

POLÍTICAS E INTERVENCIONES ANTE LOS PROCESOS DE VULNERABILIDAD Y EXCLUSIÓN DE PERSONAS Y TERRITORIOS

Análisis comparado México-España

ENRIQUE PASTOR SELLER • LETICIA CANO SORIANO



Dykinson, S.L.

**POLÍTICAS E INTERVENCIONES
ANTE LOS PROCESOS DE
VULNERABILIDAD Y EXCLUSIÓN DE
PERSONAS Y TERRITORIOS**

Análisis comparado México-España

EDITORES:
ENRIQUE PASTOR SELLER
LETICIA CANO SORIANO

**POLÍTICAS E INTERVENCIONES
ANTE LOS PROCESOS DE
VULNERABILIDAD Y EXCLUSIÓN DE
PERSONAS Y TERRITORIOS**

Análisis comparado México-España



Dykinson, S. L.

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro, incluido el diseño de la cubierta, puede reproducirse o tramitarse por ningún procedimiento electrónico o mecánico. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

El contenido íntegro del texto ha sido evaluado de manera anónima por pares de expertos

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© Copyright by
Los autores
Madrid

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

Edita: Editorial Dykinson y Departamento de Publicaciones de la Escuela Nacional de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México.

ISBN Universidad Nacional Autónoma de México: 978-607-02-6541-9

ISBN (Dykinson): 978-84-9085-726-7

Depósito Legal: M-6049-2016

Maquetación:

GERMÁN BALAGUER VALDIVIA - german.balaguer@gmail.com

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	15
---------------------------	----

ENRIQUE PASTOR SELLER Y LETICIA CANO SORIANO

MÉXICO

I. LA INTERVENCIÓN SOCIAL: EJE MEDULAR EN EL ANÁLISIS DEL TRABAJO SOCIAL EN EL CONTEXTO MEXICANO ACTUAL	23
--	----

SILVIA GALEANA DE LA O. Y JOSÉ LUIS SAINZ VILLANUEVA

1. DINÁMICA COMPLEJA DEL ESCENARIO ACTUAL DE MÉXICO ...	24
1.1. Contexto	24
1.2. La desigualdad social en México.	26
2. LA INTERVENCIÓN COMO PIEDRA ANGULAR EN LA REDIMENSIÓN DEL TRABAJO SOCIAL.....	28
2.1. La importancia de la intervención social	28
2.2. Dilemas de la intervención social	31
3. PROPUESTA	34
4. BIBLIOGRAFÍA	35

II. RECUPERAR LAS RAÍCES CAUSALES PARA EL ABORDAJE DE FENÓMENOS SOCIALES: DESAFÍOS ACTUALES DEL TRABAJO SOCIAL EN MÉXICO	37
---	----

LETICIA CANO SORIANO Y PEDRO ISNARDO DE LA CRUZ LUGARDO

1. INTRODUCCIÓN	38
2. REPENSAR LA PRÁCTICA PROFESIONAL, LA INTERVENCIÓN Y LA INVESTIGACIÓN DESDE NUEVOS PROCESOS EPISTÉMICOS, DIAGNÓSTICOS Y SOCIOCULTURALES.....	38
2.1. De la praxis y el diagnóstico social a los planes de acción	39
2.2. De la identificación y explicación diferenciada de problemas y necesidades sociales. ¿Cómo acercarnos con mayor científicidad a la complejidad social?.	39
2.3. Prudencia social en la intervención social compleja.....	40

ÍNDICE

2.4.	Lógicas de actuación y equipos de profesionales de lo social en la configuración de políticas públicas y diseños de metodologías sociales para contextos complejos.....	42
2.5.	Desarrollo de nuevas metodologías, ámbitos de justicia y convivencia, proyectos de comunidad y sociedad	43
2.6.	¿Intersubjetividad social participativa y autónoma?	46
2.7.	Cosmovisión cultural del profesional y la investigación de trabajo social	47
3.	CONCLUSIONES.....	47
4.	BIBLIOGRAFÍA	48

III. PARADOJAS DE LA FORMACIÓN Y PRÁCTICA DEL TRABAJO SOCIAL EN LATINOAMÉRICA

51

TERESA GERARDA ZAMORA DÍAZ DE LEÓN

1.	INTRODUCCIÓN	51
2.	LA FORMACIÓN PROFESIONAL	52
3.	CONSIDERACIONES FINALES.....	60
4.	BIBLIOGRAFÍA	61

IV. EL CONSTRUCTO HISTÓRICO DE LA INTERVENCIÓN SOCIAL EN EL TRABAJO SOCIAL MEXICANO Y LA ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL DE LA UNAM. (UN ENSAYO SOCIO ANTROPOLÓGICO).....

63

GUILLERMO CAMPOS Y COVARRUBIAS

1.	INTRODUCCIÓN	63
2.	LA INTERVENCIÓN SOCIAL EN EL TRABAJO SOCIAL.....	64
3.	CONCLUSIONES.....	72
4.	BIBLIOGRAFÍA	73

V. LA PRISIÓN COMO UN EJE DE LA POLÍTICA NEOLIBERAL. REFLEXIONES SOBRE EL PAPEL DEL TRABAJO SOCIAL PENITENCIARIO EN MÉXICO

75

BERENICE PÉREZ RAMÍREZ

	INTRODUCCIÓN.....	75
1.	LAS POLÍTICAS DEL ESTADO NEOLIBERAL Y EL GIRO PUNITIVO	76
2.	EL CASO DE MÉXICO Y EL TRABAJO SOCIAL PENITENCIARIO.....	79
2.1.	Trabajo social penitenciario.....	80
2.2.	¿Cuáles son los retos? Reflexiones desde el trabajo de campo.....	82

ÍNDICE

3.	REFLEXIONES FINALES	84
4.	BIBLIOGRAFÍA	85
VI. EL CAMBIO EN TRABAJO SOCIAL: INTENCIÓN, RUPTURAS Y ESTRATEGIAS		
NELIA TELLO PEÓN		
1.	REFLEXIONES INICIALES.....	89
2.	¿QUÉ ENTENDEMOS POR SUJETO CON RESPONSABILIDAD HISTÓRICA SOCIAL PARA SÍ Y SU ENTORNO?.....	93
3.	¿CÓMO PROBLEMATIZAR LA REALIDAD DESDE TRABAJO SOCIAL?.....	93
4.	TRES NIVELES DE INTERVENCIÓN PARA EL CAMBIO SOCIAL	96
4.1.	El cambio en procesos de vulnerabilidad y exclusión.....	97
5.	CONCLUSIONES.....	99
6.	BIBLIOGRAFÍA	99
VII. POLÍTICAS PÚBLICAS Y VIOLENCIA DE GÉNERO EN MÉXICO		
JULIA DEL CARMEN CHÁVEZ CARAPIA		
1.	INTRODUCCIÓN	103
2.	SITUACIÓN JURÍDICO-SOCIAL Y POLÍTICA DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN MÉXICO	104
3.	VIOLENCIA DE GÉNERO.....	106
4.	POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO	111
5.	CONCLUSIONES.....	114
6.	BIBLIOGRAFÍA	115
VIII. CONDICIÓN SOCIAL DE LOS JÓVENES EN CONTEXTOS URBANOS EN MÉXICO		
AÍDA IMELDA VALERO CHÁVEZ		
1.	INTRODUCCIÓN	117
2.	LA JUVENTUD COMO CATEGORÍA, LOS JÓVENES COMO UN GRUPO HETEROGÉNEO Y SER JOVEN COMO CONDICIÓN SOCIAL.....	118
3.	LA VULNERABILIDAD DE LOS JÓVENES.....	120
4.	CONTEXTO DE LA JUVENTUD EN MÉXICO	121
5.	LA VIOLENCIA EN LOS JÓVENES, UN PROBLEMA DE URGENTE ATENCIÓN.....	121
6.	VICTIMIZACIÓN DE LOS JÓVENES.....	122
6.1.	La voz de los jóvenes en el medio urbano.....	124

ÍNDICE

- 7. NECESIDAD DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS JÓVENES126
- 8. BIBLIOGRAFÍA128

IX. UN ACERCAMIENTO A LAS NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE TRABAJAN: ESTUDIO APROXIMADO A LA REALIDAD SOCIAL EN LAS DELEGACIONES CUAUHTÉMOC Y COYOACÁN DE LA CIUDAD DE MÉXICO 2012.....131

VÍCTOR INZUA CANALES

- INTRODUCCIÓN.....131
- 1. EL PROBLEMA132
- 2. METODOLOGÍA133
- 3. UBICACIÓN GEOGRÁFICA Y ESPACIOS DE TRABAJO.....134
- 4. MARCO CONCEPTUAL134
- 5. CARACTERÍSTICAS SOCIALES DE LAS NIÑAS Y ADOLESCENTES TRABAJADORAS DE LA MUESTRA136
 - 5.1. ¿De dónde provienen?.....136
 - 5.2. Su grado de escolaridad136
 - 5.3. ¿Dónde viven?137
 - 5.4. El contexto familiar137
 - 5.5. Ocupación de los padres137
 - 5.6. ¿Quién las mandó a trabajar?138
- 6. LAS NIÑAS Y ADOLESCENTES TRABAJADORAS EN EL CONTEXTO DEL TRABAJO138
 - 6.1. Características de las ocupaciones138
 - 6.2. Condiciones de trabajo138
 - 6.3. Salud139
- 7. CONCLUSIONES.....140
- 8. SUGERENCIAS.....141
- 9. BIBLIOGRAFÍA142

ESPAÑA

X. EL NUEVO PARADIGMA DE LA ACCESIBILIDAD SOCIAL. ROMPIENDO BARRERAS INVISIBLES.....145

YOLANDA M^a DE LA FUENTE ROBLES, M^a DEL CARMEN MARTÍN CANO Y JESÚS HERNÁNDEZ GALÁN

- 1. A MODO DE INTRODUCCIÓN146
- 2. MARCO CONCEPTUAL147
- 3. LA SITUACIÓN ACTUAL EN ESPAÑA Y MÉXICO148

ÍNDICE

3.1. La accesibilidad en España.....	148
3.2. La accesibilidad en México	149
4. ACCESIBILIDAD SOCIAL. UN YACIMIENTO INNOVADOR DE INTERVENCIÓN	151
4.1. Intervención Social Virtual	151
5. BARRERAS SUSCEPTIBLES DE VISIBILIZACIÓN	153
6. ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA	155
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	156

XI. MERECER DERECHOS O DEMOSTRAR MERECERLOS: *WORKFARE* Y TRABAJO SOCIAL EN LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN..... 159

FERNANDO DE LUCAS Y MURILLO DE LA CUEVA, EMILIA PÉREZ MADUEÑO Y SILVIA PATRICIA CURY

1. INTRODUCCIÓN	159
2. ALGUNOS APUNTES METODOLÓGICOS	160
3. BREVE APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DEL <i>WORKFARE</i>	161
4. <i>WORKFARE</i> EN LA TRADICIÓN CONTINENTAL.....	163
5. RESULTADOS. EXISTE CONDICIONALIDAD Y TAMBIÉN EXPRESIONES OPRESIVAS.....	165
6. CONCLUSIONES.....	168
7. BIBLIOGRAFÍA	169

XII. EL TRABAJO SOCIAL EN LOS SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA.... 173

ANA ISABEL LIMA FERNÁNDEZ, CARMEN VERDE DIEGO Y ENRIQUE PASTOR SELLER

1. LA HERENCIA POST-FRANQUISTA Y LA CONFIGURACIÓN DE UN SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES MÁS ALLÁ DE LA “BENEFICENCIA”	174
2. LA CREACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES PÚBLICOS EN LA ESPAÑA CONSTITUCIONAL.....	175
2.1. La relevancia de la profesión de trabajo social en la construcción del Sistema	176
2.2. Estructura del Sistema público de Servicios sociales en España.....	178
2.2.1. Financiación (Plan concertado), prestaciones y equipamiento básico del sistema	178
2.2.2. Niveles de atención y población destinataria del sistema.....	179
3. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA: NUEVAS LEYES DE SERVICIOS SOCIALES HACIA LA UNIVERSALIZACIÓN	180
4. LOS SERVICIOS SOCIALES ANTE LA CRISIS.....	181

5. *LOS INFORME SOBRE LOS SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA* (2014, 2015) ESTADO ACTUAL DEL SISTEMA, DEMANDA Y PERFIL DE PERSONA ATENDIDA182
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....185

XIII. EXCLUSIÓN SOCIAL Y TRABAJO SOCIAL: DISEÑO DE UN INSTRUMENTO DE DIAGNÓSTICO PARA SU USO EN LOS SERVICIOS SOCIALES DE ATENCIÓN PRIMARIA EN ESPAÑA.....189

VÍCTOR M. GIMÉNEZ BERTOMEU, YOLANDA DOMÉNECH LÓPEZ Y MIGUEL ÁNGEL MATEO PÉREZ

1. INTRODUCCIÓN190
2. LA ESCALA DE DIAGNÓSTICO DE LA EXCLUSIÓN-MODELO UA.....193
 - 2.1. Objetivos de la escala.....193
 - 2.2. Características generales de la escala.....194
 - 2.3. Estructura y contenidos195
 - 2.3.1. Datos de posición.....195
 - 2.3.2. Escala de diagnóstico de la exclusión social-Modelo UA.....195
 - 2.3.3. Valoración profesional.....196
3. ELABORACIÓN Y VALIDACIÓN DE LA ESCALA.....196
 - 3.1. Proceso196
 - 3.2. Participantes.....197
 - 3.3. Diseño metodológico.....197
4. RESULTADOS.....198
 - 4.1. Perfil de la población estudiada.....198
 - 4.2. Alcance e intensidad de la exclusión social202
5. CONCLUSIONES.....205
6. BIBLIOGRAFÍA206

XIV. TRAYECTORIA DEL SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA EN ESPAÑA: EFECTOS Y CONSECUENCIAS EN LAS PERSONAS DEMANDANTES Y BENEFICIARIAS209

EVA MARÍA SOTOMAYOR MORALES Y MARIA LUISA GRANDE GASCÓN

1. INTRODUCCIÓN210
2. ESPAÑA EN TÉRMINOS DEMOGRÁFICOS EN EL CONTEXTO DE EUROPA.....211

ÍNDICE

3.	EL CONTEXTO ESPAÑOL PREVIO A LA DEPENDENCIA: LAS PREVISIONES DEL LIBRO BLANCO Y LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL	214
4.	LA IMPLANTACIÓN DE LA LEY 39/2006 COMO CUARTO PILAR DEL ESTADO DE BIENESTAR ESPAÑOL: AVANCES Y RETROCESOS	216
5.	CONCLUSIONES.....	221
6.	BIBLIOGRAFÍA	222
XV. LA POBLACIÓN RECLUSA EN ESPAÑA.....		225
ENRIQUE PASTOR SELLER Y MANUELA TORRES TORRES		
1.	INTRODUCCIÓN	225
2.	MAPA Y TIPOLOGÍA DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS EN ESPAÑA.....	227
3.	CARACTERIZACIÓN SOCIO-DEMOGRÁFICA	229
4.	ANÁLISIS LONGITUDINAL	230
5.	DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA.....	232
6.	SITUACIÓN PROCESAL-PENAL.....	233
7.	ANÁLISIS DE LA TIPOLOGÍA DELICTIVA Y CLASIFICACIÓN PENITENCIARIA	234
8.	ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LA REALIDAD DE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA EN ESPAÑA	236
9.	CONCLUSIONES.....	241
10.	BIBLIOGRAFÍA	241
XVI. TRABAJO SOCIAL E INTERVENCIÓN SOCIAL EN VIVIENDA SOCIAL.....		245
OCTAVIO VÁZQUEZ AGUADO, MANUELA A. FERNÁNDEZ BORRERO, FERNANDO RELINQUE MEDINA Y PABLO ÁLVAREZ PÉREZ		
1.	INTRODUCCIÓN	246
2.	EL CONTEXTO DE LAS VIVIENDAS SOCIALES EN ESPAÑA Y EN ANDALUCÍA.....	246
3.	EJERCICIO PROFESIONAL DEL TRABAJO SOCIAL EN VIVIENDA PÚBLICA	249
4.	RETOS Y DESAFÍOS PARA EL TRABAJO SOCIAL EN LA VIVIENDA PÚBLICA.....	258
5.	BIBLIOGRAFÍA	261

XVII. FEMINICIDIO Y VIOLENCIA EXTREMA CONTRA LAS MUJERES: ¿ES POSIBLE CONSTRUIR UN ESPACIO DE PROTECCIÓN SOCIAL? EL CASO ESPAÑOL263

PATRICIA LÓPEZ PELÁEZ, ANTONIO LÓPEZ PELÁEZ Y SAGRARIO SEGADO SÁNCHEZ-CABEZUDO

1. INTRODUCCIÓN263
2. VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y ORDENAMIENTO LEGAL.....265
3. CONSTRUYENDO UN ESPACIO DE PROTECCIÓN SOCIAL: LOS JUZGADOS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER.....267
4. EL AGRAVAMIENTO DE LA RESPUESTA PENAL EN CASO DE VIOLENCIA DE GÉNERO268
5. CUANDO LAS VÍCTIMAS SON LOS FAMILIARES: AMPLIANDO LA PROTECCIÓN A LOS MENORES271
6. CONCLUSIONES.....273
7. REFERENCIAS274

XVIII. LAS REALIDADES DE LAS ENFERMEDADES RARAS EN ESPAÑA.....277

JUAN CARRIÓN TUDELA Y ENRIQUE PASTOR SELLER

1. CONCEPTUALIZACIÓN, TIPOLOGÍA Y CARACTERIZACIÓN ..278
2. MÉTODO.....279
3. NECESIDADES Y PROBLEMÁTICAS DE LAS PERSONAS Y FAMILIAS CON ENFERMEDADES RARAS280
 - 3.1. Problemáticas sanitarias: diagnóstico, tratamiento y recursos de atención.....280
 - 3.2. Problemáticas relacionadas con la integración social.....283
 - 3.3. Problemáticas para la integración escolar285
 - 3.4. Problemáticas vinculadas con la integración laboral286
4. MEDIDAS Y PROPUESTAS DEL MOVIMIENTO ASOCIATIVO PARA MEJORAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS AL BIENESTAR DEL COLECTIVO288
5. BIBLIOGRAFÍA293

PRESENTACIÓN

Enrique Pastor Seller

Profesor Titular de Universidad. Universidad de Murcia. España.

Leticia Cano Soriano

Directora Escuela Nacional Trabajo Social. UNAM. México.

Políticas e intervenciones ante los procesos de vulnerabilidad y exclusión de personas y territorios tiene una trascendencia derivada de la disertación comparada de temas centrales y originales relacionados con las políticas e intervenciones sociales en contextos de crisis desde una perspectiva internacional y considerando el Trabajo Social como eje transversal de los discursos y análisis.

El libro aborda líneas de investigación e intervención escasamente exploradas a través de contribuciones de investigadores/as, académicos/as y profesionales de México y España. Se analizan de manera comparada asuntos de interés e impacto social para ambos países desde la perspectiva del Trabajo Social en un momento de profundos cambios sociales en general y de una manera particular en los ámbitos académicos, profesionales e investigadores del Trabajo Social.

El libro se estructuró en dieciocho capítulos, nueve dedicados al análisis en México y otros nueve a España. En la elaboración del texto han participado un total de 36 docentes, investigadores y profesionales procedentes de diferentes universidades, centros de investigación, instituciones públicas y organizaciones sociales; siendo su contenido evaluado por pares de expertos anónimo.

Respecto a las contribuciones de **México** como se ha señalado anteriormente han sido nueve los capítulos, cuyos aportes, así como sus ejes reflexivos y críticos se desglosan del siguiente modo.

En *La intervención social: eje medular en el análisis del trabajo social en el contexto mexicano actual*, Silvia Galeana de la O y José Luis Sainz refieren la intervención social en cuanto referente esencial de su estructura genérica y de su conformación como campo disciplinar. El alcance de la intervención implica la potencialización del sujeto social, propiciar condiciones, rasgos y prácticas y la promoción de acciones de gestión social: problematizan la reflexión crítica en torno a la dimensión problemática de la construcción de conocimiento en la profesión que se planteó

en el párrafo anterior, se vincula con otras dimensiones, como son: 1) complejidad de los social, 2) el referente práctico (inmediatez, dominante, intuición), 3) Debilidad en referentes teóricos para la explicación, construcción y para la acción profesional, lo que deriva en agudización permanente imprecisión de su hacer y la recreación de su conocimiento.

