.: *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, 1995.

OSUNA, J. L. y MÁRQUEZ, C. (coord.): *Guía para la evaluación de las políticas públicas*. Sevilla: IDR, 2000.

OSUNA, J. L.: «Crisis: necesidad y exigencia de un modelo de desarrollo propio», *Revista Claves*, Sevilla, 2013.

ROMÁN, C.: Conferencia Inaugural de creación de la Sociedad Española de Evaluación, 2000.

SALVADOR CENTELLES, C.: «El Control de Gestión. Diferentes modelos. Indicadores de servicios públicos», *Temas de Gerencia Pública*, tema 79. Madrid: Dirección General de la Función Pública, 1994.

SHAW, I. F.: *Qualitative Evaluation*. Sage Publications. Trowbridge, Wiltshire, RU, 1999.

SUBIRATS, J.: «Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales», *Ekonomiaz*, n.º 60, País Vasco, 2005.

— «Prólogo», PUTNAM, R.: *Para que la democracia Funcione. Las tradiciones cívicas en la Italia moderna*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, reedición, 2011.

VILLORIA MENDIETA, M.: «¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI». *XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Asunción, Paraguay, 2011.

VVAA: Informe Socio-económico de Andalucía (2009/10/11/12). CES-A, Junta de Andalucía.

5. Crisis económica, género y relaciones de trabajo. La construcción inacabable del modelo de igualdad efectiva

Rosa Quesada Segura
Universidad de Málaga

IGUALDAD. Como si no me ofendiera negar a los demás la misma oportunidad y derechos que a mí. Como si no fuera indispensable a mis propios derechos que los demás posean lo mismo que yo.

Walt Whitman

Hojas de hierba: al borde del camino

5.1. Planteamiento

El efecto de la crisis económica sobre los derechos sociales está dejando en evidencia las debilidades de las políticas tradicionales de igualdad de oportunidades y, en particular, de las políticas de igualdad de género en el ámbito de las relaciones de trabajo.

La imposición de un amplio y severo conjunto de medidas de ajuste económico a las economías del marco mediterráneo se ha completado, en nuestro caso, con una profunda reforma del ordenamiento laboral, a través de la ley 3/1212 y las que le han seguido, de clara inspiración neoliberal, caracterizada por la disminución de la tutela individual, de la eficacia del convenio colectivo y de la intervención social pública, es decir, de la Administración laboral, despojada de muchas de sus funciones de control y aseguramiento de la norma laboral.

Sin embargo, ni estas modificaciones normativas, ni ninguna otra medida similar que se adopte, puede desconocer el conjunto de normas internacionales y suprarregionales que nos vinculan en este tema, así como la importante jurisprudencia generada como consecuencia de la interpretación (principalmente de las directivas comunitarias), por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuyos efectos, en nuestra legislación laboral están siendo notables en este punto.

Además de nuestro propio modelo constitucional, que en sí mismo contiene el mandato expreso de consecución de la igualdad de oportunidades, recogido muy ampliamente en las Leyes Orgánicas 3/2007 de igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres y 1/2004 de Protección Integral de las Mujeres Víctimas de Violencia de Género. Normas que se aprueban en el periodo del Gobierno socialista y que tuvieron continuidad —complementariedad y mejorabilidad— en diversas normas autonómicas como, de forma singular, en la Ley 12/2007 para la promoción de la Igualdad de Género en Andalucía.

Pero si todo ello ha actuado generando un ámbito normativo especialmente activo en materia laboral, la realidad, sin embargo, muestra que hoy día la igualdad está lejos de ser la realidad que se persigue: menor empleo femenino, mayor desempleo de la mujer, desigualdad salarial, mayor índice de trabajo precario...

La consideración de la perspectiva de género, desde mediados de los años noventa permitió la articulación de los instrumentos adecuados para la consecución de la igualdad efectiva, principalmente mediante la transversalidad —en todas las medidas y acciones públicas adoptadas—, el enfoque integral de la normativa legal, y el empoderamiento —para lo cual debía servir de vehículo privilegiado la acción positiva—. Sin embargo, estas estrategias requieren primero, una política pública activa y con recursos financieros suficientes y, segundo, un consenso social generalizado que debe manifestarse en la negociación colectiva.

Sin embargo, no es esta la opción actual. Ni en la acción del Gobierno, y es que ha sido ésta la primera, entre las importantes reformas laborales realizadas en el pasado, en donde no se introduce medida alguna que contribuya a la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, ya que ni desarrolla aquellos preceptos de la Ley 3/2007 necesitados del mismo, ni parece que haya intención alguna de profundizar en estos temas. Ni, desde luego, en la negociación colectiva, preocupados los representantes de los trabajadores por mantener algo de su poder negociador en los temas que consideran esenciales, como la retribución y el mantenimiento del empleo, con el abandono, por consiguiente, de todo aquello que parece considerarse trivial cuando los cimientos más firmes del ordenamiento laboral parecen ceder ante la lógica del más puro sistema liberal.

Por ello la reflexión que se propone es abierta y no conclusiva: partiendo de que se contempla el principio de igualdad de género en las relaciones de trabajo, la pregunta sería: ¿siguen siendo útiles las estrategias adoptadas en un periodo económico favorable, cuando la situación económica es claramente diversa?