Teresa Gerarda Zamora Díaz de León suscribe en *Paradojas de la formación y práctica del Trabajo Social en Latinoamérica* las contradicciones entre las tendencias denominadas críticas de trabajo social y el ejercicio profesional, asume la importancia de tomar distancia de las tendencias maniqueistas de interpretar las realidades y los espacios laborales en términos absolutamente fatalistas, en donde al trabajador social por el hecho de laborar en una institución y aplicar estrategias tradicionales casos grupos o comunidad se juzga como un instrumento de la clase dominante en una perspectiva profundamente mecanicista, despojándolo de su libre albedrío para decidir sus acciones, sobre todo si se considera que el espacio laboral en que se desenvuelve es un espacio de contradicciones dónde el operará conforme a su criterio.

En *Recuperar las raíces causales para el abordaje de fenómenos sociales: desafíos actuales del Trabajo Social en México*, Leticia Cano y Pedro Isnardo De la Cruz asumen el Trabajo Social de México como proyecto permanente de científicidad social en la actual mundialización, lo que implica el desafío de evitar su fragmentación (al interior entre sus prácticas, su docencia, su investigación), pero también el de rediseñar sus estructuras de pensamiento social y formación profesional desde nuevas lógicas y procesos, para recuperar las raíces causales que permitan ofrecer respuestas a cuestiones y fenómenos sociales contemporáneos. La cosmovisión cultural es clave para superar la segmentación disciplinar y profesional, eje de prudencia profesional en el moldear y poner en cuestión a fondo las relaciones sociales, las condiciones de vida, los sistemas de protección y bienestar sociales.

Guillermo Campos aborda en *El constructo histórico de la intervención social en el trabajo social mexicano y la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM (un ensayo socio antropológico)*, una reflexión epistémica en cualquiera de los tres momentos históricos de la profesión (que él denomina tradicional, moderno y académico), proceso desde el que se da el constructo de la intervención en el TS, lo cual, refiere, no aparece en el enfoque de la ENTS, para poder entender la diferencia que hace el TS sobre la intervención en relación a otras ciencias y disciplinas sociales. Campos plantea que la intervención social como método del Trabajo Social es su razón de ser; sin embargo, por lo que se considera su objeto de estudio, debe de ser analizado de manera profunda y permanente; así como consensado entre el gremio, compartiendo con otras disciplinas que son parte de su formación profesional.

Tello Peón, en *El cambio en trabajo social: intención, rupturas y estrategias*, postula que hacer trabajo social es intervenir intencionalmente en una situación-problema y desencadenar procesos de cambio social. No hay mayor desacuerdo en considerar el cambio como estrategia de intervención profesional. La autora asume que la intervención intencional es apertura, es posibilidad, es desear lo antes no pensado, lo no nombrado; es re-construcción en un mundo que no nos satisface, es una propuesta elegida, creativa. Nelia Tello alude que todo remite a una postura contraria a la determinista en donde la realidad se percibe como lo que está ahí y es inamovible: Trabajo social está urgido de que las grandes reflexiones que tienen lugar en su entorno se llenen de contenido y dejen de ser tan solo miradas epistémicas para ser también acciones teórica/ prácticas que definan nuevas tendencias en el cambio de lo social.

El escrito *Políticas Públicas y Violencia de Género* de Julia del Carmen Chávez Carapia analiza las condiciones sociales de las mujeres en el siglo XXI, y en el contexto mexicano de esta perspectiva de investigación plantea un excepcional análisis sobre la violencia hacia las mujeres como un problema social complejo que tiene dimensiones simbólicas y significados construidos en lo colectivo, que a su vez se reproducen en lo familiar e individual. Estos son resultado de una elaboración social donde interviene la estructura económica, la política, la cultural, la ideológica y social para reproducir la construcción de las relaciones violentas; a su vez esta situación se refleja en los individuos de manera mental y asume los valores que su contexto social le determina, actuando en consecuencia, es decir se reproducen de una generación a otra, las formas fenomenológicas de la violencia familiar y en consecuencia la violencia de género.

Aída Valero aborda *la condición social de los jóvenes en contextos urbanos de México* como construcción sociocultural relativa en el tiempo y en el espacio; su eje crítico temático desdobra a los “vulnerados” en tanto la condición de pobreza y a los “vulnerables” para quienes el deterioro de sus condiciones de vida no está ya materializado sino que aparece como una situación de alta probabilidad en un futuro cercano a partir de las condiciones de fragilidad que los afecte. Para Valero Chávez existen programas o planes que tratan con jóvenes o que los focalizan directamente desde diversas instituciones, tanto a nivel nacional, estatal o municipal, pero la mayoría de esas políticas no están articuladas entre sí y hasta desconocen su mutua existencia: se requiere de modelos y políticas multidimensionales para atender la problemática de la violencia: desarrollo social, urbano, salud y economía y que existan mecanismos y lenguaje de comunicación con los jóvenes, de joven a joven.

En *La prisión como un eje de la política neoliberal. Reflexiones sobre el papel del Trabajo Social Penitenciario en México*, se parte de la premisa de que el sistema penitenciario es un espacio tradicional en el ejercicio profesional de trabajo social, no

obstante, esto contrasta con la poca producción escrita. La información obtenida en campo, me permite contrapuntear lo que encontré en la revisión bibliográfica y así apuntar cuáles son los desafíos que enfrenta el trabajo social penitenciario en México. Aborda la importancia de reflexionar en torno a los procesos de subjetivación del estudiantado en formación, especialmente en espacios sociales que conllevan violencia y exclusión en formas variadas. Para Pérez, la academia debe estrechar lazos con los profesionales desde distintos puentes y la actualización y capacitación deben entenderse, no como aulas para mostrar qué hacer desde la lejanía, sino como espacios de reencuentro, reflexión y análisis colectivos.

Víctor Inzua Canales, en *Un acercamiento a las niñas y adolescentes que trabajan: estudio aproximado a la realidad social en las delegaciones Cuauhtémoc y Coyoacán de la Ciudad de México 2012*, plantea que el trabajo informal suele describirse como el trabajo que priva a los niños, niñas y adolescentes su potencial y su dignidad, y que es nocivo para su desarrollo físico y mental; niñas y adolescentes que desempeñan tareas domésticas no remuneradas para sus familias, con mayor frecuencia que los hijos varones. Estas tareas incluyen el cuidado de otros niños, la cocina, la limpieza, lavar ropa: deben combinar largas horas de tareas domésticas con otras formas de actividad fuera del hogar, con el consecuente impacto negativo al desertar de la escuela y puede constituir un riesgo físico. Inzua asume que es necesario diseñar una eficiente política social, a favor de las niñas y adolescentes trabajadoras en el sector informal, para garantizar sus derechos a la educación, a la atención a los servicios de salud y a su pleno desarrollo humano.

Respecto a las contribuciones de **España** han sido nueve los capítulos que se integran en la obra participando 26 autores de alto nivel internacional procedentes del ámbito universitario, investigador y profesional. Desde esta perspectiva integral, han abordado asuntos de interés preferente en el ámbito de las políticas sociales, los servicios sociales, la dependencia, la accesibilidad, el sistema penitenciario, la vivienda, la violencia contra las mujeres y la fuerza del movimiento asociativo. En su desarrollo han participado un total de 7 Universidades Españolas (Universidad Internacional de Andalucía, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Alicante, Universidad de Jaén, Universidad de Murcia, Universidad de Huelva, Universidad Nacional de Educación a Distancia), la máxima representación colegial de la profesión de Trabajo Social en España, el Consejo General del Trabajo Social de España, dos entidades sociales de ámbito nacional (Fundación ONCE y Federación Española de Enfermedades Raras) y el Centro Penitenciario Madrid VI Aranjuez (Madrid).

De manera más particular y por capítulos, Yolanda M^a de la Fuente Robles, M^a del Carmen Martín y Jesús Hernández Galán en “*El nuevo paradigma de la accesibilidad social. rompiendo barreras invisibles*”, consideran la igualdad de oportu-

tunidades y el diseño para todas las personas como nociones esenciales para abordar desde una perspectiva integral la accesibilidad social, siendo ésta un yacimiento innovador de intervención. Desde este nuevo paradigma, señalan sus autores, los valores que tutelan la accesibilidad apuntan hacia una nueva cultura de satisfacción igualitaria de necesidades, especialmente en un contexto donde toman una especial relevancia el uso de las TICs en la intervención social. La accesibilidad universal y diseño para todas las personas son de especial relevancia para todas las profesiones relacionadas con lo social en general y el Trabajo Social en particular. Analizan este aspecto en España y México desde una perspectiva comparada en la práctica profesional y la formación curricular en ambos países, identificando fortalezas y debilidades y proponiendo mejoras de políticas e intervenciones.

Fernando De Lucas y Murillo de la Cueva, Emilia Pérez Madueño y Silvia Patricia Cury, en “*Merecer derechos o demostrar merecerlos: workfare y trabajo social en la renta mínima de inserción*”, presentan un análisis de los sistemas de rentas en los Estados o regímenes de bienestar y su vinculación al desarrollo histórico, tradiciones políticas y culturales. Plantean la postura política y filosófica que divide entre los se inclinan más hacia la demostración del merecimiento de los derechos (*workfare*) o entre los que promueven su disfrute por la mera condición ciudadana (*welfare*). Esta dicotomía se encuentra en el trasfondo de la aplicación de aspectos concretos de las políticas sociales, los servicios sociales y el trabajo social. Abordan desde esta perspectiva el caso de la gestión de las rentas mínimas de inserción. Un trabajo basado en la explotación de fuentes secundarias, revisiones bibliográficas, pero también de fuentes primarias procedentes del análisis de contenido de entrevistas y testimonios de profesionales del Trabajo Social directamente implicados en la gestión de las rentas mínimas, concretamente de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Desde el Consejo General del Trabajo Social de España, Ana I. Lima Fernández, Carmen Verde Diego y Enrique Pastor Seller en “*El Trabajo Social en los Servicios Sociales en España*” presentan un análisis del Sistema Público de Servicios Sociales en España y las aportaciones del Trabajo Social en su implementación y desarrollo desde una perspectiva histórica y en relación con el dinámico contexto social y político. El capítulo realiza una descripción del sistema público de Servicios Sociales en España desde sus antecedentes en la transición española (1975-1978) hasta la actualidad, haciendo especial hincapié en el protagonismo que ha tenido el Trabajo Social y la estructura colegial en su configuración. Describen el modelo de financiación, prestaciones básicas, equipamiento, niveles de atención y población destinataria del Sistema. Presentan la evolución del sistema, el desarrollo normativo de los Servicios Sociales y un análisis crítico de los efectos de la crisis en el actual Sistema de Servicios Sociales. Un texto basado en una investigación empírica que

mediante encuestas realizadas a trabajadores/as sociales de toda España, analiza el impacto de las políticas de austeridad en el Sistema de Servicios Sociales, concretamente en la demanda, el cambio de la población atendida, las necesidades sociales, las listas de espera, los colectivos más afectados, etc, y como el trabajo social se sitúa como profesional de referencia y de transformación social en un contexto de exclusión y vulnerabilidad social.

Víctor M. Giménez Bertomeu, Yolanda Doménech López y Miguel Ángel Mateo Pérez, en “*Exclusión social y trabajo social: diseño de un instrumento de diagnóstico para su uso en los Servicios Sociales de atención primaria en España*”, describen la experiencia de diseño, desarrollo y validación de un instrumento de valoración de la exclusión social para su uso por trabajadores sociales de los Servicios Sociales de Atención Primaria en Corporaciones Locales. Abordan la cuestión de la medición de la exclusión social y su utilidad en el ámbito del Trabajo Social y los Servicios Sociales para a continuación presentar el proceso seguido para el diseño de un instrumento de diagnóstico de la exclusión social para trabajadores sociales y describir las características del mismo. Para finalizar, presentan datos empíricos resultantes del proceso de puesta en práctica de la Escala de Diagnóstico de la Exclusión Social (EES) diseñada, utilizada con la población atendida en las Unidades de Emergencia e Inclusión de una Corporación Local en España. Los resultados del estudio muestran, entre otras conclusiones, los factores desencadenantes de la exclusión social, así como sus potenciadores o inhibidores.

Eva María Sotomayor Morales y María Luisa Grande Gascón en “*Trayectoria del sistema de atención a la dependencia en España: efectos y consecuencias en las personas demandantes y beneficiarias*”, analizan los modelos de atención a personas en situación de dependencia en los diferentes países de Europa para posteriormente centrarse en España. Describen el contexto español previo a la dependencia, atendiendo a las previsiones del Libro Blanco y la descentralización territorial para posteriormente analizar la implantación de la Ley 39/2006 como cuarto pilar del Estado de Bienestar español, tanto en sus avances como respecto a los retrocesos. Como señalan sus autoras, la atención a la dependencia en España ha evolucionado de manera sustancial al compás de políticas sociales y cambios legislativos y como consecuencia de giros políticos y transformaciones económicas. El análisis de los datos estadísticos presentados el texto muestra un deterioro importante y evidente en el desarrollo de la Ley, que se ha agudizado en los últimos años caracterizados por los recortes en derechos sociales. Las previsiones realizadas no se han cumplido y las diferencias entre regiones son considerables. En sintonía con sus autoras, los recortes en el Estado de Bienestar en general están incidiendo de manera grave en la atención a la dependencia en España, echando por tierra las grandes expectativas que generó la Ley en muchas personas y familias de nuestro país.

Enrique Pastor Seller y Manuela Torres Torres en “*La población reclusa en España*”, presentan un análisis detallado de realidad de la población penitenciaria en España fruto de una extensa y densa investigación basada en diferentes fuentes estadísticas validadas y solventes. Presentan un mapa y tipología de los establecimientos penitenciarios existentes en España. Describen y analizan la población reclusa en España desde una perspectiva longitudinal y transversal, considerando las principales dimensiones de análisis, concretamente: caracterización socio-demográfica, distribución geográfica/territorial, situación procesal-penal, análisis de la tipología delictiva y clasificación penitenciaria. La investigación muestra que se ha producido un aumento y cambio de la población reclusa en España identificando sus potenciales causas y estereotipos. El texto presenta una amplia descripción de la realidad así como un análisis comprensivo y causal para discernir la evolución y sentidos de cambio del fenómeno.

Octavio Vázquez Aguado, Manuela A. Fernández Borrero, Fernando Relinque Medina y Pablo Álvarez Pérez en “*Trabajo social e intervención social en vivienda social*” analizan la intervención social en general y el trabajo social, en particular, en vivienda social. Como señalan sus autores, las políticas públicas han facilitado el acceso a la vivienda de una parte importante de la población caracterizada por su desventaja social. Sin embargo, la intervención pública no se limita a la construcción y concesión de la vivienda sino que conlleva todo un proceso de gestión y seguimiento que incide en la calidad de vida de los ciudadanos. En este trabajo reflexionan sobre cuáles son las principales actuaciones que deben gestionar los trabajadores sociales a partir de la sistematización de la experiencia de los propios profesionales que trabajan en el ámbito de la vivienda social en Andalucía. Abordan las principales funciones y cometidos que desarrollan en relación con este ámbito de intervención: investigación, coordinación, información, orientación y acogida, atención directa, promoción e inserción social, mediación y asistencia directa. Finalmente esbozan los desafíos y retos actuales para el Trabajo Social en vivienda pública.

Patricia López, Antonio López y Sagrario Segado Sánchez-Cabezudo analizan el “*Feminicidio y violencia extrema contra las mujeres: ¿es posible construir un espacio de protección social? el caso español*”. El feminicidio, un caso extremo de violencia contra las mujeres, no puede analizarse sin tomar en consideración el marco jurídico de cada sociedad, pues las leyes expresan consensos sociales respecto a cuestiones candentes que afectan a la ciudadanía. En este artículo, desde una perspectiva anclada en la sociología del derecho, sus autores presentan el cambio normativo introducido en España relativo a los casos de violencia extrema contra las mujeres. Concretamente en el caso español, la lucha contra la violencia de género se ha convertido en uno de los principales puntos de consenso en la sociedad y en los

partidos políticos. La normativa española permite abordar el fenómeno del feminicidio, protegiendo también a los descendientes, y nos muestra un contexto social en el que la protección de la mujer se convierte en un objetivo prioritario de las instituciones públicas. Sin embargo, permanecen aún una serie de retos que deben tomarse en consideración en los próximos años con los que concluyen sus autores.

Por último, Juan Carrión Tudela y Enrique Pastor Seller analizan: “*Las realidades de las enfermedades raras en España*”. La Federación Española de Enfermedades Raras (FEDER) es la entidad con mayor protagonismo en este ámbito en España y en sus Alianzas Internacionales, especialmente en Iberoamérica. FEDER acoge a más de 300 asociaciones que trabajan por la defensa de las personas que tienen alguna de las más de 7.000 enfermedades poco frecuentes o raras ya identificadas. El movimiento asociativo de enfermedades raras tiene en la actualidad una fuerza evidente y cada vez con mayor intensidad aparecen presentes sus reivindicaciones en los distintos foros públicos en España. Esta circunstancia no puede causar sorpresa si tenemos en cuenta que hablamos de unos 3.000.000 de personas afectadas en nuestro país. El capítulo presenta un diagnóstico de la situación de pacientes y familiares afectados por las enfermedades raras en España a partir de fuentes primarias (entrevistas, testimonios y expedientes familiares) procedentes de las propias personas y familias con enfermedades raras y sistematizadas en categorías vinculadas con los sistemas de protección social y ciclo vital. Finalmente se presentan las medidas y propuestas que desde el movimiento asociativo son necesarias implementar para mejorar el bienestar de las personas y familias afectadas en España y que constituyen las prioridades que reivindican sean consideradas en la agenda pública. Consideran que para abordar esta problemática es preciso un planteamiento global, con esfuerzos y recursos coordinados de todos los agentes implicados en el ámbito estatal, autonómico y local: autoridades, profesionales, industria farmacéutica, medios de comunicación, organizaciones de pacientes y sociedad en general. Una estrategia múltiple que también tenga presente las consecuencias más urgentes pero también que se anticipe a la enfermedad, a través de la prevención y la planificación.

Esperamos que la obra sea del interés de docentes, profesionales, investigadores y alumnado, agradeciendo a sus autores la calidad de sus textos y su participación.

I. LA INTERVENCIÓN SOCIAL: EJE MEDULAR EN EL ANÁLISIS DEL TRABAJO SOCIAL EN EL CONTEXTO MEXICANO ACTUAL

Silvia Galeana de la O.

Licenciada en Trabajo Social por la Escuela Nacional de Trabajo Social – UNAM
Profesora Titular “B” de Tiempo Completo de la ENTS – UNAM
galeanadelao@yahoo.com.mx

José Luis Sainz Villanueva

Licenciado en Trabajo Social por la ENTS – UNAM.
Maestro en Trabajo Social por la Universidad de Toronto Canada.
Profesor Titular “A” de Tiempo Completo de la ENTS.
joseluis_sainz_villanueva@yahoo.com.mx

Sumario: 1. Dinámica compleja del escenario actual de México. 1.1. Contexto. 1.2. La desigualdad social en México. 2. La intervención como piedra angular en la redimensión del Trabajo Social. 2.1. La importancia de la intervención social. 2.2. Dilemas de la intervención social. 3. Propuestas. 4. Bibliografía.

Conceptos Centrales: Desigualdad social, intervención social, complejidad, construcción teórica, unidad de análisis.

Resumen: Se argumenta la importancia de redimensionar la intervención en trabajo social en el contexto actual de México cuya característica sustancial es el momento de “caen contraste con la conflictiva política, económica y social que experimenta el país. Se realiza una revisión y análisis de la intervención social como contenido genérico del Trabajo Social, así como, los alcances y limitaciones de las dimensiones teóricas prácticas en la construcción del diseño y la recuperación de la intervención profesional.

1. DINÁMICA COMPLEJA DEL ESCENARIO ACTUAL DE MÉXICO

1.1. CONTEXTO

Los desajustes y el desorden derivado de las reformas estructurales de la organización global han dado como resultado: 1) Una mayor y cada vez más marcada y acelerada fragmentación económica, política y social mundial; 2) La agudización de la pobreza y 3) El cuestionamiento de los Estados Nacionales y sus sistemas de gobernabilidad para garantizar accesibilidad a los requerimientos para cubrir necesidades básicas y generar condiciones de desarrollo con equidad e igualdad, bajo condiciones de seguridad y estabilidad social.

Joachim Hirsch (Joachin, 1996, p. 90) en su análisis escrupuloso sobre la globalización enfatiza este tipo de **estrategia política**, que en sus inicios se identificó como un vehículo que conduciría a un proceso de creciente bienestar y de una democratización progresiva. Hoy en día, esta idea ya quedó desmentida y desacreditada desde hace tiempo... Por un lado, es cierto que la globalización significa unificación económica; pero no es menos cierto que materializa también un quebrantamiento económico, social y político.

La conflictiva de la construcción social contemporánea expresa con mayor agudeza las profundas desigualdades sociales, la marcada asimetría en la distribución de los recursos en los diversos sectores y grupos que conforman la humanidad, la incertidumbre económica, la inestabilidad política, son expresiones del escenario volátil y de cambios acelerados, que reflejan avances y retrocesos en la escarpada y turbulenta búsqueda de caminos que conduzcan al desarrollo de una sociedad más equitativa y equilibrada en su estructura y organización social. Situación que en muchos casos nos llevan a cuestionar de manera constante la posible convivencia y cohesión social de la civilización.

Los resultados de las experiencias de diversos países que han adoptado las reformas estructurales para incorporarse al circuito de la nueva economía mundial se expresan en severas crisis económicas, declarándose en quiebra incapaces de salir de la inestabilidad económica que experimentan sus poblaciones; mientras que otros presentan un desorden en su estructura política derivado de la acumulación de problemas estructurales y el agotamiento y debilidad de sus sistemas de gobierno, evidencias que reafirman el planteamiento de Piketty Thomas (Piketty, 2014, p. 457) "...una economía de mercado basada en la propiedad privada, tiene como resultado una creciente desigualdad que potencialmente amenazan y es irreconciliable con la democracia y los valores de la justicia social en la que se basan".

La distribución inequitativa de la riqueza y el crecimiento abrumador de la desigualdad social representa el fenómeno más lacerante del siglo XXI, que se despliega en múltiples dimensiones de la vida social de grandes masas de población y repercute en las condiciones y requerimientos básicos para su subsistencia, tales como en el empleo, la educación, la salud, alimentación, la vivienda, el espacio público, el ejercicio de derechos sociales y profundiza la pobreza sobre todo en los grupos y sectores más vulnerables.

Situación que hace visible la importancia de redefinir la función del Estado, las instituciones, las políticas públicas, las legislaciones y el sentido mismo de las sociedades democráticas y sus diversos actores sociales, cuyas miradas y prácticas son tan diversas que van desde la incertidumbre, la violencia, el desconcierto y la impotencia, propias de la condición humana derivada de la experiencia de la vida societal que nosotros mismos hemos construido.

Los países de Latinoamérica ubicados en las cadenas productivas globales, en condiciones de competencia muy dispares en relación con los países desarrollados, están experimentando una traumática inserción en el sistema mundial.

María de los Ángeles Pozas (Pozas, 2010, p. 32) analiza las desigualdades existentes en el ámbito internacional afirma que el origen de la desigualdad entre las naciones sigue siendo la inequitativa apropiación de los excedentes globales. No obstante, las condiciones estructurales de cada país y la utilización de las grandes corporaciones transnacionales, los aportes de revolución tecnológica y de comunicación, para desarrollar nuevas estrategias que garantizaran la apropiación de las rentas económicas globales generadas en cualquier parte del planeta, y mantener así la integridad de la corporación y la concentración del capital.

Las empresas Latinoamericanas fueron encajonadas a los segmentos menos rentables de las cadenas productivas globales, en donde la renta esta apuntalada por los activos de conocimiento, en tanto que el ensamble y la manufactura intensiva en mano de obra contribuyen con una parte cada vez menor en el valor total del producto (Pozas, 2012a, p. 33).

Situación que define escenarios adversos y de incertidumbre y de mayor volatilidad para países pobres, como los de América Latina [países con desarrollo insuficiente, que se caracterizan por una carencia de capital, una asfixiante deuda externa y por una gran disparidad tecnológica] y en específico México que en las últimas cuatro décadas ha experimentado crisis profundas y una serie de reformas significativas en el ámbito económico, comercial, regulatorio, sectorial y laboral.

1.2. LA DESIGUALDAD SOCIAL EN MÉXICO

En el 2013 con el regreso del Partido Revolucionario Institucional se aprobaron las reformas en los sectores de energía, telecomunicaciones, político electoral, fiscal, hacendario y educativo, pero su impacto y su alcance ha sido marginal por lo limitado de sus contenidos, además de ser opacados por la crisis económica mundial que tiene sus inicios en el 2008 con severas consecuencias que han lacerado la situación económica de México, como lo representa la tendencia decreciente del precio internacional del petróleo que redujo fuertemente en la segunda mitad del 2014.

Sumado a esta situación se presentan eventos significativos que cuestionan la capacidad y la credibilidad del gobierno como son los casos de conflicto de interés involucrando a altos funcionarios y la situación desgarradora de los desaparecidos de la Escuela Normal de Ayotzinapa, en Iguala Guerrero.

Una característica que es determinante en el caso de México es la desigualdad social que está prácticamente en todos los ámbitos de la vida económica, política, social y cultural; aspectos que representan profundas grietas y callejones sin salida para el diseño de caminos viables y posibles para generar condiciones para su incorporación y despegue en el sistema productivo global.

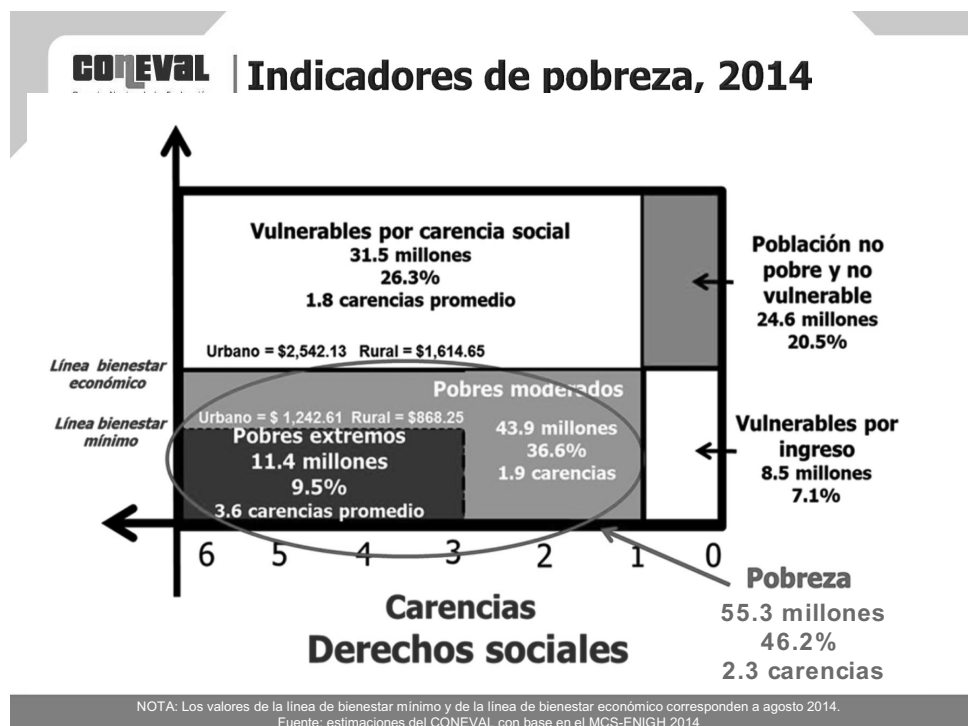
Rolando Cordera (Cordera, 2013, p. 1) puntualiza que la desigualdad es un fenómeno que impregna la vida misma, cruza la distribución de ingresos, el acceso a servicios y derechos sociales, hasta la participación política. Ilustrando la magnitud de la desigualdad a partir del ingreso, el autor cita los datos de distribución porcentual del ingreso monetario y destaca que el 10% de los mexicanos más pobres recibe tan solo 1.2% del ingreso monetario, mientras que 10% más ricos se queda con un 38.2%.

En un estudio sobre la desigualdad extrema en México (Esquivel, 2015, p. 12) se argumenta que el país está inmerso en un círculo vicioso de desigualdad, falta de crecimiento económico y pobreza. Siendo la decimocuarta economía del mundo, hay 53.3 millones de personas viviendo la pobreza.

Recientemente el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (**Coneval**) presentó el estudio de medición de la pobreza en 2014, los datos muestran que entre 2012 y 2014 la población pobre aumentó de 45.5% a 46.2% (55.3 millones de personas que integran la población total de México vive actualmente en pobreza, es decir, casi la mitad de los mexicanos), mientras que la pobreza extrema se redujo ligeramente de 9.8% a 9.5% (11.4 millones de personas).

Para llevar a cabo su tarea el Coneval utiliza la metodología de medición de pobreza multidimensional, que parte de establecer la condición de pobreza con base en la intersección de dos espacios: el espacio de bienestar económico y el espacio

de derechos sociales. En este sentido el índice de pobreza se conforma a partir de las siguientes dimensiones: ingreso, rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, acceso a alimentación, calidad y espacios de la vivienda y acceso a servicios básicos de la vivienda. A partir de esta precisión en el informe de 2014 en torno a la medición de pobreza, se observa en la siguiente gráfica que el 55.3% de la población presenta dificultades para acceder a servicios de salud, educación, seguridad social y viviendas con servicios básicos mínimos.



La respuesta oficial es que las políticas sociales de focalización han funcionado a pesar de que la disminución de la pobreza extrema es mínima (2012/9.8% a 2014/9.5%), No obstante, ante el aumento de la pobreza moderada la hasta el momento titular de la Sedesol (Robles, 2015) argumenta que la política social no es responsabilidad de una dependencia sino requiere un abordaje integral, es una tarea de Estado que implica el concurso de otras Secretarías de Gobierno, la pregunta es: ¿el gobierno de Peña Nieto, no contempla esta visión en sus propuestas y reformas? Por otra parte el representante del Coneval, vincula el aumento de la pobreza moderada con un factor económico, al crecimiento y en consecuencia a los bajos salarios.

El panorama es desolador, una economía sujeta a las fluctuaciones del sistema financiero, la falta de crecimiento, bajo poder adquisitivo derivado de los bajos salarios, reformas que no establecen una base de despegue para generar condiciones de desarrollo, un sistema educativo deficiente, escenarios exponenciales de violencia vinculado al mercado de drogas, que sumado a la desigualdad, la manipulación de empresarios, de partidos políticos y agrupaciones y sindicatos definen una sin número de obstáculos para el Desarrollo en México.

2. LA INTERVENCIÓN COMO PIEDRA ANGULAR EN LA REDIMENSIÓN DEL TRABAJO SOCIAL.

2.1. LA IMPORTANCIA DE LA INTERVENCIÓN SOCIAL

Evidentemente tales condiciones profundizan la desigualdad social, multiplican la pobreza, alientan la corrupción, la inseguridad, la violencia, cuyas repercusiones afectan con mayor agudeza en los sectores más vulnerables. En consecuencia lógica, se suma la pérdida progresiva de credibilidad de los sistemas de gobernabilidad y los modelos de desarrollo y organización social y de la estructura institucional en la que está basado, así como de los diversos actores políticos.

La crisis mundial se manifiesta en todas las latitudes del planeta: los problemas migratorias; la debilidad de las instituciones y tradiciones tanto culturales como religiosas, que le daban integración y cohesión social a la sociedad, están hoy en día severamente cuestionadas; la desigualdad y pobreza extrema se extiende de manera desbordada a mayores sectores sociales, las expresiones de complejidad de la problemática en la vida cotidiana del individuo, la familia los jóvenes y el aumento de las demandas para atender a población de la tercera edad exigen poner énfasis en la dimensión social de la globalización.

Dicha puntualización va más allá del empleo, de la salud y la educación; es dirigirse a lo que el ciudadano experimenta en su vida diaria y a la necesaria incorporación del mismo en la organización de sus sistemas de gobierno que le garanticen el cumplimiento de derechos sociales y un ambiente de crecimiento y seguridad.

La falta de acuerdo político y social para definir e implementar reformas tanto en sus marcos regulatorios como en políticas públicas, enfatizan la sustancial participación de la sociedad en la búsqueda y construcción de caminos y estrategias democráticas que conduzcan al desarrollo de una sociedad más equitativa y equilibrada en su organización social, política y económica.

Florentino Sanz (Sanz, 2003, p. 22) señala que, “las mismas exigencias que se plantean para la productividad se le plantean a la vida social y ciudadana. La con-

vivencia en un mundo intercultural, el reparto de la producción en un mundo de altísima productividad, el concepto de trabajo como realidad social, el consumo de productos cada vez más sofisticados, la producción de conocimiento en un mundo con tanta información... exigen nuevos aprendizajes”.

Es decir, la esfera social específicamente en comportamientos, relaciones, modos de pensar, prácticas y en el quehacer cotidiano de los individuos se presentan divergencias con las exigencias de la conflictiva realidad actual, la composición desarticulada y la debilidad de sus sistemas de organización social en su expresión más específica de la vida del sujeto social [familia, municipios, localidades, grupos laborales, por mencionar algunos] poco reflejan el sentido colectivo, valores sociales y humanos, relaciones sociales fuertes, la equidad, etc.

Las sociedades actuales demandan que los individuos se enfrenten a la complejidad que caracteriza a muchas áreas de sus vidas, a los distintos aspectos de su funcionamiento, manifestaciones y a las repercusiones que el contexto y su entorno más próximo producen y determina su vida cotidiana.

Es decir, ciudadanos dinámicos y responsables capaces de una comprensión del ambiente en donde se desenvuelve, de las dinámicas sociales y de la importancia de su existencia y participación en la sociedad de la que forma parte. Es decir,... “se requiere que los individuos actúen de forma autónoma para participar efectivamente en el desarrollo de la sociedad y para funcionar bien en diferentes esferas de la vida incluyendo el lugar de trabajo, la vida familiar y la vida social” (OCDE, 2003).

En consecuencia, la dinámica actual exige que el individuo desarrolle aprendizajes y prácticas para actuar y tomar decisiones para hacer frente con responsabilidad a los problemas individuales y colectivos que generan los caóticos y entramados escenarios que le plantean grandes desafíos debido a los desequilibrios y la inestabilidad económica, política y social a nivel mundial.

Estos aprendizajes y prácticas son fundamentales y claves hoy en día para la vida moderna se relacionan directamente con derechos y necesidades sociales y humanos, con capacidades del *ser ciudadano* con demandas individuales, grupales y colectivas, con las capacidades para el actuar autónomo y como miembro de una colectividad, con empoderamiento para participar en pro de mejorar sus condiciones de vida, fortalecer sus sistemas de organización, para participar activamente en la comprensión y modificación de las leyes y regulaciones que permitan encontrar cauces al ejercicio democrático. Estos aprendizajes se relacionan directamente con el aprendizaje social es decir con la educación social.

Disciplinas de las ciencias sociales que tienen como contenido sustancial la intervención social como es el caso de trabajo social, surgen como prácticas profesionales de relevancia para los contextos actuales en donde la esfera social y en concreto los individuos organizados en sociedad y sus prácticas tienen que estar

acorde con los avances y cambios experimentados en otras dimensiones de la vida social.

La intervención social del profesional de Trabajo social se vislumbra en los actuales entramados sociales como campos alternativos y emergentes en el sentido de que lo propio de sus quehaceres profesionales conllevan como un referente compenetrado el principio de la integralidad; es decir para atender la problemática social de los sectores sociales, ya sea familia, jóvenes, migrantes, territorios etc., se requiere del diseño estructurado y fundamentado de intervenciones que respondan a la multidimensionalidad de la complejidad social, es decir profesionales con capacidades para la construcción de abordajes cuyos contenidos reflejen engranajes y la conjunción de prácticas, servicios y programas sociales organizados de acuerdo a la lógica de los entramados escenarios en donde se incuban las demanda social.

El contacto estrecho y directo con la población que la intervención social brinda le permite tener un diálogo con la cultura, con la vida cotidiana, con los saberes y las prácticas de los sujetos sociales, con su pasado, con su presente, con sus organizaciones, con sus visiones de mundo, aspecto que resulta relevante cuando por una parte se quiere dar respuestas acordes con la intrincada realidad social de nuestro tiempo; y por otra parte resulta fundamental incorporar de manera activa y comprometida a los sujetos sociales en el diseño y aplicación de alternativas de solución de sus problemas.

A partir de estos planteamientos es importante destacar tres contenidos¹ de la intervención del profesional de Trabajo Social que resultan hoy pertinente y que le dan un significado y precisión a labor en la atención de la problemática social.

- *Potencialización del sujeto social*, hacer partícipe al sujeto en las alternativas de acción, a partir de la idea de ponderar sus capacidades y condiciones benéficas para construir, modificar y transformar todos aquellos aspectos que le alteran y afectan y que caracterizan su vida cotidiana.
- *Propiciar condiciones, rasgos y prácticas*, referidas a la adquisición, diseño e implementación de prácticas, habilidades, comportamientos, significados y representaciones que propicien en el sujeto la reflexión de su realidad y su entorno, así como para la promoción de su participación comprometida y responsable en la construcción y operación de alternativas de acción.

¹ Estos contenidos se presentaron de manera recurrente en la Investigación *La centralidad de la intervención social: un análisis para su redefinición en el contexto mexicano actual*. ENTS-UNAM. 2008. Financiamiento del PAPIIT-UNAM, Duración dos años. Dicha investigación se realizó con profesionales de diversas áreas de intervención de instituciones públicas, privadas y asociaciones civiles. Entre las actividades significativas del proceso de investigación fue la organización de talleres con el objetivo de recuperar aspectos relevantes de su intervención social.

- *Promover acciones de gestión social*, dirigidas a la asesoría, orientación, capacitación y acompañamiento para enfrentar procesos de concertación, negociación y adquisición de medios, recursos y condiciones benéficas que propicien la agilidad de las alternativas de acción.

A partir de estos contenidos y de acuerdo a la visión y las características de la intervención que determina el profesional, se definen procesos y acciones que expresan funciones específicas que le permiten operacionalizar las intencionalidades y los fines de la intervención: de educación social, de gestión, participación y organización social, apoyo social, mediación, por mencionar algunas.

“Es significativo puntualizar que estas acciones en la mayor parte de los casos no muestran claridad en cuanto a su intencionalidad, su dirección y coherencia como parte del proceso. Esto comúnmente es consecuencia de la complejidad de la intervención y de la falta de información de las dimensiones (sobre todo del sujeto social), lo que propicia una ambigüedad e imprecisión del ¿Por qué?, ¿Para qué?, ¿Cómo se hace? y ¿Qué se espera?” (Galeana, 2008, p. 15)

“Cuando se argumenta la complejidad de los procesos se alude a que el contacto tan directo con el sujeto y sus problemas es muy absorbente, por lo que se le va restando importancia a la reflexión y explicación de las experiencias y de la práctica. Justificadamente, se tiene más compromiso con la atención de problemas que con la sistematización de lo vivido”. (Galeana, 2008, p. 15)

Situación que ha tenido repercusiones lacerantes en la recuperación, retroalimentación y sistematización de la intervención social, que se expresan en: constante presencia del hacer empírico, improvisación en la acción y falta de marcos teóricos y metodológicos más acordes con la realidad actual, condiciones que hoy en día representan verdaderos dilemas para la profesión de Trabajo Social.

2.2. DILEMAS DE LA INTERVENCIÓN SOCIAL

La intervención en Trabajo Social representa el conjunto de procesos y acciones articuladas con direccionalidad para enfrentar situaciones sociales reales, problemáticas y complejas propias de la vida cotidiana de los actores y colectivos de la sociedad contemporánea que demandan la determinación de caminos viables que contribuyan a elevar su calidad de vida y hacer valer sus derechos humanos y sociales, a partir de potenciar tanto condiciones, servicios y recursos existentes en los propios sujetos y en su entorno, caracterizados esencialmente por la disparidad y desigualdad social.