Y, teniendo en cuenta que la legislación laboral y de Seguridad Social es competencia estatal: ¿hasta qué punto las políticas de igualdad autonómicas pueden actuar de forma eficaz en este ámbito?

Y una vez centrada la cuestión en las distintas posibilidades de acción de nuestro Estatuto de Autonomía, entender, finalmente, si a partir del mismo son posible nuevas políticas activas de género en el ámbito social, que suplan o complementen o, sencillamente, hagan posibles, a aquellas otras que ya se consideran tradicionales pese a su modernidad.

5.2. Marco internacional y comunitario

Por citar las más relevantes, la Declaración Universal de Derechos Humanos, (Naciones Unidas, 1948)¹ y los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos (Naciones Unidas 1966)², normas, por lo demás de indudable valor hermenéutico a nivel in-

1 Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos:

«Art. 1: todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Art. 2: toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Art. 7: todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.»

2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2.1:

«Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.»

Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales:

«Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.»

ternacional y también nacional, en aquellas constituciones que así lo hayan previsto, como sucede con la española, de acuerdo con el artículo 10.2 de la misma. E igualmente, en el ámbito de Naciones Unidas cabe citar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Asamblea General, 1979) y, de forma singular, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) en donde, por primera vez se adopta el enfoque de género, y, en consecuencia, se diseñan los instrumentos adecuados para lograr la igualdad efectiva entre mujeres y hombres: el carácter transversal de todas las políticas, medidas y acciones que se establezcan, el carácter integral de la protección, la valoración del impacto de género en la normativa legal y en las políticas públicas y el empoderamiento a través de las diferentes medidas de acción positiva.

En el ámbito de la Unión Europea la igualdad de trato y oportunidades aparecen recogidos en los tratados y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, si bien, el principio de igualdad salarial ya venía recogido desde el propio Tratado de Roma, constitutivo de la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero)³, si bien obedecía más a motivos de política económica que a otros fines. La Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989) consagra la igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de empleo y profesión. Prohíbe la discriminación por razón de sexo, añadiendo, como introducción del principio de igualdad de oportunidades, que la declaración de igualdad formal «no será óbice a la adopción de medidas concretas para remediar las desigualdades de hecho» (artículo 16). A su vez, el Tratado de Ámsterdam (1997), fija, en su artículo 2, como objetivo de la Comunidad Europea «promover... la igualdad entre el hombre y la mujer», y en su artículo 3 introduce el principio de transversalidad al declarar que «la igualdad entre hombre y mujer deberá estar presente, impregnar, todas las políticas comunitarias —comercial, social, cultural, económica—. Y todas las acciones deberán tener como objetivo la eliminación de la desigualdad entre mujeres y hombres. Finalmente, la Constitución Europea (Tratados de Lisboa, 2007), declara «La igualdad como valor en el que se fundamente la Unión Europea» (artículo 2, TUE —Tratado de la Unión Europea—) y como objetivo de la Unión: «combatir la discriminación» (artículo 3.3, TUE). Y refiriéndose en concreto a la igualdad entre mujeres y hombres, el art. 157 TFUE (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) —norma exclusivamente dirigida a garantizar la igualdad de oportunidades y trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo, ocupación y condiciones de trabajo—, establece, en su apartado primero, la igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor. Y en

3 Art. 119 establece el principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres.

su apartado segundo abre la posibilidad de las acciones positivas al declarar que «el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún Estado miembro mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o a compensar desventajas en sus carreras profesionales».

Las directivas comunitarias sobre igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de las relaciones de trabajo son numerosas y abarcan un amplísimo contenido de materias. Así desde la inicial Directiva 75/117/CEE sobre igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos⁴, en donde se hace especial referencia a los criterios objetivos y comunes que deben impregnar la clasificación profesional a fin de evitar su feminización, hasta la Directiva 2002/73/CE en donde se pasa de la prohibición —actitud pasiva— al compromiso activo de erradicar el hecho discriminatorio, introduciendo el principio de igualdad sustancial al declarar que la igualdad de trato no resulta incompatible con las acciones que puedan establecer las legislaciones nacionales tendentes a lograr la igualdad real, en la que, por primera vez se introducen los conceptos clave de discriminación directa, discriminación indirecta, acoso sexual y acoso por razón de sexo. O la Directiva 2006/54/CE de refundición de las anteriores, en donde se resalta la función de los interlocutores sociales en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y en la interdicción de la discriminación, principalmente mediante la negociación colectiva.

A su vez las directivas 79/7/CEE, 86/378/CEE, 86/613/CEE y 96/97/CE tienen por finalidad introducir el principio de igualdad de trato en materia de Seguridad Social entre hombres y mujeres, y ello tanto en el régimen general como en los regímenes profesionales, incluida la actividad autónoma.

Dentro del sistema de garantías, la Directiva 97/80/CE relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo, modifica las normas de la carga de la prueba.

Y en materia de seguridad y salud en el trabajo, la Directiva 92/85/CEE, de 19 de octubre, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en periodo de lactancia, la Directiva 93/34/CEE, de 3 de junio, sobre el permiso parental que procura la

4 Aquí, el principio de igualdad de retribución implica para un mismo trabajo o para un trabajo al que se atribuye un mismo valor la eliminación, en el conjunto de los elementos y condiciones de retribución, de cualquier discriminación por razón de sexo. Una definición que fue modificada por el artículo 141 del Tratado constitutivo tras Ámsterdam —que sustituye al anterior artículo 119—, a fin de incorporar cualquier elemento de carácter retributivo y cualquier forma de retribución en la definición de salario.

compatibilización de las responsabilidades familiares con el desempeño de un trabajo remunerado. En este caso las reglas actúan única y específicamente sobre la ordenación del tiempo de trabajo. Por otra, garantizar el mantenimiento del empleo y demás derechos del trabajador en la relación de trabajo, en el supuesto de utilización de los derechos previstos legalmente en esta materia y la Directiva 2010/18/EU, de 8 de marzo, última de esta serie, que establece el permiso de paternidad con carácter intransferible. En conjunto, y mediante todas ellas se avanza en la idea de que la conciliación de la vida personal, familiar y laboral debe procurar que ambos padres asuman por igual los derechos y deberes del cuidado del menor y de las personas dependientes. Es decir, avanzar hacia la corresponsabilidad.

Pero si las directivas son importantes, ya que existe la obligación de transposición de su contenido al ordenamiento nacional por parte de los Estados miembros, no puede desconocerse la importancia de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en esta materia, y especialmente en lo que afecta a nuestro propio ordenamiento laboral y de Seguridad Social, de lo que es muestra dos importantes sentencias: el asunto Roca Álvarez (2010), por el que se modifica el artículo 37.4 del Estatuto de los Trabajadores, y en consecuencia, la titularidad compartida del permiso por lactancia de ambos progenitores cuando sean trabajadores por cuenta ajena —modificación que se introduce por la Ley 3/2012— y el asunto Elbal Moreno (2012), que da lugar a una serie encadenada de pronunciamientos del Tribunal Constitucional español y finalmente, a la derogación de la Disposición adicional séptima de la Ley General de Seguridad Social, al entender que la formula empleada para el computo del tiempo de trabajo para tener derecho a la pensión de jubilación, en el caso de los trabajadores a tiempo parcial suponía una discriminación indirecta al afectar a un número considerablemente mayor de mujeres que de hombres, lo que se produce mediante la ley 11/2013 en donde se introduce una compleja y nueva formula para el calculo de la pensión de jubilación en el trabajo a tiempo parcial.

5.3. El marco constitucional y autonómico

La Constitución española —artículo 14 y artículo 9.2— declara la igualdad de todos los españoles, la prohibición de discriminación por una serie de motivos que enumera —en una lista abierta—, así como el mandato expreso a los poderes públicos de consecución de la igualdad de oportunidades.

La LO 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y la LO 3/2007, de Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres, con fundamento en una sólida

base constitucional en torno a los principios de igualdad y no discriminación⁵ y, como se ha dicho ya, en una normativa internacional de naturaleza programática, igualmente consolidada, son las normas legales que, por primera vez, adoptan la perspectiva de género y, en consecuencia, las estrategias derivadas de la misma: la transversalidad en todas las medidas y acciones que se imponen, el carácter integral de la norma legal y el empoderamiento a través de las acciones positivas.

El cambio de perspectiva no solo es importante, es imprescindible. El sexo como causa de discriminación prohibida hace referencia a la mujer desde un concepto esencialmente biológico, desde esa óptica se prohíbe la discriminación en comparación con el trato dado al hombre. Es el sentido que adopta el art. 14 CE y generalmente todas las normas internacionales —como la Convención para la erradicación de todas las formas de discriminación contra la mujer de Naciones Unidas (1979)—:

...toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independiente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y de la mujer de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o civil o en cualquier otra esfera...

hasta que en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Naciones Unidas —celebrada en Beijing en 1995—, se recoge el término «género», definiéndolo como una manifestación de las históricas relaciones de poder que existen y persisten entre hombres y mujeres, que derivan esencialmente de patrones culturales y presiones sociales.

El género es, por tanto, un concepto político que hace referencia a la situación social de subordinación de la mujer como consecuencia de razones religiosas, culturales e históricas, lo que extiende notablemente los contenidos de la prohibición de discriminación, generando una multiplicidad de áreas en las que se manifiesta y ante las que se debe actuar.

5 No cabe duda alguna sobre la legitimación en nuestro ordenamiento jurídico de las medidas de acción positiva a favor de la mujer como instrumento para quebrar situaciones de desigualdad, que justifican medidas a favor de la mujer que estén destinadas a remover obstáculos que de hecho impidan a la realización de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el trabajo, y en la medida en que esos obstáculos puedan ser removidos efectivamente a través de ventajas o medidas de apoyo hacia la mujer que aseguren esa igualdad real de oportunidades y no puedan operar de hecho en perjuicio de la mujer, STC 229/1992.