Es decir, la intervención social se desarrolla en la complejidad de lo “social” como campo problemático, diverso y multidimensional que requiere un pensar y un hacer estratégico y dinámico, y sobre todo de marco y perspectivas teóricas que le permitan actuar con fundamento, direccionalidad y congruencia con las exigencias de la realidad social, en otras palabras el trabajador social requiere de un saber teórico pertinente para la dilucidación de su intervención.

No obstante, en la intervención de trabajo social se presentan serias debilidades y vacíos en torno a los referentes teórico metodológicos que la fundamentan y le dan direccionalidad, aspectos que repercuten en la utilidad y alcance de la intervención social ante las exigencias de la complejidad de la realidad social actual, así como en la recuperación de prácticas que podrían enriquecer sus metodologías.

En el caso (Galeana, 2010, p. 26) de la profesión de Trabajo Social, que tiene como eje medular la intervención en lo social, se han experimentado a lo largo de su historia y desarrollo, debates y controversias, así como una constante reflexión en torno a sus referentes conceptuales y metodológicos... situación que se agudiza en tanto que estos cuestionamientos se han caracterizado por discusiones que se centran en el plano ideológico, político, o bien en un discurso superficial de lo teórico o de lo metodológico; restando importancia a la explicación analítica de la naturaleza y configuración de su hacer y saber profesional, aspecto que propicia prácticas con escasa lógica y direccionalidad, carentes de un soporte teórico del quehacer profesional, o bien en la vaguedad del empirismo y la improvisación.

En consecuencia la intervención social [bajo una óptica profesional] tiene como requisito fundamental el soporte teórico-metodológico. Es decir, la intervención social como conjunto de acciones sistemáticas, organizadas en función de explicaciones sobre situaciones o estados de cosas denominadas como problemáticas experimentadas por diversos sujetos sociales, en función de referentes teóricos y metodológicos, así como por las competencias profesionales, que derivan en objetivos y caminos estratégicos y flexibles que se plantean como alternativas de solución, cambio o transformación.

La intervención social entonces, surge en respuesta a un problema o situación problemática que experimenta un sujeto social, que de acuerdo a tiempo y lugar de manifestación va a requerir de una determinada manera de ser abordado para su posible solución; en este sentido los diseños de la intervención deben de partir del principio básico de que el abordaje de la realidad debe ser flexible y dinámica. Como señala Vélez Restrepo (Vélez, 2003, p. 59)...no puede reducirse a la sucesión lineal de acciones que operen apriorísticamente como recetas o esquemas construyendo la riqueza que las expresiones particulares de la realidad revisten.

Es decir la metodología de intervención o de actuación social como la denomina la autora no puede reducirse a un listado de pasos y actividades porque limita, distorsiona y desplaza su alcance y posibilidades cognitivas.

En la literatura de Trabajo Social, la intervención social se ha definido indistintamente dependiendo de la posición epistemológica y teórica que se adopte, no obstante, la ausencia y poca claridad en sus procesos de construcción de conocimiento, la debilidad de sus estructuras y soportes teóricos y el constante cuestionamiento de su práctica [presencia del fantasma del empirismo, utilidad, consistencia y cobertura de objetivos, coherencia en las estructura operativas de sus abordajes] provoca que estas diferencias en sus definiciones, limiten producir una base de conocimiento sólida en torno a la intervención de trabajo social desde su muy particular perspectiva, que le permita aportar marcos explicativos y formas de actuación en las diversas manifestaciones y expresiones de la problemática que le plantea lo social.

La dimensión problemática de la construcción de conocimiento en la profesión que se planteó en el párrafo anterior, se vincula con otras dimensiones, como son: 1) complejidad de lo social, 2) el referente práctico (inmediatez, dominante, intuición), 3) Debilidad en referentes teóricos para la explicación, construcción y para la acción profesional, lo que deriva en un círculo virtuoso, que limita la reflexión sobre la intervención profesional y en consecuencia su conceptualización, lo que agudiza la permanente imprecisión de su hacer y la recreación de su conocimiento.

No obstante, los avances en términos de solución a la problemática enunciada son poco enriquecedores en cuanto a que los diversos discursos y discusiones se han centrado en el plano ideológico, político, o en un discurso superficial de lo teórico o de lo metodológico, restando importancia a la explicación analítica de la naturaleza y configuración de su hacer y saber profesional, como punto de partida para cualquier discusión en torno a la profesión, en cuanto a que esta permitiría acordar en el colectivo gremial un campo disciplinar y en consecuencia un lenguaje y marco de identidad independientemente de la diversidad de perspectivas teóricas, ideológicas y políticas.

Es sustancial partir de la revisión y el análisis de la categoría de la intervención social como contenido genérico del Trabajo Social, así como, los alcances y limitaciones de las dimensiones teórico prácticas en los diversos escenarios de actuación profesional, con el objeto de retroalimentar los procesos de formación profesional y ofrecer propuestas y formulaciones metodológicas acordes con las exigencias de la complejidad de la realidad actual.

3. PROPUESTA

Para contrarrestar estas problemáticas que afectan tanto los procesos formativos como de la profesionalización del Trabajo Social y en consecuencia a la debilidad en el saber y hacer de la profesión, se plantean una serie de precisiones configurativas de la intervención en Trabajo Social que permitan el acuerdo en el colectivo gremial, un campo disciplinar y en consecuencia un lenguaje y marco de identidad independientemente de la diversidad de perspectivas teóricas, ideológicas y políticas:

- Definir un proyecto de desarrollo académico, ético político con el gremio profesional, que delimite caminos claros hacia donde debe ir la profesión, que redefina su función social y de pauta a la producción de propuestas y formulaciones metodológicas innovadoras acordes con las exigencias de la complejidad de la realidad actual. Así mismo, como organización profesional participe con mayor impacto en el diseño de políticas públicas que contribuyan a responder a las exigencias de la realidad actual.
- El eje medular de la profesión es la intervención social en cuanto a que es un referente esencial de su estructura genérica de su conformación como campo disciplinar.
- El académico y el profesional se han enfocado a estudiar y abordar de manera fragmentada aspectos y condiciones que están presentes, rodean e influyen en la intervención social, dejando de lado unidades de análisis significativas de su práctica, tales como a los sujetos sociales, que representa el eje central y dinamizador de la intervención social. Por lo que es necesario dirigir la mirada y nuestros marcos explicativos, al modos de vida de los sujetos sociales, integrado por experiencias, relaciones, prácticas, mundo cultural y simbólico, propias de su vida cotidiana, que nos permitiría definir intervenciones sociales trascendentes y eficaces.
- A partir de proyectos académicos de vinculación institucional entre las instituciones académicas e instituciones en donde se encuentra inmerso el profesional, recuperar experiencias de intervención de trabajo social en áreas tradicionales, potenciales y emergentes de campo disciplinar con la finalidad de identificar continuidad e innovación en la conceptualización y contenidos de la intervención social.
- Generar procesos de profesionalización que implique la formación continua y la especialización, que permita la reflexión, aplicación y valoración de teorías y metodologías innovadoras y planteamientos emergentes planteamientos emergentes acordes a las exigencias de la complejidad de la realidad.

- Abrir espacios de reflexión y construcción en torno a la intervención social en el ámbito del ejercicio profesional que contribuya a la socialización, difusión y publicación de experiencias profesionales que retroalimenten la teoría y metodología de Trabajo Social.

4. BIBLIOGRAFÍA

- LEÓN, J. L. (1996). *Entre Belindia y Bolívar. Problemas estructurales e integración en América Latina*. México, Distrito Federal, México: Nuestro Tiempo S.A.
- CORDERA, R. (2013). *Democracia, Desigualdad y derechos humanos: el reclamo al Estado*. México, Distrito Federal, México: Ediciones Díaz de Santos.
- ESQUIVEL, G. (2015). *Desigualdad Extrema en México*. México, Distrito Federal, México: OXFAM.
- GALEANA, S. *La centralidad de la Intervención social: Un análisis para su redefinición en el contexto mexicano actual*. México, Distrito Federal, México: Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM.
- GALEANA, S. (2010). Fragilidad y debilidad del discurso en Trabajo Social: Ausencia de la construcción desde la intervención social. *Trabajo Social. Epoca*, 01, 22-35.
- GALEANA, S. (2008). *Intervención Social*. (E. N. T.S., Ed.) México, Distrito Federal, México: ENTS-UNAM.
- GALEANA, S. (2008). *Intervención Social*. (E. N.T.S., Ed.) México, Distrito Federal, México: UNAM-ENTS.
- JOACHIN, H. (1996). *Globalización, capital y Estado*. Cd. de México, Distrito Federal, México: UAM-X, CSH, Depto. Relaciones Sociales.
- OCDE. (2003). *La definición y selección de competencias claves*. (D. R. Salganik, Editor) Obtenido de www.OECD.org/statistics/deseo.
- PIKETTY, T. (2014). *Capital en el siglo XXI*. Londres, Inglaterra.
- POZAS. (2010). *El Contexto de la Desigualdad Internacional y el Problemas del Desarrollo. Los Grandes Problemas de México. Desigualdad Social*. (Vol. V). (C. d. México, Ed.) México, Distrito Federal, México: Colegio de México.
- ROBLES, R. (2015). *Panel La pobreza en México. Programa Alebrijes, Águila y Sol*. México, Distrito Federal, México: Televisa.
- ROZAS, M. (1998). *Una perspectiva teórico-Metodológica de la intervención en Trabajo Social*. Buenos Aires, Argentina: Espacio.
- SANZ, F. (2003). *La educación durante toda la vida*. Madrid, España: Sinéctica 22.
- VÉLEZ, L. (2003). *Reconfigurando el Trabajo Social. Perspectivas y tendencias contemporáneas*. Buenos Aires, Argentina.
- ZOLO, D. (1994). *Democracia y Complejidad. Un enfoque realista*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.

II. RECUPERAR LAS RAÍCES CAUSALES PARA EL ABORDAJE DE FENÓMENOS SOCIALES: DESAFÍOS ACTUALES DEL TRABAJO SOCIAL EN MÉXICO

Leticia Cano Soriano

Licenciada en Trabajo Social. Maestra en Ciencias de la Educación.

Directora de la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM

Actualmente, preside la Red Nacional de Instituciones de Educación Superior en Trabajo Social

(RENIESTS) de México

canosor@servidor.unam.mx

Pedro Isnardo De la Cruz Lugardo

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales. Post Doctor en Trabajo Social.

Coordinador de Investigación de la ENTS UNAM

unam.pedroisnardo@gmail.com

Sumario: 1. Introducción. 2. Repensar la práctica profesional, la intervención social y la investigación desde nuevos procesos epistémicos, diagnósticos y socio culturales. 2.1. De la praxis y el diagnóstico social a los planes de acción. 2.2 De la identificación y explicación diferenciada de problemas y necesidades sociales. ¿Cómo acercarnos con mayor cientificidad a la complejidad social? 2.3 Prudencia social en la intervención social compleja. 2.4 Lógicas de actuación y equipos de profesionales de lo social en la re configuración de políticas públicas y diseños de metodologías sociales para contextos complejos. 2.5 Desarrollo de nuevas metodologías, ámbitos de justicia y convivencia, proyectos de comunidad y sociedad. 2.6 ¿Inter-subjetividad social participativa y autónoma?. 2.7 Cosmovisión cultural del profesional y la intervención de Trabajo Social. 3. Conclusiones. 4. Bibliografía.

Conceptos centrales: Trabajo social, procesos, complejidad, causalidad y conocimiento para la intervención e investigación social complejas.

Resumen: El Trabajo Social de México, como proyecto permanente de cientificidad social en la actual mundialización, implica el desafío de evitar su fragmentación (al interior entre sus prácticas, su docencia, su investigación), pero también el de rediseñar sus estructuras de pensamiento social y formación profesional desde nuevas lógicas y procesos,

para recuperar las raíces causales que permitan ofrecer respuestas a cuestiones y fenómenos sociales contemporáneos.

1. INTRODUCCIÓN

El esfuerzo por dotar de objetividad y reconocimiento científico a la práctica profesional, la intervención social, la investigación disciplinar y a las propias contribuciones en innovación que es capaz de realizar Trabajo Social, está estrechamente ligado a la capacidad de asumir en toda su magnitud los significados que profesionales de Trabajo Social dan a cada una de estas dimensiones de su pensamientos social, reflexión y actuación.

Ya que no sólo se trata de dar forma y contenido al vínculo profesional con las personas y colectivos, de aplicar conocimiento empírico intuitivo y de la calidad humana de la que se es capaz de demostrar como cualesquiera otro profesional, sino de “desarrollar la capacidad de análisis científico de las situaciones sociales, en la aspiración de transformar éstas en una realidad nueva y diferente” (Giacomo, 2001:1).

La breve fisonomía de lo social –como ideal pero también como una necesidad social de elaborar conocimiento objetivo y enriquecimiento de los conocimientos y saberes existentes en torno a las complejidades humanas, relacionales y conscientes–, puede ser trazada en diversos procesos y lógicas de actuación interdependientes y contradictorias a nivel epistemológico, metodológico y socio contextual (sin demérito de la comunicación y la abstracción misma que son posible de desplegar en los sujetos sociales sobre sus situaciones humanas y sociales específicas), a saber:

2. REPENSAR LA PRÁCTICA PROFESIONAL, LA INTERVENCIÓN Y LA INVESTIGACIÓN DESDE NUEVOS PROCESOS EPISTÉMICOS, DIAGNÓSTICOS Y SOCIOCULTURALES

¿Profesionales de lo social con objetividad en pensamiento y acción? Como sugiere la práctica profesional de Trabajo Social a modo de sistematización de las acciones, los errores, las ideas diagnóstico y los aportes alcanzados, la apropiación de conocimiento nuevo implica una actuación humana independiente respecto de la realidad social concreta:

“Existe, nos dice Giacomo, una relación directa entre el respeto a la dignidad de las personas y el desarrollo del conocimiento, que lleva a reconocer su

capacidad de pensar y conocer más allá de las necesidades y problemas en que se debaten” (Giacomo, 2001:2).

Este proceso enfatiza la capacidad de conocer desde los demás.

2.1. DE LA PRAXIS Y EL DIAGNÓSTICO SOCIAL A LOS PLANES DE ACCIÓN

Involucrar a los otros en las tareas, dinámicas, estrategias metodológicas diseñadas desde la praxis de Trabajo Social, implica tres riesgos eje del proceso de articulación del ejercicio profesional: adoptar una metodología que puede demeritar el peso de la estrategia social; dar prioridad a la práctica social sobre la teoría y el método; reducir el conocimiento a la esfera diagnóstica y de la intervención empírico intuitiva.

“La relación profesional se establecerá desde un vínculo de autoridad por el conocimiento de que dispone el trabajador social, respecto de sujetos individuales o colectivos con necesidades y problemas a resolver” (Giacomo, 2002:4).

“Cuando el diagnóstico, como sucede casi siempre, involucra a la personalidad del sujeto, las cosas son muy complejas y más todavía, cuando tiene que ver con las relaciones sociales y familiares y con el mundo en general” (Di Carlo, 2005: 34).

Este proceso insiste en la exterioridad de la praxis y de la intervención social respecto de las realidades sociales conocidas y a su vez, en los alcances propios del diagnóstico social, tanto respecto del carácter experimental de la ciencia (social) y respecto de la investigación para el Trabajo Social desde la lógica de su praxis profesional.

2.2. DE LA IDENTIFICACIÓN Y EXPLICACIÓN DIFERENCIADA DE PROBLEMAS Y NECESIDADES SOCIALES. ¿CÓMO ACERCANOS CON MAYOR CIENTÍFICIDAD A LA COMPLEJIDAD SOCIAL?

Están aquí engarzadas diversas vertientes de la praxis socio profesional: a partir de la síntesis de necesidades y problemas, relación articulada de procesos lógicos para la actuación en la realidad; elaboración y reelaboración de contextos para explorar la transformación social y comunitaria.

“(Cada vez es más claro que) la investigación no ocupa un lugar importante en la práctica del trabajador social...no conceden mucho espacio a la investigación y a la elaboración de historias sociales; la investigación, poco a poco, va

cayendo en desuso, por lo que vemos peligrar el desarrollo eficiente del trabajo social profesional y su razón de ser” (Di Carlo, 2005:1).

Refiere al proceso de conocimiento como un movimiento interno dirigido a la atención y transformación de problemas, necesidades y realidades sociales complejas, guardando estrecha interrelación con otras realidades en un marco socio histórico determinado. Cuando ello no es posible, se sucede el empobrecimiento y empirismo de la acción profesional.

2.3. PRUDENCIA SOCIAL EN LA INTERVENCIÓN SOCIAL COMPLEJA

En tanto el campo de aplicación de la evaluación social, la reflexión, el proceso y la intervención empírica de trabajo social se da en un mundo social movedido, una realidad múltiple y ambigua, es importante asumir, desde la lógica de la prudencia social, que una acción aislada, un proyecto comunitario realizado, una política pública aplicada, una práctica exitosa preventiva en un barrio/colonia en una comunidad, tiene en sí mismo un alcance cuyo mérito debe aquilatarse en su justa dimensión, pero su proyección en el tiempo y en sus consecuencias pueden ser limitadas, dado que las realidades en las que impacta se ven siempre influidas por relaciones sociales, relaciones de poder y relaciones de dominación en diversas modalidades e intensidades de abuso/coerción/violencia ocultas, que han de ser advertidas y reencauzadas en una perspectiva más amplia –desde el diseño, el proceso hasta la evaluación de los resultados–, de la intervención social compleja.

En virtud de esto, dadas las diversas condiciones/consecuencias que están implicadas en el objeto/sujeto/proceso de intervención, la actuación con prudencia social de profesionales de Trabajo Social implica valorar la particularidad de las situaciones, asumir el carácter polimorfo y versátil de las circunstancias/actores potencialmente involucrados/víctimas en escenarios de violencia/criminalidad, por lo que habrá de dominarse una situación socialmente cambiante, permaneciendo abierto a todos los posibles, sin dejar de transformarse a nivel personal en su vínculo con la comunidad/los actores para saber sustentar su propuesta/modelo/proceso y su autoridad [“(que) le viene dada por la atribución de saber que le hace el otro” (Mattioli, 1998)]; pudiendo mejorar para sí y para los demás su ejercicio profesional, favorecer un encuentro basado en la confianza, o por el contrario, orientar y acompañar correctamente su ejercicio profesional, en fin, saber responder a lo que se presente:

“Atender comprensivamente a las actitudes y a los sentimientos propios a través de auto observación es una tarea indispensable. Es muy importante que

el profesional tome conciencia de *la influencia que ejerce, así como de las que recibe a través de la relación* que establece con el supervisado, con el propósito de manejarlas adecuadamente. Motivados y atraídos por la eficacia de los conocimientos de los que cuentan y por las repercusiones en los supervisados, establecen esa *compleja correspondencia entre su propia motivación y la objetividad de los incentivos*...ha de observar en qué momento la relación con el supervisado da en el blanco de su propia vulnerabilidad, pues tomar conciencia de los temores puede prevenir situaciones de dominio o de superioridad, y en el otro extremo, al ser excesivamente empático puede llegar a anularse a sí mismo” (Puig, 100).

Aquí podemos derivar al menos dos consideraciones relativas a las cualidades personales/naturales de los profesionales de Trabajo Social; el diseño social del saber y el saber desarrollar el diseño, el modelo, el proceso, la ejecución y la evaluación de los resultados de la intervención, cuidando en todo momento de su actuación, en la que importa tanto lo que dice, lo que hace y su posición de profesional/actor ante la comunidad/liderazgos/tomadores de decisión/ y por supuesto, el trazo diagnóstico, la estrategia y el proceso de intervención articulado para responder a las realidades sociales críticas inherentes.