Desde esta perspectiva se entiende la naturaleza y caracteres de las dos Leyes de igualdad españolas. Lo que quiere decir que la perspectiva de género actúa como eje principal, presente en todos los ordenes normativos —penal, civil, procesal, laboral y de protección y asistencia social— a los que ambas leyes se dirigen, y especialmente en aquellos ámbitos claves en la determinación del cambio social que se persigue, como la educación, la sanidad, la publicidad y los medios de comunicación, implicando en ello a los medios públicos y las organizaciones de la sociedad civil.

De esta forma el establecimiento de una sociedad realmente igualitaria requiere que cambie la perspectiva hasta el momento presente en los instrumentos normativos. Lo importante para identificar la discriminación es la valoración del resultado que produce una medida, un acto, una disposición o una decisión —provenza de una norma legal o reglamentaria, de un convenio colectivo, de una orden del empresario o de una decisión o acción de un sujeto privado—, siendo irrelevante la intencionalidad final de la misma. En este sentido la definición de discriminación directa e indirecta —presente en la LO 3/2007, transponiendo la Directiva 2002/73/CE—, confirma que la discriminación se produce también por el resultado adverso e injustificado derivado de actos en principio neutros, que ponen en desventaja de manera particular a personas de un sexo con respecto a personas de otro.

El nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía) establece un conjunto de normas referidas al derecho a la igualdad y a la prohibición de discriminación en un sentido muy amplio pese a que, como se señala en su artículo 13:

...los derechos aquí reconocidos tendrán el alcance y la interpretación de acuerdo con los derechos constitucionales y los Tratados y Convenios internacionales⁶.

Lo que esta de acuerdo con el reparto competencial previsto en nuestra Constitución.

6 Artículo 13. Alcance e interpretación de los derechos y principios:

«Los derechos y principios del presente Título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes.

Ninguno de los derechos o principios contemplados en este Título puede ser interpretado, desarrollado o aplicado de modo que se limiten o reduzcan derechos o principios reconocidos por la Constitución o por los tratados y convenios internacionales ratificados por España.»

Como se sabe, el artículo 149.1.1 CE atribuye al Estado competencia exclusiva en «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales». El Estado, pues, garantiza las condiciones básicas —o mínimas— que suponen un principio de uniformidad de la igualdad de todos los españoles, mientras que el artículo 9.2 CE declara la obligación de los poderes públicos —entre ellos, sin duda, los órganos de gobierno y legislativos de las Comunidades Autónomas— de «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integre, sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud», es decir, la actuación contra la discriminación que puede llevar al establecimiento e impulso de las acciones positivas como forma de procurar la igualdad efectiva. Y ello puede hacerse en estas normas autonómicas.

En los artículos posteriores del EAA, el artículo 14 bajo el epígrafe «Prohibición de discriminación», se refiere específicamente a las acciones positivas al señalar que la prohibición de discriminación «no impedirá acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas»⁷. A su vez, el artículo 15 establece «la Igualdad de oportunidades entre el hombre y la mujer»⁸, y el artículo 16 «la protección contra la violencia de género indicando que la misma incluirá medidas preventivas, medidas asistenciales y ayudas públicas»⁹.

Lo que está en consonancia con el artículo 149.1.1 CE, en cuanto garantiza una protección integral a la mujer víctima de violencia de género, y asimismo con el artículo 148.1.20° CE, que atribuye a las Comunidades Autónomas competencias en materia de asistencia social —en los términos y con la amplitud que fijen sus respectivos Esta-

7 Artículo 14. Prohibición de discriminación:

«Se prohíbe toda discriminación en el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de los deberes y la prestación de los servicios contemplados en este Título, particularmente la ejercida por razón de sexo, orígenes étnicos o sociales, lengua, cultura, religión, ideología, características genéticas, nacimiento, patrimonio, discapacidad, edad, orientación sexual o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. La prohibición de discriminación no impedirá acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas.»

8 Artículo 15. Igualdad de género:

«Se garantiza la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos».

9 Artículo 16. Protección contra la violencia de género:

«Las mujeres tienen derecho a una protección integral contra la violencia de género, que incluirá medidas preventivas, medidas asistenciales y ayudas públicas».

tutos—. Lo que significa que las leyes autonómicas sobre violencia de género pueden ampliar el ámbito subjetivo y reconocer para todos estos supuestos allí contenidos, el conjunto de las prestaciones asistenciales previstas, que normalmente mejoran y complementan las ya establecidas en la norma legal. Pero su competencia está delimitada por su ámbito territorial y por los límites que impone el artículo 149 CE.

En este sentido, el art. 73 EAA establece las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma en materia de políticas de género:

Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de políticas de género que, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de la competencia que le atribuye el *artículo 149.1.1ª de la Constitución*, incluye, en todo caso:

- a) La promoción de la igualdad de hombres y mujeres en todos los ámbitos sociales, laborales, económicos o representativos. Lo que significa que se atribuye, expresamente a la Comunidad Autónoma la facultad de dictar normativas propias o de desarrollo en esta materia.
- b) La planificación y ejecución de normas y planes en materia de políticas para la mujer, así como el establecimiento de acciones positivas para erradicar la discriminación por razón de sexo.
- c) La promoción del asociacionismo de mujeres.

Igualmente, se establece la competencia —en este caso, compartida— de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de lucha contra la violencia de género, la planificación de actuaciones y la capacidad de evaluación y propuesta ante la Administración central. La Comunidad Autónoma podrá establecer medidas e instrumentos para la sensibilización sobre la violencia de género y para su detección y prevención, así como regular servicios y destinar recursos propios para conseguir una protección integral de las mujeres que han sufrido o sufren este tipo de violencia.

En base a este artículo del EAA se aprueban dos leyes importantes en nuestra Comunidad Autónoma: la Ley 12/2007 para la promoción de la igualdad de género en Andalucía y la Ley 13/2007, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género en Andalucía, en donde se establecen medidas de sensibilización, prevención y carácter asistencial.

5.4. En especial, dos temas importantes en el ámbito de las relaciones de trabajo y del empleo: la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, y el fomento del empleo

Dentro del respeto al marco genérico de competencias previsto en la Constitución respecto a la acción territorial del Estado y la distribución del poder, los Estatutos de Autonomía pueden establecer su propio ámbito competencial. Este principio dispositivo hace posible la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias previstas en el art. 148.1 CE, lo que incluye funciones legislativas y de gestión de forma exclusiva en las materias asignadas, o funciones de ejecución en aquellas otras cuyo título competencial corresponde al Estado. Si bien ello exige la previsión específica en los respectivos Estatutos de Autonomía que en este sentido deben decidir las competencias que asumen dentro de las constitucionalmente posibles, de forma exclusiva o compartida y con funciones legislativas o no. En la actualidad la proliferación de normas autonómicas, de acuerdo con los nuevos Estatutos de Autonomía, está siendo tan abundante en materia de empleo y, en general, en materia socio laboral, que puede afirmarse que la aplicación práctica de la mayor parte de las normas sociales relevantes hoy resultaría incomprensible, si no se tiene en cuenta tales normas autonómicas. Y en este sentido, el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía sigue esta misma tendencia expansiva.

De acuerdo al mismo en relación con los artículos 148 y 149 CE, corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en primer lugar, la ejecución de la legislación laboral del Estado, conforme a lo establecido en el artículo 149.1.7ª CE¹⁰

En segundo lugar, corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, con el fundamento constitucional que le presta el artículo 149.1.13º CE —que atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia «en el fomento del desarrollo económico dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional»—, y el artículo 149.3 CE —en donde se declara que las competencias no atribuidas al Estado podrán corresponder a las CCAA en virtud de sus respectivos Estatutos—, la competencia sobre fomento de empleo incluida dentro de la más amplia competencia sobre desarrollo y ejecución de la actividad económica en Andalucía de acuerdo con el artículo 58.2 del Estatuto de Autonomía.

10 Artículo 63. Empleo, relaciones laborales y seguridad social:

«1. Corresponden a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación del Estado, las competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales, que incluyen en todo caso: Las políticas activas de empleo, que comprenderán la formación de los demandantes de empleo y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes; la intermediación laboral y el fomento del empleo.»

De esta forma el «fomento del desarrollo económico y planificación de la actividad económica en Andalucía» se configura como título genérico y suficiente para justificar la asunción de competencias con carácter exclusivo por parte del Estatuto de Autonomía para Andalucía en el ámbito del fomento de empleo, cuando, por lo demás, existe una auténtica declaración institucional de la importancia —se declara como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía— *la consecución del pleno empleo, estable y de calidad* en todos los sectores de la producción y la especial garantía de puestos de trabajo para las mujeres y las jóvenes generaciones de andaluces. Y por ello se contempla con especial énfasis, dentro de las orientaciones de políticas públicas, en el Capítulo II dedicado a «Empleo y relaciones laborales», primero en el artículo 169.1 EAA —cuando se encomienda a los poderes públicos de la Comunidad fomentar el acceso al empleo de los jóvenes y *orientar sus políticas a la creación de empleo estable y de calidad para todos*, con singular atención a la inserción laboral, la formación, la promoción profesional, la estabilidad en el empleo y la reducción de la precariedad laboral, con mención especial a la inserción laboral de las personas con discapacidad y de los colectivos en situación o riesgo de exclusión social—, y segundo, en el artículo 173 que afirma la autonomía de las políticas de la Comunidad Autónoma en materia de relaciones laborales, incluyendo dentro de las mismas, *las políticas activas de empleo, la intermediación y el fomento del empleo y del autoempleo*.

Junto a ello, corresponde a la Comunidad Autónoma —artículo 61.1 EAA en correspondencia con el artículo 148.1.20 CE— competencia autonómica exclusiva en materia de Asistencia y servicios sociales, que incluyen «la regulación y aprobación de planes y programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de necesidad social».

En síntesis, y de acuerdo con la distribución de competencias que permite el marco constitucional y autonómico, corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía las siguientes competencias en materia de empleo: facultades de ejecución en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación; competencias legislativas, que permiten la puesta en marcha de programas de empleo autonómicos; el fomento de la economía social y el autoempleo; y, finalmente, la capacidad de establecer políticas de protección social de carácter asistencial y con la finalidad de integración de colectivos socialmente marginados a través del trabajo y la formación.