En una perspectiva de intervención social compleja como la que aquí se pretende modestamente esbozar, la disposición profesional a la flexibilidad ante lo que se presente –no sólo la cualidad personal/profesional de adaptarse a las personalidades y temperamentos de los sujetos con los que se relaciona–, es inherente al ejercicio profesional con prudencia social; permite a Trabajo Social asumir que los márgenes para que su praxis pueda traicionar a la teoría sean reducidos profundamente –de ahí la importancia de la vigilancia epistemológica en la intervención social compleja–, y con ello, el modelo/la estrategia/el protocolo aplicado de intervención, no quede circunscrito a un horizonte de mirada acotado al efectivo de corto plazo, predominante en la lógica del poder y que puede derivar en un proyecto parcial, sesgado y riesgoso.

Prudencia social como saber y conciencia profesional (De la Cruz, 2015) en permanente transformación, proceso que implica una construcción mutua del(a) Trabajador (a) y los sujetos sociales en los que se interviene, estrechamente ligado a una vocación de actuación en contextos y medios a menudo inestables y precarios, expuestos a emociones perturbadoras y vínculos sociales llevados al límite por el nivel de riesgo con los que se convive cotidianamente.

El proceso prudencial social profesional implica una disposición ética y epistemológica en la formación, el ejercicio, la investigación y la innovación, con o sin marcos metodológicos o modelos de intervención social que medien.

2.4. LÓGICAS DE ACTUACIÓN Y EQUIPOS DE PROFESIONALES DE LO SOCIAL EN LA CONFIGURACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y DISEÑOS DE METODOLOGÍAS SOCIALES PARA CONTEXTOS COMPLEJOS

El grado de autonomía para tomar decisiones al margen de los propios tomadores de decisión; la posibilidad de participar en equipos de tomadores de decisión y en procesos de rediseño de los programas y políticas públicas en función de las dinámicas, imperativos y evaluaciones cualitativas, implica el conocimiento de las raíces causales de las problemáticas y especificidades anudadas en las dinámicas de desigualdad, pobreza, violencia y criminalidad que las personas y comunidades enfrentan.

Es evidente que en diversos contextos sociales mexicanos, los equipos de profesionales tienen que tener la capacidad no sólo de medir y valorar los avances en indicadores sociales de la violencia y la criminalidad, sino rediseñarlos estructuralmente desde la lógica de contextos sociales y comunitarios, de las víctimas de delitos, de dinámicas de poder y violencia de género, de pautas relacionales nocivas para el desarrollo de la personalidad y proyectos de individuos y comunidades. Se trata de que las políticas públicas se midan no sólo desde estándares y realidades internacionales, sino de advertir la capacidad de abstracción, de desarrollo autónomo y de equidad participativa que son capaces de generarse en los entornos, las relaciones sociales y los sistemas de convivencia, a partir de las respuestas que las propias personas ofrecen, reproducen o superan en sus propios contextos complejos.

Es importante que tanto las prácticas, como los procesos y propósitos de las intervenciones sociales, como la propia inversión pública en su despliegue de políticas y programas masivos y selectivos, se reorienten no sólo en términos de una calidad de la oferta, sino de la coherencia y realismo entre objetivos, estrategias, procesos metodológicos y planes de gobierno y respuestas institucionales viables, a modo de procesos sociales que realmente puedan tener un horizonte y solución de continuidad duradera.

En efecto, por ejemplo, es importante recuperar los aportes de tradiciones de pensamiento como la del enfoque sistémico y crítico en Trabajo Social para repensar y reconfigurar la intervención social y el rediseño de políticas públicas ya que

“los logros sociales, el desplazamiento de la matriz focalizadora, las reformas civiles, las propuestas políticas, siguen siendo observadas por el ojo de una aguja econométrica comandada por la fatalidad del ‘o’, donde crecimiento y desigualdad están en lados adversos. Y aunque desde muchos sectores se reclama mayor efectividad y coordinación funcional, esta demanda no puede ser

satisfecha porque no se cumple una de sus condiciones básicas de posibilidad: el desencadenar mecanismos de interpenetración” (Matus, 2015).

2.5. DESARROLLO DE NUEVAS METODOLOGÍAS, ÁMBITOS DE JUSTICIA Y CONVIVENCIA, PROYECTOS DE COMUNIDAD Y SOCIEDAD

Es importante la contribución de Trabajo Social, desde sus prácticas hasta la investigación-intervención social, logre articular procesos de comprensión, comunicación y perspectivas compartidas entre actores gubernamentales, organizaciones sociales y entidades académicas, colegios profesionales y diversos actores sociales que pueden ser clave en recuperar procesos y vínculos, reformular políticas y estrategias de gobierno, modificar lógicas inerciales y evaluar políticas públicas y sociales cuyos alcances puedan verse incapaces de generar mejores resultados del bienestar.

En México, resulta importante que profesionales de la intervención, el diagnóstico social y la articulación de políticas públicas con políticas sociales, de salud y educativas, amplíen sus horizontes de análisis desde la formación profesional y universitaria hasta el desarrollo de investigaciones sociales aplicadas con actores sociales y realidades/actores con las que y quienes sea posible recuperar sus puntos de vista, sus expectativas y sus horizontes de vida, para poder comprender y proponer soluciones a fenómenos sociales actuales desde la necesaria e imprescindible una lectura realista de contextos sociales, de conductas de adaptación, disrupción y estructurales, que pueden cambiar a fondo en el seno de las regiones y las comunidades, de procesos de toma de decisiones en política local que impliquen una mayor actuación prudencial y gestión pública de calidad en tomadores de decisión, líderes sociales y funcionarios.

Resulta notoria la divergencia de diagnósticos institucionales con diagnósticos sociales y estrategias de intervención, que llegan a desfasar estructuralmente los alcances, resultados y evaluaciones que las institucionales y de los profesionales de lo social entreveran en su hacer.

Se llega entonces a desdeñar con frecuencia la capacidad de observación de la problemática a escala cotidiana que se tiene en Trabajo Social. De hecho, entre los gobiernos local, estatal y federal es notable que cada uno tiene perspectivas y conceptualización sobre la intervención (y sus modelos), llevándose a cabo esfuerzos independientes, programas institucionales que se recuperan inercialmente, dilapidación de recursos: des aprendizaje de la experiencia social y gubernamental que ha atravesado el país en las últimas décadas, disminuyendo la capacidad de formular diagnósticos asociados a decisiones públicas, dispersando la calidad de los sistemas y ejes de gestión, vulnerando la capacidad de tomar distancia de los equipos que

diseñan las políticas y las ejecutan, con los cambios sustantivos que ocurren en entornos complejos asociados a la criminalidad y la violencia.

Desentrañar los microcosmos complejos que habitan en familias y vidas de adolescentes de hoy así como de quienes viven reproduciendo la violencia y el horror desde edades tempranas como apuesta de vida (o de muerte) entre sicarios, pandillas y narcotraficantes, constituye un desafío excepcional para todo científico social y para profesionales de la intervención social.

Una ética del pensamiento complejo implica pues una ética del diagnóstico y de la intervención acorde con la crisis sociales, el desmembramiento de familias y el acoso de la pobreza, el desempleo y la orfandad social a cada vez más personas, en fin, a las paradojas mismas del entorno crítico en el que se pretende cambiar duraderamente y en el más corto plazo, las realidades mismas.

Se insiste así en la necesidad de procesos de rediseño de la complejidad desde el estado de la cuestión de las políticas públicas y sociales vigentes: en México, la evidencia empírica señala que la incidencia de la pobreza y la desigualdad no se modifican sustancialmente desde hace varias décadas, aunque las cifras actuales sugieren que el México de hoy es muy distinto al de hace veinte o treinta años: avances en materia de cobertura de salud y educación, de infraestructura (provisión de electricidad, agua potable, caminos y carreteras), de las condiciones físicas de vivienda donde habitan los mexicanos; avances en la intensidad de la pobreza (qué tan cerca están los pobres de salir de esta situación) (Turuel, 2014: 41). El acceso a los derechos sociales básicos, el problema de un rezago educativo crónico a nivel nacional, la complejidad social que implica la exclusión y vulnerabilidad social, que ha de ser analizada desde las precariedades, alcances y límites en los diseños de programas sociales, independientemente de las condiciones estructurales críticas que favorecen los propios entornos sociales y comunitarios.

Se trata de agenda públicas pendientes, incluso para uno de los organismos públicos más importantes en México, como el propio Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), cuya metodología multidimensional para enfrentar el problema de la pobreza extrema en el país, ha sido determinante para repensar el hacer del Estado, las instituciones y la inversión en ese núcleo de fenómenos sociales, pero también no debe menospreciarse la necesidad de revisión ético epistemológica de sus programas y proyectos centrales pero desde la lógica del diseño de las instituciones, autoridades y equipos que contribuyeron a ello, sobre todo cuando no ha sido un propósito explícito de CONEVAL que se rediseñen estructuralmente programas, proyectos, políticas y elementos de apoyo presupuestal diferenciado a actores de la sociedad civil.

Aquí resulta fundamental que Trabajo Social, dado su anclaje en el conocimiento de causa de las realidades sociales y comunitarias más extremas, pero también

su capacidad de hacer presencia en circuitos de toma de decisión, en el diseño e instrumentación, ejecución y evaluación de políticas, programas y proyectos, puede aportar elementos significativos a la reflexión sobre la filosofía y epistemología, la conceptualización y el abordaje metodológico y contextual desde el cuál enfrentar la crisis de programas, políticas públicas y perspectivas sociológicas y pragmáticas en la que nos encontramos a la hora de delinear perspectivas alternativas para abordar el problema de la vulnerabilidad, la polarización, el bienestar, las pobrezas y su estrecha vinculación con el fenómeno de las desigualdades sociales, no sólo en grupos y comunidades socialmente expuestas al límite en sus condiciones de sobrevivencia, sino a su vez en los procesos sociales que involucran a clases medias (Cortés, 2015: 194) e incluso a familias y comunidades con alto nivel de solvencia.

Aquí el problema de las raíces causales de los fenómenos sociales, su abordaje epistemológico y metodológico, cobra relevancia si asumimos la doble falacia, en ciencias sociales, de la realidad social directamente observable y a su vez, de que es posible sustituir la epistemología, la metodología y las teorías sociales para repensar las respuestas a las problemáticas, necesidades y realidades objetivas de personas y comunidades, a partir de las bases de datos y los indicadores disponibles (privilegiándose el tratamiento y deliberación técnico estadístico de las evidencias, ante el hecho que podemos reconocer de los avances de la computación y la disponibilidad de poderosos paquetes de programas de cómputo, que a su vez proporcionan los instrumentos para trabajar grandes bases de datos, que contienen muchos casos y un gran número de variable), lo que al menos en la política social de México implica la necesidad de superar el límite de diseño estructural ante el hecho de que siguen persistiendo la evaluación del desempeño de programas sociales de las instituciones de gobierno a nivel federal con la consecuente ausencia de diagnósticos sociales, contextualizados, fundamentados, actualizados y la carencia de investigación al menos cualitativa, sobre la percepción, la opinión y la perspectiva cotidiana de los beneficiarios y/o la población objetivo de aquélla:

El campo de la metodología –entendida como el conjunto de operaciones que permiten ligar las teorías con la evidencia (observación, experimentación, medición, diseños de investigación)–, parece perder terreno en la medida en que se impone la idea de construir teorías a partir de los indicadores y de los datos. La estrategia de investigar “pescando” regularidades en los datos, hoy se ve facilitada por la creciente disponibilidad de información y las facilidades de procesamiento. No es novedosa en absoluto, fue el punto de partida del empirismo lógico, pero también su final, pues nunca se pudo generar evidencia para sostener empíricamente que la realidad es directamente observable (Ayer, 1965: 19). El ejemplo de las clases sociales presentado es útil también para ilustrar que la elección de las variables, así como el tratamiento que se da a los datos, están influidos por decisiones

que toma el investigador. Aunque profese y aplique criterios de “objetividad”, sus resultados variarán de acuerdo con las opciones que seleccionó. ¿Por qué elegir la variable ingreso para hacer observable el concepto clase social? ¿Por qué no el gasto? ¿La posesión de automóvil? ¿La posición en la ocupación? ¿El nivel educativo? Una vez que el investigador ha seleccionado una o más variables, ¿qué tratamiento les dará? Ya vimos que en el caso más simple de elegir un sólo indicador empírico (el ingreso) se pueden generar varias soluciones de acuerdo a los criterios que se decide emplear para establecer la relación entre los valores de las variables y las clases sociales (Cortés, 2015: 198).

Con respecto a las emergencias sociales, el Trabajo Social de México enfrenta la necesidad de contribuir al desarrollo de conocimiento especializado sobre la necesidad de construir elementos para el diseño, instrumentación y evaluación de protocolos y metodologías de actuación e intervención de Trabajo Social, en la atención de emergencias sociales, como las asociadas a las violencias extremas, los desastres naturales que afectan fundamentalmente a poblaciones y comunidades con alto nivel de marginación, así como las que están asociadas a grupos socialmente vulnerables para quienes exista una ausencia casi total de políticas públicas (personas adultas mayores, personas con discapacidad, comunidades indígenas, por ejemplo), desafío profesional y (multi) disciplinar que atraviesa diversos ejes temáticos inherentes: el eje socioeconómico de la modernización; las actuales políticas públicas y estrategias institucionales multidisciplinares para enfrentar emergencias; el objeto de intervención de Trabajo Social y el perfil de los equipos de profesionales de Trabajo social en emergencias sociales; el marco metodológico y estratégico de actuación especializada para la intervención profesional así como la exploración de modelos participativo de intervención profesional en emergencias sociales.

2.6. ¿INTERSUBJETIVIDAD SOCIAL PARTICIPATIVA Y AUTÓNOMA?

Lejos están las políticas públicas y sociales de alcanzar niveles aceptables y duraderos de compromiso de ciudadanos y comunidades con la esfera de lo público. Instituciones, gobiernos, entidades académicas, núcleos de investigación social aplicada y organizaciones aun no logran articular estrategias comunes y resultados que impliquen generar nuevos procesos sociales y comunitarios hacia una participación social realizada en la identificación de explicaciones causales y alternativas así como lógicas de intervención que puedan derivar en lógicas de autonomía, materializadas en realidades cotidianas con beneficios familiares y colectivos tangibles, proceso en que las personas no han elaborado sus propios objetos en transformación.

Este proceso implica las implicaciones de la praxis y la lógica preeminente de los tomadores de decisión.

2.7. COSMOVISIÓN CULTURAL DEL PROFESIONAL Y LA INVESTIGACIÓN DE TRABAJO SOCIAL

Si bien la internacionalización de la investigación social, de las perspectivas de análisis, de los equipos de investigación de las entidades mexicanas que forman a profesionales, maestros y doctores en Trabajo Social son fundamentales [la ENTS apertura su primera generación de Doctores en Trabajo Social en 2015 en el marco de un Convenio entre la UNAM México y la Universidad de la Plata, Argentina], también lo es un doble desafío crítico: la necesidad de configurar procesos formativos más estrechos en los planes curriculares de licenciatura y posgrado de las escuelas y facultades de Trabajo Social del país, y a su vez, la revaloración de las prácticas escolares y profesionales como potencial de construcción teórico metodológica, formulación de protocolos, estrategias y modelos de intervención, fortalezas de la investigación y la innovación social, a nivel profesional y disciplinar de Trabajo Social.

En este sentido, el aspecto científico y ético profesional está estrechamente unido a la capacidad de visualizar los hechos, los fenómenos sociales y los contextos comunitarios desde la lente socio cultural universal.

3. CONCLUSIONES

Las palabras construcción y proceso son fundamentales en la formación con los otros y en la producción de conocimiento especializado sobre lo social, un desafío no sólo de carácter epistemológico, a modo de una vocación intelectual por construir nuevos procesos, estrategias y metodologías de trabajo social en clave multidisciplinar dado los escenarios complejos que implican por ejemplo la resiliencia comunitaria y la gestión local en torno al el cambio climático y la capacidad de las instituciones sociales de renovar sus sistemas e inercias de actuación social.

Trabajo Social es capaz de hacer surgir cualidades sociales y re (construir) procesos y tejidos sociales inertes, revertir vacíos de poder, de desconfianza y de temor social permanente; puede incidir en la calidad de las relaciones y los vínculos sociales, en la formación de organización de comunidades y la intervención con colectivos, bajo la premisa de que la sociedad, como todo, se halla en cada individuo, en calidad de todo, a través de su lenguaje, de su cultura, de sus normas y de sus organizaciones.

Desde una perspectiva de prudencia social y con los marcos/contextos de observación/recursos epistémicos/ hacia diseños sociales coherentes en las prácticas, estrategias y procesos de intervención social complejos que se definan para tal

situación problema, impulsando la formación de valores y prácticas de reconstrucción de la creencia en uno mismo (desde la perspectiva de género hasta la defensa de los derechos humanos por vías socio/institucionales múltiples), de respeto por sí mismo y del otro, pero a su vez, para saber responder a las nuevas lógicas de mercado y capitalismo post industrial e impulsar procesos de intervención socio comunitaria hacia la consolidación del ejercicio de derechos sociales, de ciudadanía y autonomía democrática.

El desdoblamiento del objeto de trabajo social en personas y su realidad (sujeto-realidad) implica no sólo un desafío de conocimiento dialógico, racional, reflexivo, sino también una serie de procesos que exigen una transformación interna y consciente del profesional de Trabajo Social (exigencia que se extiende a los programas curriculares de licenciatura, planes académicos de posgrado, producción de investigación disciplinar y publicaciones especializadas), con respecto a la capacidad de observar y analizar con la mayor objetividad posible la realidad integral de los otros, y a la vez, el comprender y poder aportar con los demás en sus expectativas, sus condiciones de vida, sus capacidades y recursos para transformar cotidianidades y horizontes de vida, desde procesos que pauten la cosmovisión cultural que permita superar la segmentación disciplinar y profesional, pero a su vez asumir con las personas y comunidades la apuesta de superar sus propias limitaciones y posibilidades, entramadas en el rediseño de los nexos, vínculos y lazos: desde el conocimiento, la comunicación, la educación, la promoción social y la prudencia social, sabiendo enfrentar los cambios estructurales que trae consigo la globalización misma, que empieza a moldear y poner en cuestión a fondo las relaciones sociales, las condiciones de vida, los sistemas de protección y bienestar sociales.

4. BIBLIOGRAFÍA

- BAJOIT, G. (2005). *La place de la violence dans le travail social* Consultado el 7 de enero de 2014 Pensee Plurielle. 10.
- BAJOIT, G. (2008). *El cambio social: análisis sociológico del cambio social y cultural en las sociedades contemporáneas*. Madrid. España. Siglo XXI.
- BAJOIT, G. (2013). *La sociedad de la incertidumbre*. México. UNAM.
- BAJOIT, G. (2013). “Hacia una teoría socio analítica de la relación social”. *Universitas*. Ecuador. UPS: enero-junio.
- BOURDIEU, P. (2014). *On the State*. Polity Press.
- CORTÉS, F. (2015) “Desarrollo de la metodología en ciencias sociales en América Latina: posiciones teóricas y proyectos de sociedad”. *Revista Perfiles Latinoamericanos*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México. N. 45. Enero-junio, 181-202.

- DE LA CRUZ, P.I. (2015) “Prudencia Social y Trabajo Social. ¿Un nuevo enfoque para la práctica profesional y la intervención social compleja? El caso de la Ciudad de México”. *Comunitania, International Journal of Social Work and Social Sciences*. Enero. N. 9, 151-165.
- DI CARLO, E. (2005) “Importancia de la investigación para el trabajador social profesional”. *Revista Tendencias & Retos*. N.10. 33-37.
- DUQUE, A. V. (2013). *Metodologías de intervención en Trabajo Social. Palimpsestos de los modelos en Trabajo Social*. Epi-logos. Colombia.
- GALEANA, S., TELLO, N. (2008). *Intervención social*. México. ENTS-UNAM.
- GIACOMO, O. (2001) *Trabajo Social y Conocimiento Objetivo*. Paideia.
- FRANCESCATO, D., ZANI B. (2013). “Community Psychology Practice Competencies in Undergraduate y Graduate Programs in Italy”, en *Global Journal of Community Psychology Practice*, 4(4), 1-12.
- MATUS, T. (2014). “El peso que queda. Condiciones de efectividad en los programas de acción social”. *Documento En Foco*. Universidad Alberto Hurtado. Chile. 36.
- MATUS, T. (2015). “Aportes del concepto de interpenetración a los debates de las políticas públicas en América Latina”. *Revista Mad*. Universidad de Chile.
- MORIN, E. 2008. *On complexity*. Cresskill. New Jersey. Hampton Press.
- MORIN, E. 2001. *La mente bien ordenada: repensar la reforma, repensar el pensamiento*. Seix Barral, España.
- PUIG, C. (2010) *La supervisión en la intervención social. Un instrumento para la calidad de los servicios y el bienestar de los profesionales*. Universitat Rovira I Virgili, Tarragona, Tesis Doctoral, consultada el 26 de septiembre de 2015 (<http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/8438/Tesi.pdf?jsessionid=B56802A1D-597D0CAA3A37CDB44876463.tdx1?sequence=1>)
- REISS, A. J., Jr., and J. A. Roth, (1993). *Understanding and Controlling Violence. Report of the National Academy of Sciences Panel on the Understanding and Control of Violence*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- RICHMOND, M. (1987) *Caso social individual*. Buenos Aires, Humanitas.
- RICHMOND, M. (2005) *Diagnóstico Social*. Madrid: Siglo XXI.
- WIEVIORKA, M. (2011) *Una sociología para el siglo XXI*. Prólogo de Manuel Castells. Barcelona. Editorial UOC.