No obstante, deben tenerse en cuenta tres importantes limitaciones a la política de empleo autonómica. La primera limitación procede del propio reparto competencial establecido en el artículo 149.1 7ª CE. Como reiteradamente ha puesto de manifiesto la doctrina del Tribunal Constitucional, las competencias relativas al fomento del empleo no legitiman a la Comunidad Autónoma para invadir la competencia legislativa del Es-

tado en materia laboral. Por ello, en la ordenación y regulación del fomento de empleo la competencia autonómica puede incentivar, subvencionar, organizar, seleccionar colectivos, poner en marcha proyectos específicos, favorecer el autoempleo... cualquier medida que contribuya al fin propuesto, pero siempre que no invada las competencias legislativas que corresponden al Estado, como sería, por ejemplo, si se pretendiese alterar los diferentes tipos de contratos de trabajo, o modificar el régimen previsto para la extinción de la relación laboral... ya que «ni las reglas relativas al fomento del empleo, ni la política de subvenciones puede alterar el orden constitucional de competencias» —SSTC 30/1982, 95/1986, 145/1986, 201/1988 y 360/1993—. De esta forma, la importante limitación que supone la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral reduce las posibilidades de actuación de la política andaluza de fomento de empleo al establecimiento de estímulos a la contratación, principalmente de carácter económico, formativo y de asesoramiento —aquí entra la subvención a determinadas modalidades de contratos de trabajo, la formación profesional gratuita y la asistencia técnica en materia laboral—; mientras que le queda vedada la importante vía de impulso a la contratación que permitiría la posibilidad de regulación del contrato de trabajo, que no tiene por qué ser exclusivamente introductora de reglas de flexibilidad a través de la desregulación de condiciones de trabajo, sino también de reglas singulares en atención a las circunstancias del mercado de trabajo regional y de los colectivos a los que la norma de promoción va destinada. Pero como se sabe, la reserva competencial a favor del Estado responde a la garantía del principio de igualdad, valor superior de nuestro ordenamiento que proclama el artículo 1 CE y es principio general «De la Organización Territorial del estado», conforme a los artículos 137 a 139 CE.

La segunda limitación proviene de la reserva que goza la Administración del Estado en la gestión de las políticas pasivas de empleo o de protección por desempleo —al ser materia que corresponde al régimen económico de la Seguridad Social y por tanto de competencia exclusiva del Estado de acuerdo al artículo 149.1.17º CE— y en consecuencia el reconocimiento del derecho a las mismas y el pago de las prestaciones que correspondan continúan siendo competencia del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE). Como lo siguen siendo las correspondientes al Programa de Empleo Agrario, que el Gobierno considera política pasiva de empleo.

La tercera, finalmente, es consecuencia de la sujeción de la competencia autonómica a «los objetivos marcados por la política económica nacional», de acuerdo al artículo 148.1.13ª CE, así como de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales según el artículo 149.1.3º CE. En este caso, razones institucionales justificarían que, en presencia de tales objetivos, cediese la autonomía competencial en favor de la acción estatal.

5.4.1. Conciliación de la vida laboral, familiar y personal

Todo lo anterior respecto al reparto de competencias sirve para explicar como en materia de conciliación de la vida laboral, familiar y personal las reglas ligadas a la relación de trabajo son las establecidas en el Estatuto de los Trabajadores, sin que las reglas autonómicas puedan modificar ni afectar su contenido y vigencia. La pregunta es, en consecuencia, ¿qué competencias asume en esta materia la CAA?

En resumen, los artículos 36 y 37 EAA reconocen el derecho, permiten la adopción de medidas, y encomiendan a los poderes públicos la organización de los tiempos de vida ciudadana, con el fin de lograr un reparto equilibrado mediante horarios que permitan un mejor uso —y más humanizado— de la jornada laboral, la vida personal y los tiempos de descanso, a la vez que encomiendan, asimismo, la creación de servicios e infraestructuras con igual finalidad¹¹.

11 Artículo 36. Derecho y deber de la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el ámbito público y privado:

«1. Las mujeres y los hombres en Andalucía tienen el derecho y el deber de compartir adecuadamente las responsabilidades familiares, las tareas domésticas y el cuidado y la atención de las personas en situación de dependencia, posibilitando la conciliación de la vida laboral, personal y familiar y la configuración de su tiempo, para alcanzar la efectiva igualdad de oportunidades de mujeres y hombres.

2. Las Administraciones públicas de Andalucía adoptarán medidas para garantizar la conciliación de la vida laboral, familiar y personal de las mujeres y hombres, teniendo en cuenta los nuevos modelos de familia y la situación de las mujeres que viven en el medio rural.»

Artículo 37. Organización de espacios, horarios y creación de servicios:

«1. Para facilitar la conciliación de la vida laboral, familiar y personal a través de un reparto equilibrado del tiempo de hombres y mujeres, la Administración de la Junta de Andalucía, en colaboración con las Entidades Locales, promoverá la elaboración de planes de diseño y organización de los espacios que faciliten la funcionalidad de la ciudad, propicien la proximidad de las dotaciones y servicios y minimicen los desplazamientos y tiempos de acceso.

2. Se promoverá la coordinación entre los horarios laborales y el de los centros educativos.

3. Asimismo, se impulsará la creación de infraestructuras y servicios para facilitar el cumplimiento de las responsabilidades familiares y el cuidado y atención de menores y de personas en situación de dependencia.»

Respecto a la conciliación en las empresas privadas el artículo 38 EAA¹² se muestra más parco, ya que solo habla de incentivar guarderías y servicios como centros infantiles en polígonos y parques tecnológicos.

Más importante, sin embargo, en esta materia cuando se refiere a la conciliación en la Función Pública andaluza¹³, ya que aquí sí tiene competencia para, por ejemplo, aumentar el permiso de paternidad a cuatro semanas —algo que está pendiente de concreción en el ámbito nacional, ya que el Estatuto de los Trabajadores lo fija en 13 días y en la actualidad su ampliación a cuatro semanas ha sido de nuevo prorrogado hasta el 1 de enero de 2014—.

12 Art. 38 EAA:

«1. La Junta de Andalucía impulsará medidas que favorezcan, en la empresa, la conciliación de la vida laboral, familiar y personal.

2. Asimismo, se podrá incentivar a las empresas para que proporcionen servicios y medidas destinadas a facilitar la conciliación de la vida laboral, familiar y personal, mediante la creación de centros infantiles en el ámbito laboral, infraestructuras y servicios adecuados.

3. La Junta de Andalucía impulsará la creación de centros infantiles en polígonos industriales y parques tecnológicos que posibiliten, a los hombres y mujeres, la conciliación de la vida laboral, familiar y personal.»

13 Artículo 39. Conciliación en el empleo público:

«La Administración de la Junta de Andalucía impulsará medidas de flexibilización horaria y jornadas parciales, así como la creación de centros infantiles en los centros de trabajo, para facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar de las empleadas y empleados públicos, y hacer posible un reparto equilibrado de las tareas y responsabilidades familiares domésticas.»

Artículo 40. Permiso de paternidad:

«1. La Administración de la Junta de Andalucía establecerá un permiso de paternidad, de hasta cuatro semanas, individual y no transferible a favor de todo su personal en los casos de nacimiento de hija o hijo, adopción o acogimiento permanente de menores de hasta 6 años.

2. Asimismo, se establecerá un permiso de las mismas características señaladas en el apartado anterior cuando progenitores adoptantes o acogedores tengan el mismo sexo, que disfrutará la persona a la que no le correspondiera el permiso por parto, adopción o acogimiento establecido con carácter general.»

5.4.2. Fomento del empleo

Las posibilidades que se presentan en este ámbito para la acción de las Comunidades Autónomas son, como ya se ha dicho, muy superiores a la materia anterior.

En uso de tales competencias la CAA ha elaborado diferentes Programas de Fomento de empleo dirigidos a la mujer con utilización, en la mayoría de los casos, de los Programas financiados con Fondos europeos. Todos los Programas que se citan a continuación se han establecido para los años 2007 a 2013.

El Programa *Unidades de Empleo de Mujeres*, desarrollado por el Instituto Andaluz de la Mujer (IAM) en colaboración con las Corporaciones Locales, se compone de una red de servicios de orientación profesional para mujeres, a través de itinerarios personalizados de inserción laboral, que incluyen la perspectiva de género y que posibilitan la mejora de su empleabilidad. Sus actuaciones están cofinanciadas por el Fondo Social Europeo integrado en el Marco Estratégico Regional de Andalucía (MER-AN) 2007-2013. Su finalidad es la de mejorar la empleabilidad de las mujeres andaluzas en general, prestando especial atención a colectivos con especiales dificultades de inserción derivadas de su situación, como mujeres inmigrantes, de etnia gitana, con alguna discapacidad o porque son mujeres que pertenecen al ámbito rural.

El Programa *Universidades y Empleo de Mujeres* (UNIVERSEM), desarrollado por el IAM en colaboración con las universidades de la Comunidad Autónoma de Andalucía y dirigido a apoyar la mejora de las posibilidades de las universitarias en el mercado laboral, en condiciones de igualdad a los hombres, está cofinanciado por el Fondo Social Europeo en el marco del Programa Operativo del FSE, integrado en el Marco Estratégico Regional de Referencia 2007-2013. En este caso su finalidad es el de *mejorar las opciones de empleabilidad de las graduadas y postgraduadas universitarias*, facilitándoles el conocimiento de los recursos de orientación y formación disponibles, así como las opciones más ventajosas para acceder y mantenerse en el empleo en función de sus intereses, demandas y sus perfiles formativos.

El Programa CUALIFICA de Formación y Empleo dirigido a mujeres andaluzas víctimas de violencia de género promovido por el IAM en colaboración con la Consejería de Empleo, es uno de los programas de empleo más eficientes para la normalización de la situación de las mujeres víctimas de violencia de género, ya que incorpora los contenidos curriculares oportunos para que las usuarias mejoren su calidad de vida. Tráves del mismo se trata de procurar *la inserción laboral de las mujeres víctimas de*

violencia de género mediante la mejora de sus competencias profesionales, a través de un proceso integral de cualificación con una duración de 700 horas, que incluye orientación, formación y prácticas en empresas.