III. PARADOJAS DE LA FORMACIÓN Y PRÁCTICA DEL TRABAJO SOCIAL EN LATINOAMÉRICA

Teresa Gerarda Zamora Díaz de León

Licenciada en Trabajo Social, y

Maestra en Trabajo Social por la Universidad de Toronto, Canadá.

Titular A Tiempo Completo Definitivo en la ENTS – UNAM.

gerardaz3@hotmail.com

Sumario: 1. Introducción. 2. La formación profesional. 3. Conclusiones. 4. Bibliografía.

Conceptos centrales: Formación, práctica, trabajo social, construcción y ejercicio disciplinar.

Resumen: El ensayo que se presenta consta de dos partes, la primera es una reflexión sobre la relación y/o articulación de manera general sobre la historicidad, en América Latina, del trabajo social, entendida esta como: el conjunto de condiciones económicas, sociales, políticas, culturales, que se presentan en una época determinada y a los diferentes entramados teórico-conceptuales que se generan para explicar o comprender dichas condiciones, las cuales se van a ver reflejadas en la formación profesional de trabajo social expresados en el currículo y concretados en el perfil profesional que presentan las distintas instituciones educativas.

La segunda hará referencia al ejercicio profesional entendido este como la aplicación académica en los distintos campos de actuación profesional.

1. INTRODUCCIÓN

Una de las inquietudes de las instituciones formadoras de trabajadores sociales en Latinoamérica y México es definir el perfil profesional que deben contener los planes de estudio, a la luz de los efectos devastadores del modelo neoliberal, el cual ha reducido el presupuesto para la atención de las necesidades sociales modificando el esquema de una política social redistributiva a una de carácter residual incre-

mentado la desigualdad por un lado y por el otro reduciendo espacios laborales a los trabajadores sociales en el área pública.

Al respecto, innumerables artículos se han escrito destacando algunos de los desafíos que la realidad actual presenta como son: la falta de construcción disciplinar, la pérdida de identidad, la falta de respuesta a la agudización de los problemas sociales a raíz de la globalización económica: Sin embargo, un reto que no aparece como problemático, y que es motivo de este trabajo, es la tensión que se presenta entre las tendencias denominadas críticas de trabajo social y el ejercicio profesional o bien las paradojas entre la formación académica profesional y el ejercicio profesional. En el cual, se presentan dos realidades distintas, la de los académicos que escriben sobre trabajo social y hacen propuestas, la mayor de las veces teóricas, inviables de ser aplicadas en la práctica y la de los profesionistas que la ejercen la mayoría todavía en espacios estatales, en instituciones cada vez más deterioradas por el modelo neoliberal.

Conceptuando la tendencia *como un conjunto coherente de ideas sobre el hombre, la sociedad y la historia, a partir de la cual se configura una visión sobre la profesión en relación a la sociedad*. En la formación profesional en *Trabajo Social existe una tendencia o varias, en tanta fuerza ontológica, epistemológica, teórico-metodológica y ético-política que supone una hegemonía en el pensamiento respecto de la formación*. Margarita Rozas (2004: 2).

Cabe anotar que tales tendencias se explicitan en menor o mayor medida en el perfil profesional de un programa académico, de ahí la necesidad de que se evidencien, se diferencien y por ende, se clarifiquen los sentidos que subyacen en la formación.

Las propuestas que se realizan en torno al perfil, la mayor de las veces giran en torno asumir una serie de funciones, con una carga ideológica, muy marcada, sin considerar el ejercicio profesional institucional, lo que ha ocasionado un distanciamiento o tensión entre la formación académica y las prácticas profesionales, lo que no contribuye a lograr un impacto real en el ejercicio profesional.

El presente ensayo tiene como objetivo motivar la reflexión acerca de la formación académica profesional y la práctica o ejercicio profesional del trabajador en función de las propuestas académicas y la situación donde se ejerce la profesión, las cuales presentan distancias. La reflexión que se presenta parte de la experiencia empírica de 38 años de ejercicio docente y profesional.

2. LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Reflexionar sobre la formación académica profesional de trabajo social en Latinoamérica implica reconocer un campo de conocimiento complicado y polémico

derivado de la impronta que de carácter ontológico, epistemológico, ético, político, ideológico, institucional, cultural, social e histórico que se inscribe en el curriculum entendido como la *“síntesis de elementos culturales (conocimientos, valores, costumbre, creencias, hábitos) que conforman una propuesta político-educativa pensada e impulsada por diversos grupos y sectores sociales cuyos intereses son diversos y contradictorios, aunque algunos tiendan a ser dominantes o hegemónicos y otros tiendan a oponerse y resistirse a tal dominación o hegemonía”*. De Alba A. (2010).

Para Bourdieu P. (1977) el curriculum es un arbitrario cultural en el que están presentes diversas formas formaciones culturales. Dicha síntesis cultural será mirada bajo el prisma de las articulaciones político– sociales que se expresan en su interior pujando por la hegemonía.

Esta amplia concepción de curriculum, ha dado pauta para que una pléyade de autores latinoamericanos hayan expresado su opinión respecto a la formación académica de los trabajadores sociales, señalando la correspondencia de ésta con las distintas escuelas o tendencias de la profesión, las cuales, se observa, se mueven en un debate permanente al respecto Tobón, C. (1983:1) *señala la formación profesional del Trabajo Social en su complejidad y diversidad se presenta como un terreno, especialmente, polémico al interior de las Ciencias Sociales, de ahí los múltiples debates e intentos de interpretación ocurridos en los últimos años*. Lo cual es producto de las diferentes tendencias o escuelas de los grupos profesionales los que presentan una heterogeneidad teórica e ideológica que van desde posiciones conservadoras hasta enfoques revolucionarios ultraizquierdistas.

Otros aspectos que resaltan algunos autores, son la correspondencia que se presenta entre la formación académica y los campos profesionales en articulación con la historicidad de las conformaciones del Estado y sus respuestas a la problemática social que surge de la cuestión social. Molina L., Romero C. (1997).

Para Lucero Marcelo F. (1999), la construcción del perfil del trabajador social será el reflejo de aquella corriente interna (que no sólo es teórica, sino también política y económica expresada en grupos y acciones concretas) que es monopólica o hegemónica al interior de la formación profesional en cada etapa histórica.

Molina L. (2006: 2) define el perfil profesional como: *el conjunto de funciones, actividades y tareas que debe ejecutar un profesional como respuesta a problemas propios de su campo, en un contexto social e histórico determinado de acuerdo a los principios éticos, fundamentos teóricos y metodológicos que orientan una profesión*.

Conforme a la literatura de trabajo social, en Latinoamérica, se observa en muchos autores, particularmente en los seguidores de perspectiva histórico- crítica de la escuela brasileña, desarrollada principalmente por José Paulo Netto y Marilda Villela Yamamoto, Vicente de Pula Faleiros, María Lucía Martinelli, Manuel Manrique Castro y Carlos Montaña, la tendencia a cuestionar con un soporte teórico

marxista, de manera permanente las prácticas profesionales que han realizado y ejecutan los trabajadores sociales por considerarlas ingenuas y acríticas y que se inscriben en lo que a partir de la reconceptualización se han denominado formas o métodos tradicionales casos, grupos y comunidad.

Montaño C. (2000) en su texto *Naturaleza del Servicio Social* expone las dos tesis sobre el origen de la profesión a) la primera tradicional, hace referencia al origen de la profesión como la evolución y profesionalización de la caridad y la filantropía como los elementos que le dieron sustento, b) la crítica, que plantea a trabajo social como una profesión que emerge en el marco del sistema capitalista, creada para cumplir el papel político de intervenir en las contradicciones que crea la relación capital trabajo, y con funciones correspondientes a la legitimación del orden social establecido en la división social del trabajo.

En esta perspectiva, los trabajadores son mediadores entre las clases sociales y su quehacer contribuye al mantenimiento del *status quo*.

En este sentido, para Yamamoto M. el ejercicio profesional cumple un papel dentro del orden social y económico, lo ubica como un engranaje en la división socio técnica del trabajo, que encubierto como prestación de servicios contribuye a la reproducción social del sistema y su ideología dominante.

Otras dos tesis enlazadas con el ejercicio profesional de trabajo social son las que hacen referencia a la legitimación social y funcional de los trabajadores sociales. La primera ligada a la perspectiva “evolucionista, particularista” (endogenista), entiende que la legitimidad del trabajo social radica en la especificidad de su práctica profesional. La segunda tesis parte de un trabajo social legitimado oficialmente por el papel que cumple en, y para el Estado capitalista (en y para el orden burgués vinculado a la visión de totalidad (perspectiva histórico crítico), el cual se convierte en su principal empleador (Montaño C, 2000 pp 42, 46).

En la primera tesis, lo específico de la profesión hace referencia a la prestación de servicios destinados a las clases empobrecidas y vulnerables. Asimismo refieren que la investigación que realizan está destinada a la acción.

En la segunda, la legitimidad del trabajador social según Yamamoto M. (1997) surge no tanto por su función técnica especializada, sino por su función política, de cuño disciplinado, educativo y moralizador. En síntesis, al asumir el Estado la asistencia mediante la prestación de los servicios públicos, las fuentes de legitimación del quehacer profesional pasan a emanar del propio Estado.

Es preciso señalar que la escuela brasileña a tenido un alto impacto en el cuestionamiento de la formación profesional de los trabajadores sociales latinoamericanos y que sectores de académicos argentinos, chilenos entre los que se encuentran Nora Aquin, Margarita Rosas, Teresa Matus, Alfredo Carballeda proponen en sus trabajos superar la mirada instrumental de la investigación y la acción profesional

para dar paso a la reflexividad que supere el tecnicismo y la acción descontextualizada y si bien no todos se inscriben en el paradigma marxista si aceptan la apuesta ético política de la profesión.

Frente a la escuela brasileña, está presente la tendencia o escuela de Enrique Di Carlo, integrada entre otros por Raquel Cortinas, Osvaldo San Giácomo, Teresa Porzecanski, Bibiana Travi; escuela basada en el humanismo y la comunicación racional y la defensa de la profesión en su devenir histórico, se opone a la escuela crítica que politiza e ideologiza al trabajo social; (Di Carlo E. 2004:11) expresa *“no es nuestra obligación formar adictos políticos, para tendencias políticas, credos o grupos ideológicos”*. Defiende el trabajo social individualizado por considerar que la asistencia al otro no puede separarse de la misión profesional, reconoce que trabajo social ha construido su teoría presente en sus textos clásicos y modernos, que nos hablan de hacer y cómo hacer la profesión la actividad profesional.

Dentro de la escuela de Di Carlo, E. Travi B. (2014) presenta con profundo conocimiento el trabajo realizado por las precursoras de trabajo social y menciona su participación en la elaboración de leyes de protección social y con una visión reformista, feminista y de compromiso social, escribieron sobre el trabajo infantil, la inmigración y la situación de las mujeres trabajadoras.

Para Cortinas R. (s/a) la reconceptualización y las tendencias críticas de trabajo social en su opinión han frenado durante años el desarrollo de trabajo social y han repercutido de manera negativa la formación académica profesional. Critica el libro *“Capitalismo monopolista y servicio social de Netto, José Paulo al considerar su propuesta detractora y desvalorizadora de la función social del trabajador social, al pretender demostrar el carácter conservador y reaccionario de los servicios sociales, tanto en lo institucional como en lo profesional.*

Las críticas al trabajo social desde posiciones que ideologizan su función social, se ubican fuera del esfuerzo de construcción teórica de esta profesión, en la medida que desde esas concepciones no es posible contribuir al desarrollo del conocimiento científico para la atención y transformación de las situaciones humanas, en opinión de (San Giacomo O. 2000: 131) *“la atención de situaciones específicas, no se opone a la búsqueda de transformaciones sociales orientadas a elaborar formas y condiciones de vida más justas”*, en su pensamiento el trabajador social no busca una adaptación e integración mecánica de las cosas sino favorecer un pensamiento crítico reflexivo.

La escuela de Di Carlo E. y equipo fundamentan a través de sus investigaciones recuperar la valía de la metodología profesional casos, grupos y comunidad, de la satanización que se hace de la misma en la escuela crítica. Su propuesta hace referencia al fortalecimiento de comunidad a través de la acción social profesional en las instituciones y el sujeto social desde el modelo crítico comunicativo.

En experiencia seleccionada en el concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 2006 denominada Fortalecimiento de la comunidad, a través de una acción en las instituciones, y el sujeto social, desde el modelo crítico comunicativo del grupo universitario (Argentina) (Di Carlo Enrique 2006 y equipo s/p) consideran que el *desconocimiento de la profesión, de sus orígenes anglosajones, se inscribe en el antiyanquismo académico latinoamericano, que no se atiene a la posible crítica de las relaciones de poder que establece EEUU con la región, sino que hace que estas relaciones de poder, en gran parte negativas, se conviertan en un prejuicio explicativo que ampara a casi todo lo que se hace mal internamente y que también obnubila a las investigaciones, a la actividad docente y a la producción teórica necesaria en el área social*. En la escuela de Di Carlo E. se plantea que: aun en las condiciones adversas que ha traído el neoliberalismo a América Latina como: la desigualdad económica-social, la pobreza institucional, la falta de oportunidades laborales aún existe solidaridad en la región, aún hay instituciones que detentan capital moral y solidaridad aunque estén limitadas y desgastadas por la situación dominante. La eficiencia social de las instituciones depende del saber calificado y la metodología de trabajo social, basada en la comunicación racional crítica y la confianza del sujeto.

En este sentido, la apuesta de su Di Carlo y su grupo es mejorar los servicios institucionales, para mejorar eficacia y efectividad tanto en organizaciones sociales como en las instituciones públicas en beneficio de la igualdad humana. A partir del ejercicio real que realizan los trabajadores sociales actualmente.

Otra tendencia o escuela que se observa en trabajo social, en algunas connotadas trabajadoras sociales colombianas y chilenas Vélez Restrepo Olga, Duque Aura Victoria y Matus Teresa y que está tomando fuerza, es la que hace referencia a promover y utilizar la metodología cualitativa en la investigación de trabajo social, enfatizando la hermenéutica como método que acentúa el procedimiento la comprensión de los procesos desde un enfoque naturalista, frente a la racionalidad tecnocrática explicativa de lo cuantitativo.

Vélez R. (2003: 8) refiere la importancia de la investigación en la construcción de conocimiento disciplinar, *hoy más que nunca es necesario acceder al conocimiento, consolidar una fundamentación teórica sólida y colocar la investigación como generadora y validadora de saberes (...), establecer categorías teóricas y metodologías que amplíen su horizonte interdisciplinar y estimulen la concepción del ser humano como constructor de su propia realidad*. Para ello propone a la hermenéutica como herramienta para comprender e interpretar la los significados de los sujetos en las prácticas sociales.

Duque Aura Victoria (2013) hace un extraordinario análisis hermenéutico de los modelos de intervención de trabajo social, con especial énfasis en la obra de Mary Ellen Richmond destacando sus aportes conceptuales. Asimismo, revisa

las metodologías de las diferentes propuestas teóricas de la profesión: humanista, psicodinámica, sistémica y constructivista desde la perspectiva social.

Matus Teresa (2005) plantea que ante los cambios operados por la globalización y el cambio de papel de Estado el Trabajo Social han disminuido los espacios públicos y estatales donde laboraba lo que marca la necesidad de un giro en la conceptualización de Trabajo Social., señala la necesidad de re conceptualarlo y re significarlo en virtud de que la concepción tecnológica de la profesión se ha vuelto claramente insuficiente. Propone interpelar críticamente las adherencias ideológicas existentes en Trabajo Social tanto de un sustrato tecnológico como de un marxismo ortodoxo o de un funcionalismo sistémico.

Sugiere que la intervención tenga como fundamento una rigurosa y compleja comprensión social, recapturando la tensión existente entre teoría y praxis. De este modo busca poner en evidencia que toda intervención es capturada a partir de un lugar teórico, a partir de un modo de ver. Consecuentemente, no hay intervención sin interpretación social. En función de ello es necesario redefinir su campo de acción profesional y sus formas de intervención.

Al analizar históricamente las escuelas o tendencias de trabajo social en América Latina se encuentra que ellas se desarrollan a la luz del movimiento de reconceptualización, que se gesta en Argentina, Brasil y Uruguay en 1965 y que cuestiona los fundamentos teóricos, metodológicos, ideológicos y operativos en que descansaba la práctica de los trabajadores sociales.

Se considera que la reconceptualización fue un movimiento propiamente latinoamericano que pretendió romper con las influencias europeas y norteamericanas en la búsqueda de una renovación profesional y una identidad propia. Con distintas orientaciones y enfoques en ocasiones contradictorios se unieron para debatir su origen, su práctica profesional, su orientación política y la formación profesional y aunque no hubo posiciones unívocas no se pudo negar su repercusión en distintos proyectos académicos.

No obstante, los saldos positivos mencionados, este movimiento también tuvo repercusiones negativas. En este sentido, Diéguez A. (1975:27) menciona que *el extremado dogmatismo ideológico, cuando no metodológico, impidió al trabajo social generar los mecanismos para su propia transformación. Dogmatismo que lo llevó a rehusar las experiencias anteriores, los avances del trabajo social planteados más allá de Latinoamérica, rechazando cómodamente las elaboraciones realizadas, por el sólo hecho de haber sido planteadas en Estados Unidos de Norteamérica o en los países europeos.* Para Sela B. Sierra, Rubén M. Ortega, Leila Lima y Luz E. Rodríguez se presentó un desfase entre la formación y la práctica profesional, es decir, una incoherencia entre la teoría y la práctica, entre las universidades y las instituciones derivadas de la sobrecarga ideológica y política que se dio al movimiento.

Las propuestas metodológicas de la reconceptualización presentan como característica común basarse en categorías provenientes del materialismo dialéctico. Al respecto Parra G (.2013:26) señala *las influencias teóricas de Mao Tse Tung, Louis Althusser, Karel Kosík y del propio Marx, presentan graves dificultades al intentar generar metodologías para el Trabajo Social y esto, porque se carece de una suficiente formación teórica en el pensamiento marxista y por lo tanto se cae un uso apresurado del materialismo dialéctico, proponiendo en definitiva un método empirista al mismo tiempo que planteando objetivos idealistas para la acción profesional.*

A 50 años de la reconceptualización, las reflexiones de Alayón N. (1975), Diéguez A. 1975, Lima Leyla (1975), Ortega Rubén (1975), Di Carlo (2009), Cortinas R. (2000), Porzecanski Teresa (2000), entre otros, siguen teniendo vigencia. Sin embargo, en la academia se siguen promoviendo discursos de un trabajo social politizado e ideologizado que no distingue entre lo factible y lo utópico, pretender que una profesión a través de sus acciones, la mayor de la veces realizadas en instituciones públicas y en OSC subsidiadas por el Estado o particulares de manera mesiánica transforme la realidad social es una ficción.