5.5. La situación actual, y las cuestiones planteadas

Sin embargo, pese a todo este inmenso aparato de medidas y políticas europeas, nacionales y autonómicas a favor de la igualdad real entre mujeres y hombres, y en referencia exclusiva al ámbito de las relaciones de trabajo, puede afirmarse que, en la actualidad, la realidad nos muestra estar lejos de la finalidad que se persigue: menor empleo femenino, mayor desempleo de la mujer, mantenimiento de la desigualdad salarial, menor capacidad de promoción, mayor número de mujeres trabajando en lo que se denomina trabajo precario —a tiempo parcial, temporal...—.

Los tiempos actuales no son propicios para las políticas sociales y especialmente para las políticas de género; prueba de ello es que incluso está cambiando la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional que, tras crear una línea jurisprudencial activamente combativa en materia de discriminación por género, está variando peligrosamente hacia otra más proclive a los intereses empresariales —me refiero a la STC de 10-10-2013, en donde se deniega el recurso de amparo, al entender que no existe discriminación en el despido de una trabajadora embarazada durante el periodo de prueba—.

Y prueba de ello, igualmente que, si bien tras la Ley de Igualdad Efectiva de 2007 se impulsó una negociación colectiva muy proclive a introducir medidas de igualdad de oportunidades y trato de la mujer, en la actualidad los convenios colectivos no contienen referencia a este tema o bien lo hacen de forma muy marginal y poco efectiva.

Por ello la reflexión inicial se centraba en dos cuestiones, que ahora trataré de contestar:

La primera: ¿siguen siendo útiles las estrategias derivadas de la perspectiva de género, en este contexto económico y político claramente diverso al momento en el que se iniciaron?

La segunda: ¿hasta qué punto las políticas de igualdad autonómicas pueden actuar de forma eficaz en este ámbito, a la vista del juego de competencias previsto en nuestra Constitución?

La respuesta a la primera pregunta es Si —con mayúsculas—. Este es el camino. Será largo, lento, pero imprescindible. Y para ello se pondrán diferentes ejemplos:

- Llegar del concepto de conciliación al de corresponsabilidad solo es posible desde el concepto de género. Medidas que reconocen por igual al trabajador y a la trabajadora el derecho y el deber de cuidado del menor y de las personas dependientes. No como función asociada a la mujer, sino como función asociada a la persona, a todas las personas. Cambiando de esta forma estereotipos sociales de cuidado y dependencia.
- Combatiendo la discriminación indirecta que se encuentra en la feminización y masculinización de los trabajos y con ello de las categorías profesionales y, en consecuencia, justificando la desigualdad salarial. No se puede, *a priori* categorizar a las personas en función de su sexo y, en consecuencia, atribuyendo aptitudes y capacidades que a continuación se valoran o desvaloran en función de tales distinciones.
- Visualizar la raíz del problema. En la violencia de género lo que se pone de relieve es la relación asimétrica del poder patriarcal a través de relaciones de dominio/sumisión.
- La perspectiva de género impulsa la necesidad evidente de que la mujer acceda a puestos de responsabilidad y decisión. Las acciones positivas son, por tanto, el vehículo imprescindible para ello.
- La revisión desde la óptica de género de las normas legales ha corregido —y sirve para corregir— aquellas que producen un perjuicio indirecto a la mujer, o a ciertas categorías de mujeres, por no haberse tenido en cuenta el impacto de género en su elaboración y aprobación. Así, se ha modificado el artículo 174.2 LGSS que establecía, para tener derecho a la pensión de viudedad, la existencia de un convenio regulador en caso de separación. Exigencia que afectaba negativamente a las mujeres víctimas de violencia de género que, precisamente, debido a ello, no habían realizado en su momento el convenio regulador de separación que posteriormente la norma exigía. Norma corregida en la actualidad, especialmente tras la denuncia a las Comisiones permanentes de Igualdad del Parlamento y del Senado de la Nación por el Observatorio Jurídico-Laboral de la Violencia de Género de la Universidad de Málaga.

La respuesta a la segunda cuestión es igualmente SI.

Las políticas autonómicas y, en este caso, las políticas de la CAA, pueden actuar, tienen margen para ello, de acuerdo a las reglas de competencia ya expuestas, y además de hacerlo de forma eficaz.

De manera directa por la vía de la asistencia social, de la formación y del fomento del empleo. En este sentido debe tenerse en cuenta que el reparto de competencias de acuerdo con la Constitución y el EAA permite una política andaluza de fomento de empleo autónoma, en la medida que procede de una ordenación legislativa propia y que cuenta con sus propios medios de financiación.

Por lo demás, la utilización de los principios de complementariedad, cercanía y subsidiariedad, sirven para ampliar las competencias de nuestra Comunidad Autónoma en esta materia. Y desde luego, no puede desconocerse que, existe, además, una clara vocación política para que la igualdad entre mujeres y hombres sea en Andalucía, como se declara, real y efectiva.



Foro Permanente sobre el
Estado Autonómico