Parra G. (2013: 27) señala: *En forma sintética, y con un alto grado de generalidad, podemos señalar que estas propuestas presentan entre otras características: una preponderancia del conocimiento sensorial –punto de partida del conocimiento en el materialismo dialéctico– pero no avanza en el proceso de abstracción que permite desentrañar las múltiples determinaciones presentes en la realidad social y aprehender en su totalidad tanto el fenómeno como la esencia. En algunos casos, además, se realiza un uso distorsionado de la categoría de práctica social como sinónimo de práctica profesional. Si bien se hace referencia a la importancia de la teoría, el sobredimensionamiento de lo sensitivo, hace que se caigan en posturas pragmáticas.*

Los objetivos propuestos para la profesión: concientización, organización y movilización, apuntando a la liberación del hombre, priorizaban la acción del profesional cayendo en un voluntarismo idealista que desconsidera las determinaciones macroestructurales del modo de producción capitalista.

En suma, las metodologías de la reconceptualización, si bien intentan arrancar las metodologías del Trabajo Social Tradicional, acaban promoviendo métodos prescriptivos que reproducen la matriz positivista. Paradójicamente, a diferencia de los innumerables documentos de carácter prescriptivo sobre el deber del trabajador social, los relativos a su ejercicio profesional, entendido éste como la realización del conjunto de funciones, actividades y actitudes propias de la profesión de trabajo social ejecutadas en los distintos campos de desempeño laboral, relativas al desarrollo de procesos de atención individual, grupal, familiar, comunitario, de investigación, administrativos y de enunciación de políticas sociales, basadas en un cuerpo conceptual, valorativo y metodológico profesional, son muy escasos.

Además, si se considera que el ejercicio profesional consiste en la aplicación de los conocimientos, habilidades y actitudes adquiridos en la formación académica profesional teórica y práctica se encuentra que en el discurso académico se pondera la política social como un componente esencial en la formación. Sin embargo, en investigación realizada, por la Secretaría Académica de la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM en 2009, se encontró, en una muestra no probabilística, de 28 planes de estudio de Latinoamérica que solo se impartía una materia de política social y únicamente en la Universidad Pontificia Bolivariana impartían tres materias de política social.

Otra paradoja que se encuentra en trabajo social es la relativa a los discursos académicos críticos y la formación profesional, manifiesta en los planes de estudio de algunos países de Latinoamérica, en investigación realizada por la Secretaría Académica de la Escuela nacional de Trabajo Social de la UNAM en 2009 se encontró que no obstante de descalificación y desvalorización de los métodos, despectivamente, llamados tradicionales se encontró que al menos el 80 por ciento de ellos imparten casos, grupos y comunidad. Asimismo, no obstante la valoración que se hace de la investigación como instrumento para generar conocimiento sólo se imparten en promedio dos asignaturas de la misma.

Que los perfiles profesionales presentan como conocimientos comunes los relativos a Trabajo Social (individualizado, de grupos y comunitario); metodologías o modelos de Trabajo Social; metodologías de Investigación de las ciencias sociales; metodologías de planeación; diseño y evaluación de proyectos sociales; administración (organización, capacitación, coordinación, supervisión, asesorías y gerencia social).

En las habilidades que señalan se encuentran diseñar, desarrollar, evaluar modelos y proyectos; diseñar y desarrollar investigación social; diagnosticar e interpretar desde una perspectiva integral la problemática social para intervenir en la realidad; aplicar diferentes métodos y técnicas para conocer, prevenir y dar respuesta a problemas de carácter social; trabajar en equipos multidisciplinarios; administrar servicios; atender a personas de manera individual, grupal y comunitaria; promover el respeto y defensa de los derechos humanos.

Mención especial merecen las prácticas escolares las cuales siguen siendo realizadas, la mayor de las veces, en instituciones públicas, seguidas por las organizaciones de la sociedad civil y en mucho menor grado en organizaciones privadas y en los campos tradicionales salud, vivienda, educación, relaciones laborales, justicia entre otras.

La paradoja mayor es que, frente a la descalificación y descrédito del denominado trabajo social tradicional por la academia, éste es el que se sigue enseñando y es el que se sigue ejerciendo en los países latinoamericanos. Aun en los profesionistas

ejercen la profesión de manera libre en consultorías u organizaciones de la sociedad civil las estrategias mencionadas siguen estando presentes.

Otra paradoja, es la crítica exacerbada que se realiza hace a las instituciones calificándolas de mediadoras de las clase sociales en donde el trabajador social ejerce una función de control al servicio de la clase dominante. Menester e precisar que las instituciones no son una concesión graciosa del Estado son producto de las luchas de los trabajadores y si bien todas éstas han sido precarizadas como resultado de la nueva política social residual neoliberal lo correcto es solicitar al Estado como garante de la seguridad de la población que éstas cumplan las funciones para las que fueron creadas.

Al respecto Cortina R. (2005: 11) señala *creer que los servicios S. Sociales institucionalizados son una aparente conquista social utilizada por el capitalismo monopolístico, para contener las conquistas sociales y evitar sus positivas consecuencias, es no comprender el juego dialéctico que obliga a una clase (la burguesa) a reconocer que la otra (asalariada) es parte del sistema y que le es vital aceptarla para su propia existencia.*

Si bien es cierto, como expresa (Montaño 2009:4) estamos ubicados *en espacios de contradicción y de tensión, y por lo tanto es una profesión eminentemente política, que al insertarse en estos espacios de tensión y contradicción desarrolla también acciones que son internamente contradictorias y que i bien reproducen las relaciones sociales imperantes también puede cuestionarlas, también pueden tender a garantizar y a legitimar determinadas conquistas de las clases trabajadoras, de los sectores populares, derechos sociales, garantías de servicios.* También hace referencia al mercado laboral y admite que demanda de trabajadores sociales la hace el Estado para ejecutar las políticas sociales y hace una llamada de atención para no caer en la ilusión de ver a las OSCs como la opción, porque ellas son cofinanciadas por el Estado o no pagan salario.

3. CONSIDERACIONES FINALES

La finalidad del ensayo es reflexionar algunas de las distintas escuelas o tendencias que, hoy por hoy, están presentes en trabajo social y romper con las tendencias maniqueístas de interpretar las realidades y los espacios laborales en términos absolutamente fatalistas, en donde al trabajador social por el hecho de laborar en una institución y aplicar estrategias tradicionales casos, grupos o comunidad se juzga como un instrumento de la clase dominante en una perspectiva profundamente mecanicista, despojándolo de su libre albedrío para decidir sus acciones, sobre todo si se considera que el espacio laboral en que se desenvuelve es un espacio de contradicciones dónde el operará conforme a su criterio.

Nadie niega la importancia de la ética política en la formación de los trabajadores sociales, entendida ésta como la búsqueda por la justicia social, los derechos

humanos y la defensa de la dignidad humana, no necesariamente como una posición política ideológica en una corriente teórica específica.

Dejar de pensar que la intervención y acción es principio y fin de trabajo social, la práctica sin teoría se consume en sí misma, en este sentido es necesario fortalecer la formación teórica que le permita al trabajador social abandonar la práctica empirista que ha estado presente en su práctica profesional. Sólo así podrá contribuir a la construcción disciplinar.

Reflexionar las críticas a la instrumentalidad y a lo técnico porque todo ello se mueve dentro de marcos teóricos, ontológicos y epistemológicos no opera de manera aislada. Cada acción lleva una intención, la cual está dada por la forma en que asumimos la realidad.

Es necesario, indispensable romper con la tensión que existe entre la formación académica y el ejercicio profesional, actualmente caminan en paralelo es necesario hacerlos converger, para construir juntos las respuestas a las necesidades y problemas que trabajo social enfrenta, es indispensable conocer las acciones que los trabajadores sociales realizan sólo así se tendrán respuestas asertivas en su formación.

4. BIBLIOGRAFÍA

- ALAYÓN N. (1975). *Desafío al Servicio Social. Crisis de la Reconceptualización*. Editorial Humanitas, Buenos Aires.
- ALBA ALICIA (1995). *Currículum, crisis, mito y perspectiva*. Editorial, Miño Y Davila <http://educaciondmx.blogspot.mx/2010/06/alicia-de-alba.html>
- BOURDIEU, P. Y PASSERON, J.C. (1977). *La Reproducción. Elementos para una Teoría del Sistema de Enseñanza*. Ed. Laia, Barcelona.
- CORTINAS R. (S/A). *A propósito de algunas tendencias críticas en el Servicio Social Profesional (S.S.P. en Revista Regional de Trabajo Social*. Editorial EPPAL. <http://revistatrabajosocial.com/metodologia.htm> consultado el 19 de septiembre 2015.
- DI CARLO E. (2006 s/p). Fortalecimiento de la comunidad a través de una acción en las instituciones y el sujeto social, desde el modelo crítico comunicativo del grupo universitario (Argentina) <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu06/bp0847.html> consultado el 20 de septiembre 2015.
- DI CARLO E. (2004). E.I.E.M., e invitados *La profesión de trabajo social* tomo I Mar de Plata, Argentina .Ed. Universidad del Mar de la Plata, p. 197.
- DIEGUEZ A. (1975). *Desafío al Servicio Social. Crisis de la Reconceptualización*. Editorial Humanitas, Buenos Aires.

- DUQUE AURA VICTORIA. (2013) *Metodologías De Intervención Social. Palimpsestos De Los Modelos En Trabajo Social*. Editorial Epi-Logos, http://eleuthera.ucaldas.edu.co/downloads/Eleuthera3_1.pdf consultado 14 de septiembre 2015.
- LUCERO M. (1999). *Lo Político-Social en la Formación Profesional del Trabajador Social* en Boletín Electrónico Surá # 34.
- MATUS, T. (2005). *Propuestas contemporánea en Trabajo Social. Hacia una intervención polifónica*. Editorial Espacio. Buenos Aires.
Reconceptualización Gustavo Parra - Scribd.
<https://es.scribd.com/doc/129968979/> consultado el 7 de septiembre 2015.
Tendencias teórico - epistemológicas y metodológicas en la ...
www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-006.pdf
- MOLINA L, ROMERO C (1997). *Formación académica y nuevos campos de acción en el Trabajo social de los noventa*. Revista Reflexiones, Volumen 58 <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/10967/10348>
- MOLINA L. (2006). *La formación profesional: avances y problemáticas que complejizan la construcción de un perfil profesional en la sociedad actual* en Boletín Electrónico Surá # 114 <http://www.ts.ucr.ac.cr> consultado el 9 de septiembre de 2015.
- MONTAÑO C. (2000). *Naturaleza del Servicio Social. Un ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción*. Sao Paulo, Brasil. CORTEZ, EDITORA.
- ROSAS M. (2004) *Tendencias teórico - epistemológicas y metodológicas en la formación profesional* ponencia presentada en el XVIII Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social. De ALAETS San José, Costa Rica pp21 <http://www.ts.ucr.ac.cr/eventos/slets-18-pr.htm> Consultado el 15 de septiembre de 2015.
- ROSAS M (2004:2) *Tendencias teórico - epistemológicas y metodológicas en la formación profesional. XVIII Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social. La cuestión social y la formación profesional en Trabajo Social en el contexto de las nuevas relaciones de poder y la diversidad latinoamericana*.
www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-006
- SIERRA J., VILLEGAS C. LORENA (2009) *La formación profesional en Trabajo Social. Vigencia del debate sobre los paradigmas sociales: El caso de la Universidad del Valle*, Revista Prospectiva No. 14.
- TOBÓN MA. CECILIA (1983) *La formación profesional y los trabajadores sociales*. Revista Acción Crítica, # 13. P.
- TRAVI B. (2014). *Investigación histórico-disciplinar en Trabajo Social. Implicaciones para la formación y construcción de la identidad profesional*, en Prospectiva No. 19 <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co>
- URRUTIA C. (1983). *La Profesión: Una Totalidad Por Abordar* en Revista Acción Crítica, # 13. CELATS, ALAETS.
- VÉLEZ RESTREPO OLGA LUCIA. (2003). *Reconfigurando El Trabajo Social: Perspectivas Y Tendencias contemporáneas* Editorial Espacio, Buenos Aires.

IV. EL CONSTRUCTO HISTÓRICO DE LA INTERVENCIÓN SOCIAL EN EL TRABAJO SOCIAL MEXICANO Y LA ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL DE LA UNAM. (UN ENSAYO SOCIO ANTROPOLÓGICO)

Guillermo Campos y Covarrubias

Doctor en Ciencias de la Educación y Administración Pública.

Titular C Tiempo Completo Definitivo ENTS-UNAM

ccg102013@gmail.com

“Es aceptable toda intención de crecimiento, lo que no se acepta es el rechazo de la masa crítica, necesaria para crecer”.
El autor.

Sumario: 1. Introducción. 2. La Intervención Social en el Trabajo Social. 3. Conclusiones. 4. Bibliografía.

Conceptos centrales: *constructo histórico, intervención social, epistemia y Trabajo Social.*

Resumen: El presente trabajo aborda un problema de carácter epistémico y semántico desde la perspectiva de las ciencias sociales y en particular de la socio antropología: “El constructo histórico, uso, manejo y aplicación de la intervención social en la disciplina del Trabajo Social” (TS), en particular, cómo nace, dónde nace y cómo se da en la Escuela Nacional de Trabajo Social (ENTS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), paradigma que heterogeniza la acción y función del TS.

1. INTRODUCCIÓN

Para algunos académicos en México y en particular para un grupo de la ENTS consideran que el objeto de estudio del TS es la intervención social con sujetos que tienen problemas o una carencia social, sin señalar cuál es su objeto disciplinar ni su constructo.

La función del TS para ellos es:

Realizar investigaciones, planear, administrar, ejecutar, supervisar proyectos sociales, formar y organizar grupos para la prevención y atención de los problemas,

diseñar, desarrollar y evaluar estrategias de intervención, aplicar estrategias de educación social, organizar y capacitar a la población y promover y fundamentar políticas sociales.

Para otros académicos de otras universidades, el objeto del TS es la intervención en la problemática de las necesidades sociales de los sujetos y que su objeto de estudio son las necesidades sociales, señalando que su constructo está dado por el momento histórico en que este se aplica.

En cuanto a la función consideran que es generar las condiciones necesarias para la ejecución de lo planificado: organizando, movilizándolo, gestionando, informando, orientando, educando, entre otras.

Si se observa las dos posturas entre sí parecieran ser iguales sin embargo, una habla del objeto y del constructo y la otra no, a pesar de ser manejadas por el mismo gremio de académicos en los que recae la formación de los TS en las Instituciones de Educación Superior (IES), lo que provoca división en el hacer y quehacer del Trabajador Social; problema que inclusive se da a nivel general disciplinar.

Para la sociología y la antropología, al igual que para el resto de las ciencias sociales, el objetivo es el hombre y la relación sujeto-sujeto en la realidad y su intervención en ella, y su objeto de estudio es el papel del sujeto en la realidad social, su función es buscar solución a problemas sociales, diseñando y operando modelos basados en la lógica matemática o programas concretos de alternativas de acción, partiendo de los actores principales de la sociedad; los sujetos, individual o colectivo.

Lo anteriormente descrito y desde la perspectiva de las ciencias sociales nos lleva a la reflexión sobre cómo se da el constructo de la intervención en el TS y poder entender la diferencia que de ella hace el TS, asumiendo que la intervención es una acción disciplinar que todas las disciplinas y ciencias aplican, que quizá la diferencia pueda darse en la forma metodológica en cómo se aplica.

Reflexión que le da sentido a este ensayo, de interés multidisciplinar por ser parte de la planta académica como profesor de carrera de la ENTS.

2. LA INTERVENCIÓN SOCIAL EN EL TRABAJO SOCIAL

Los desafíos en el mundo actual, han generado grandes problemas y crisis en las ciencias sobre todo en las sociales en teorías, métodos, técnicas y estrategias metodológicas de cómo actuar en sus espacios disciplinares, debido a que muchos de los postulados teóricos y metodológicos han sido rebasados por la problemática social y su explicación científica, paradigmas que históricamente de acuerdo a su contexto fueron importantes para describir, explicar y analizar el desarrollo del

conocimiento científico e intervenir en la realidad del hombre y la sociedad, ante la modernidad y la globalización, en donde el hombre crea y recrea su existencia y desarrollo, puntos entre otros, que han obligado a los científicos orgánicos e inorgánicos a los que se refiere Gramsci (1949) a desarrollar la labor científica desde cualquier trinchera burguesía-proletariado, estado-sociedad haciendo que los postulados científicos sirvan en general para la sociedad, por lo que la justificación laboral e ideológica de la superestructura política existente, sea de beneficio del predominio social de las diversas clases.

Lo que hace que la realidad cada día sea más compleja en su interpretación y explicación, así como poder dar respuestas adecuadas a las nuevas necesidades naturales y sociales, bajo otros esquemas racionalistas científicos.

Puntos que como señala el filósofo Francés Feyerabend en su libro “Adiós a la razón”(1987), que la razón ha venido perdiendo terreno, como elemento fundamental del conocimiento científico, tanto teórico, como practico a consecuencia de los cambios económicos, sociales y políticos con la globalización, entorno en el que las ciencias básicas o duras vienen marcando, a través de la tecno ciencia, el rumbo a seguir para el logro del progreso y desarrollo de forma sustentable, del hombre y la sociedad, imponiendo a las Ciencias Sociales lo tecnológico.

Y por consecuencia al Trabajo Social, el cual como disciplina social busca alternativas teórico metodológicas que le permitan contar con instrumental de mayor alcance y objetividad para dar respuesta a los fenómenos sociales objeto de su disciplina, objetivo fundamental de cualquier ciencia o disciplina ya que nada es estático, todo está en constante movimiento, es decir, dialécticamente se debe de estar en una constante transformación.

Objetivo que al parecer en el Trabajo Social, al igual que en otras disciplinas, no se ha logrado del todo, debido a que muchos de sus supuestos teóricos y metodológicos no están adecuadamente fundamentados teóricamente y al parecer no contemplan los requerimientos básicos de un paradigma científico, disciplinar, que de acuerdo a Khun son individualismo científico, acuerdo y surgimiento de un paradigma, ciencia normal, crisis, y nuevo paradigma, argumentos que en el caso que nos ocupa el constructo de la intervención y su aplicación, en el trabajo social, sucede en la ENTS de la UNAM no se tomaron en cuenta.

Las cuales se analizan desde la perspectiva socio antropológica, el papel del sujeto, su intervención en la realidad individual y colectiva, y de la teoría del falsacionismo Popperiano, que de acuerdo al autor parte de no presuponer la certeza en todo lo que se piensa y dice, creer en la verdad y considera la idea de error como una verdad, pretende evitar posiciones dogmáticas que olvidan rigor, autocritica y honestidad, basada en el principio de discusión racional la razón es a favor y en contra de una teoría, aproximación a la verdad a través de la discusión y

la crítica con el fin de lograr el principio de falibilidad: “quizá yo estoy equivocado y quizá tú tienes razón. Pero es fácil que ambos estemos equivocados”. Con base en lo anterior se puede intuir que el argumento utilizado por el TS y la ENTS están más sostenidos en un discurso profesional, de orden ideológico que en una fundamentación epistémica, al señalar que la intervención de trabajo social es una acción racional, intencional, fundada en el conocimiento científico, que tiene por objetivo desencadenar procesos de cambio social. Principios que son en general de todas las ciencias por lo que se considera no hay nada nuevo en la propuesta es un problema de orden semántico si analizamos la definición que de TS se hace en la cual no existe claridad entre objeto y objetivo.

“Una disciplina de las ciencias sociales que tiene por objeto de estudio la intervención social con sujetos concretos individuales o colectivos que tienen un problema o una carencia social en un momento determinado” (Tello, 2011).

En relación a la participación del sujeto como se señala en la definición de TS como algo indispensable para la intervención es indiscutible, así es considerado por todas las ciencias.

Toda acción es provocada o realizada por un sujeto el cual dependiendo del objeto que persigue imprime su forma de intervención por lo que la intervención se entiende cómo la acción de participar o tomar parte en alguna situación, en alguna cuestión voluntaria o involuntaria, si se revisa la definición etimológicamente esta está formada por tres elementos:

1. El prefijo inter = entre 2. El verbo *venire* = 3. el sufijo ción = acción y efecto.

Según la Real Academia Española “Intervención Del lat. (interventio, -ōnis) se comprende como la acción y efecto de intervenir” Del latín sociālis, sociales aquello “perteneciente o relativo a la sociedad”, por sociedad comprendemos que esta es conformada por un grupo de seres que viven de una manera organizada. También se concibe como una “Agrupación natural o pactada de personas, que constituyen una unidad distinta de cada uno de sus individuos, con el fin de cumplir, mediante la mutua cooperación, todos o alguno de los fines de la vida”. (RAE, 2001).

Para el TS el objeto de estudio y de intervención profesional lo constituyen las personas como sujetos sociales y su relación con las necesidades, demandas y satisfactores sociales (ENTS, 2014).

Dicha definición no aclara entre objeto disciplinar y objetivo de estudio por lo que comprende a la intervención social como parte de ella, pero no hay diferenciación en su definición de la disciplina hace referencia a que mediante su metodología de intervención, contribuye al conocimiento y a la transformación de los procesos

sociales, para incidir en la participación de los sujetos y en el desarrollo social, pero no aclara cuál es su objetivo disciplinar.

Para Galeana y Tello, dentro del quehacer del profesionista en Trabajo social, la intervención social se entiende como “el conjunto de procesos y acciones articulados con direccionalidad para enfrentar situaciones sociales reales, problemáticas y complejas de los individuos, grupos, comunidades y colectivos sociales que demandan la determinación de caminos viables que contribuyan a elevar su calidad de vida y hacer valer sus derechos sociales...” (Tello & Galeana, 2008). Las dos definiciones anteriores de una u otra forma presentan la misma problemática al no estipular la diferencia entre objeto disciplinar y objeto de estudio o ponen uno u otro.

Tal y como lo requiere cualquier ciencia o disciplina: el de las Ciencias sociales es el hombre-sociedad. Y el objeto de estudio depende del área del conocimiento en que se desarrolle, en el caso de la antropología estudia e investiga la evolución del hombre desde el punto de vista biológico hasta el cultural, su objeto disciplinar el hombre y su evolución biológica y social.

En el área de las Ciencias Sociales; está muy estigmatizado utilizar el verbo “intervenir”, por considerarse que esta es una decisión individual o colectiva del sujeto para realizar acciones que le permitan resolver problemas y no como lo plantea el TS como una forma impositiva de llevar a cabo lo que ellos consideran lo adecuado sin considerar del todo lo previamente investigado, diagnosticado, analizado y tomando en cuenta las propuestas de los sujetos o actores de la práctica desde el momento que esta se realiza fuera del contexto real o se quiere determinar por estancias cortas y además por la utilización del verbo de manera constante sin dimensionar lo que esto implica.

Si bien la acción intencional del Trabajo Social en relación a la intervención la cual está respaldada en fundamentos teóricos y metodológicos de las Ciencias Sociales que le dan como disciplina presencia profesional, también se puede señalar que la falta de una teoría propia hace compleja su intervención como lo plantean Galeana y Tello, “el conjunto de procesos y acciones articulados con direccionalidad para enfrentar situaciones sociales reales, problemáticas y complejas de los individuos, grupos, comunidades y colectivos sociales que demandan la determinación de caminos viables que contribuyan a elevar su calidad de vida y hacer valer sus derechos sociales...” (Tello & Galeana, 2008).

Definición que contempla un carácter de injerencia profesional sobre problemas en específico hacia el sujeto, no aclarando como participan los actores en busca de la solución, ni su acción, lo que dificulta su intervención y sobre todo porque esta, se sustenta “de teorías de otras disciplinas científicas y de los aportes de su propia disciplina como marco global y, por otro, ha de adaptar este marco

teórico a una realidad que demanda una intervención específica y que en su articulación, transforma, valida o invalida el citado marco teórico” (Brezmes, 2001).

Para la intervención existen diversas estrategias, “La cuál significa cada una de las acciones emprendidas, en torno a la intencionalidad del proceso de cambio social o sea del hacer trabajo social; se constituye en torno al tipo de cambio que se busque, el grado de profundidad, la dirección, los aspectos que se determinen, que al segmentarse sugieren la elección de los procesos metodológicos que se dirige a la modificación de los procesos sociales seleccionados como puntos de intervención” (Mendoza Rangel, 2008:61).

Si bien a nivel mundial la forma de intervención y los resultados que se obtendrán, depende del contexto social y cultural de cada país, en algunos de ellos la intervención social ha obtenido buenos resultados, donde la calidad de vida es de las mejores a nivel mundial tal es el caso de los países nórdicos.

En contraste con la intervención en otros países como los subdesarrollados, en donde la intervención no es precisamente la adecuada para las necesidades de la población, al parecer es el caso de la intervención social que realiza el Trabajo Social en los países en vías de desarrollo, tal es el caso del problema en análisis.

Al respecto Carballeda nos dice que la Intervención es “un proceso complejo que la sociedad construye con sus creencias y costumbres y cambia al paso del tiempo” y que “se lleva a cabo y calladamente a través de descripciones, informes, observaciones y la relación que establece el interventor con el medio”. Según Fantova, (2007), la intervención social es un tipo de actividad que reúne las siguientes características:

1. Se realiza de manera formal u organizada.
2. Pretende responder a necesidades sociales (relacionadas con derechos sociales).
3. Tiene como propósito primario proteger y promover la interacción humana (es decir, el acoplamiento dinámico entre autonomía funcional e integración relacional).
4. Aspira a una legitimación pública o comunitaria. Realizar este tipo de intervención es difícil para los especialistas en diferentes áreas ya que no podemos ver la situación desde afuera porque cada persona está y forma parte de un grupo, una comunidad, un ente social con el cual nos identificamos y estamos en constante movimiento con el medio que nos rodea. Pero una intervención adecuada no es imposible y la historia del mundo lo ha vivido.

Puntos con los cuales estamos de acuerdo ya que cuando se interviene es porque se quiere mejorar lo ya establecido, por romper las barreras que nos oprimen

y sobresalir como seres humanos independientes pero que forman parte de una sociedad.

En el TS de acuerdo a algunos autores como la trabajadora social y profesora María Asunción Martínez Román (2004), y Ezequiel Ander-Egg (1974) que hablan de la intervención existen dos maneras de realizarla:

- a) **Intervención directa:** se realiza en diversos ámbitos de desempeño e incluye una serie de actividades profesionales del trabajador social que, para el logro de sus objetivos, precisan de un contacto personal entre profesional y la persona, familia o grupo de implicados, de tal forma que la relación que se establece entre el trabajador social y el sistema cliente (individuos, familia, grupo pequeño) es un elemento significativo en el cambio de situación.
- b) **Intervención indirecta:** se realiza en diversos ámbitos de desempeño e incluye aquellas actividades del trabajador social de estudio, análisis, sistematización, planificación, evaluación, coordinación y supervisión. La intervención indirecta es de suma importancia en el trabajo social.

En relación al constructo epistémico del problema en análisis, al cual entendemos como una construcción teórica que se desarrolla para resolver cierto problema científico. Para la epistemología se trata de un objeto conceptual o ideal que implica una clase de equivalencia con procesos cerebrales.

El constructo está más allá del proceso mental concreto que se conoce como ideación y del proceso físico y social que implica la comunicación.

Para la Real Academia de la Lengua Española el constructo lo define como algo descriptivo bipolar con la que cada individuo organiza datos y experiencias de su mundo real, (RAE, 2001).

Para el TS de acuerdo a Brain la producción investigativa se ha constituido como el principal camino para la construcción de un marco teórico propio que le da identidad al Trabajo Social, en esta medida la generación de espacios que den la oportunidad de socializar los adelantos que en este campo se han dado cobran gran importancia, más aún en el colectivo de estudiantes, puesto que son los que se están aproximando al conocimiento mismo de la profesión.

La ENTS como tal no cuenta con una definición concreta de lo que es el constructo histórico de la intervención social, ni tampoco las autoras mencionadas en el trabajo a excepción de Brain hacen mención a ello.

Lo cual constato Marcos Chinchilla en el Foro La intervención profesional del Trabajo Social en la sociedad contemporánea “Significados y desafíos” organizado por La Escuela Nacional de Trabajo Social y la Red Nacional de Instituciones de Educación Superior en Trabajo Social (RNIESTS) del 23 al 26 de agosto del 2011 donde dejó claro que no se puede definir al Trabajo Social sólo por lo que les piden

hacer aquellos que contratan a los trabajadores sociales: “Muchas veces, lo que nos piden contradice nuestra formación, no es lo que nosotros quisiéramos hacer”. “Definir el objeto permite conocer lo que se investiga y la propia intervención. Definir posibilita establecer fronteras muy particulares, diferentes a la ciencia política o sociología. El objeto lo va a definir el contexto social histórico de una realidad.” “Estudiamos el desarrollo y fortalecimiento de condiciones materiales y subjetivas que garanticen el pleno bienestar de la persona, desde una acción que privilegie la promoción, la defensa y el disfrute de los derechos humanos. La intervención no es el objeto de la disciplina”, finalizó Chinchilla. (Foro La intervención profesional del Trabajo Social en la sociedad contemporánea “Significados y desafíos”, 2011).

Si comparamos esta postura con las anteriormente mencionadas nos encontramos con una interrogante ¿cuál es su constructo del concepto intervención social en el TS como categoría teórica? esta sigue siendo la misma que se define universalmente y en las Ciencias Sociales con algunos arreglos, lo que implica un problema de carácter epistémico y no solo semántico.

Un constructo como ya se definió anteriormente agregándole la palabra histórico la cual se entiende como algo dado en un tiempo y un espacio determinado en un contexto dado, es decir, en el que cualquier idea que predomine entre los individuos de una sociedad o grupo, en un momento histórico, puede ser diferente a la de otros individuos que se encuentren en contextos históricos sociales distintos pero que sin embargo, semántica y epistémicamente tiene una relación.

Problemática que se considera, eje temático central y de importancia de la disciplina del trabajo social, el cuál es objeto de discusión y cuestionamiento, fuera y dentro de ella, de manera reductiva interdisciplinariamente, sin considerar la opinión de otras disciplinas sociales que participan en la formación de los trabajadores sociales. Generando un parte aguas en la perspectiva multidisciplinar de la cual son parte, provocando como consecuencia de todo ello, discusiones bizantinas y endogámicas que hacen complejo el entendimiento, teórico-práctico, metodológico, ético, filosófico y epistémico, de la intervención y de la misma disciplina.

Posturas que dan idea de no claridad y reduccionismo epistémico y semántico, del manejo e interpretación que de la categoría intervención se hace como se ha venido señalando o quizá a la manera en tiempo (contexto histórico) y forma en que éste es construido y que posiblemente sea resultado de no consensar gremialmente las propuestas del hacer y quehacer de la disciplina.

Otro problema que se considera importante es la no ubicación histórica del enfoque epistémico en el que se fundamenta la propuesta, es decir, si es en el campo epistémico tradicional, moderno o académico, considerando que es en este último, el que predomina en las IES epistémicamente hablando, por ser en estas donde están ubicados los actores, docentes e investigadores que desde diversas

perspectivas teóricas, metodológicas e ideológicas, dan cuenta de los constructos paradigmáticos, en los que se mueven las ciencias, las disciplinas y las profesiones.

Paradigmas muchos de ellos que después de su aceptación y manejo disciplinar se convierten en iconos no solo al interior de ella sino multidisciplinarmente, objetivo de la ciencia.

Algunos otros se convierten en parcelas de discusión tautológicas, teórica y metodológicamente, como consecuencia de su deficiente fundamentación epistémica, generando esquemas metodológicos; los cuales desde esa misma visión, no dejan de ser más que propuestas de programas de acción, hechos muy comunes y característicos en las ciencias sociales, sobre todo en centro y Sudamérica, en donde las ciencias, disciplinas y profesiones sociales están ligadas al poder privado y al Estado. Ejemplo de ello la reconceptualización.

Cuestiones de las cuales no escapan las disciplinas sociales, al buscar caminos que les den empoderamiento científico, autonomía disciplinar y profesional de acuerdo a la realidad en que se mueven, a las necesidades y fenómenos sociales a las que están abocadas, lo que las ha llevado a estar al día en los avances científicos actuales de la tecnología, principios en los que se mueven la ciencia y la investigación acompañado de constructos, filosóficos epistémicos, teóricos y metodológicos fundamentados, con el objeto de tener un manejo adecuado y sustentable en su hacer y quehacer disciplinar.

Es importante señalar que hay áreas del conocimiento científico más antiguas que algunas disciplinas, como a la que nos referimos en este trabajo; a las que no les preocupa que les llamen epistémicas o científicas, tales como la medicina, ingeniería, contabilidad entre otras, que no son ciencias y que están más abocadas a la aplicación de metodologías y técnicas adecuadas a su hacer disciplinar o profesional y que tienen un empoderamiento indiscutible en el campo científico y profesional.

Problemática que se da en gran parte de las escuelas de trabajo social, no solo mexicanas sino también extranjeras y en particular a como se presenta en la ENTS de la UNAM, cuyas funciones y acciones siempre se quieren justificar desde un punto de vista epistémico, cayendo muchas ocasiones en el discurso académico innecesario.

Lo que repercute y daña, no solo a la formación profesional de los trabajadores sociales de la mayoría de las escuelas de trabajo social en México, a donde se sigue y practica la propuesta mencionada, sino también en la disciplina.

Problema no exclusivo del trabajo social sino también de otras disciplinas como la enfermería o la mercadotecnia al lanzar posturas teóricas o metodológicas sin fundamento epistémico y que funcionan por imposición, o por cuestiones ideológicas profesionales, muchas de ellas convirtiéndose en simbólicas, en la acción de la intervención social, tal es el caso de los modelos que genera el estado gobierno de

carácter social con vigencia sexenal como ejemplo Prospera, México sin hambre, Pronabes, Seguro Popular, etc.

Hecho que con otras características se dan en las IES, a través de grupos empoderados académicamente que generan una idea referente a su disciplina, en un momento histórico ejemplo de ello la reconceptualización en TS, con una postura revisionista marxista con el propósito idealista de impulsar la liberación de los pueblos de América, del yugo del capitalismo, el estudio de caso, el desarrollo de la comunidad, la salud, niños en situación de calle, las políticas públicas, como factor importante en la participación ciudadana, las organizaciones no gubernamentales como alternativas para la sociedad civil ante el estado, la sistematización, considerada como factor importante y central metodológico para identificar o generar categorías teóricas de análisis propias del trabajo social, postulados que no han tenido permanencia a consecuencia de su falta de sostén epistémico, o no poder justificar su postura discursiva científica.

Tal es el caso de la intervención social, al no entender el por qué se dice que el concepto de intervención para el trabajo social es y se comprende de diferente forma al de otras disciplinas.

Principios y argumentos epistémicos, filosóficos, teóricos y metodológicos, e hipotéticos basados en trayectorias arqueológicas en las que se sustenta el artículo, el cual no se deja de reconocer como un buen ejercicio disciplinar, por encontrar y proponer nuevas alternativas para la profesión del trabajo social, aperturando la multidisciplina, la transdisciplina, el conocimiento sin fronteras, tal y como se plantea actualmente en la meta teoría.

3. CONCLUSIONES

Retomando lo señalado por Popper respecto a que ninguna ley de conocimiento empírico o teórico no debe de ser dado como hecho verdadero, certero, absolutista, particularista y reduccionista, una propuesta, si no es consensada, experimentada y validada, previamente bajo principios científicos está a expensas de crítica la cual por más directa o indirecta que sea buena o mala debe de ser considerada en cualquier constructo.

Tener claro que todo hallazgo disciplinar o propuesta teórica o metodológica es contribución a la ciencia en general y no propiedad específica de quien lo realiza, como lo pretenden hacer algunas disciplinas erróneamente, recordemos que el conocimiento y la ciencia son de carácter universal, por lo que todo conocimiento científico es inter, multi, trans, sin fronteras, holístico y propositivo, cuestión que dentro de la disciplina a la que nos referimos no es una práctica común.

Cualquier disciplina que no contemple los puntos anteriormente descritos puede caer en el reduccionismo disciplinar, lo cual llevaría a un desconocimiento científico y a una ideología con poca ética.

Por último no dejar de lado que el empirismo es un principio elemental de la ciencia, aspecto que mencionamos debido a que muchos profesionales y científicos consideran al empirismo como algo elemental, pragmático no científico, cuando todas las ciencias y la tecnología lo rescatan como elemento central del conocimiento, sobre todo en su parte aplicativa por ser el centro de la praxis, praxis y teoría van de la mano en el hacer y quehacer disciplinar, del cual no escapa ninguna disciplina y por consiguiente el TS.

Estamos convencidos que las intenciones teórico-metodológicas que busca el TS le permite y permitirá ser más crítico y objetivo.

Para concluir; la intervención es el alma, la razón de ser del Trabajo Social. No se concibe un trabajador social; sin intervención social, sin embargo consideramos que esta propuesta debe ser más trabajada y consensada siguiendo los lineamientos que para ello indica la ciencia.

4. BIBLIOGRAFÍA

- ANDER EGG, E. (1974). Diccionario de Trabajo Social. Buenos Aires. Eco-ilph.
- BREZMES, M. (2001). La intervención en trabajo social. Una introducción a la práctica profesional. Salamanca, Honduras.
- ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL. (2011). Foro La intervención profesional del Trabajo Social. Julio 07,2015, de UNAM-ENTS. Recuperado de: www.trabajosocial.unam.mx/dirs/Publi/Gaceta/gac_140.pdf
- FANTOVA F. (2007). Repensando la intervención social, Revista Documentación Social, Núm. 147 pp.183-198.
- FEYERABEND, PAUL (1987). Adiós a la Razón. Madrid: Tecnos.
- Foro La intervención profesional del Trabajo Social en la sociedad contemporánea "Significados y desafíos". (2011). Gaceta ENTS-UNAM, 1-3.
- GALEANA Y TELLO. (2008). Fragilidad y debilidad en el discurso en trabajo social.
- GRAMSCI, A. (1949). Los intelectuales y la organización de la cultura. Grijalbo, Argentina.
- MARTÍNEZ, A. (2004) "Unidad Didáctica. Aspectos generales: relaciones del trabajo social con el bienestar social: Estado de bienestar. Política social. Servicios Sociales. Diferenciación de conceptos", en Alemán, C. y Fernández, T. Introducción al Trabajo Social. Madrid, Alianza, pp. 229-48.
- MENDOZA RANGEL, M.C. (2008). Metodología para la intervención comunitaria, Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM. pp. 61-69.

- MORÁN, R. (1985). La intervención en Trabajo Social. de TS UCR. Recuperado de: www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000039.pdf. Consultado en Julio 07,2015.
- Real Academia Española. (2001). Diccionario de la lengua española (22.a ed.). Consultado en <http://www.rae.es/rae.html>
- TELLO N. (2011), Apuntes de Trabajo Social. Trabajo Social disciplina de conocimiento. Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM, pp. 3, Disponible en: https://cursots.files.wordpress.com/2008/08/apuntes-sobre-intervencion-social_nelia-tello.pdf, consultado el 12 de enero de 2015.

V. LA PRISIÓN COMO UN EJE DE LA POLÍTICA NEOLIBERAL. REFLEXIONES SOBRE EL PAPEL DEL TRABAJO SOCIAL PENITENCIARIO EN MÉXICO

Berenice Pérez Ramírez

Doctora en Sociología. Profesora de Carrera.

Escuela Nacional de Trabajo Social - Universidad Nacional Autónoma de México

Sumario: Introducción. 1. Las políticas del Estado neoliberal y el giro punitivo. 2. El caso de México y el trabajo social penitenciario. 2.1. Trabajo social penitenciario. 2.2 ¿Cuáles son los retos? Reflexiones desde el trabajo de campo. 3. Reflexiones finales. 4. Bibliografía.

Resumen: Trabajo social es una de las profesiones clave dentro de las prisiones en México. Si bien es relevante estudiar las funciones de las/los profesionales, es ineludible analizar el papel que juega actualmente la prisión dentro del contexto neoliberal. De inicio planteo, retomando a Wacquant (2010), que la política punitiva es la otra cara de la política social del Estado neoliberal. Estas reflexiones las aterrizaré para el caso mexicano, me apoyaré en cuatro entrevistas y trabajo de campo realizado en un Centro Femenil de Reinserción Social en el Distrito Federal. Señalo que el sistema penitenciario es un espacio tradicional en el ejercicio profesional de trabajo social, no obstante, esto contrasta con la poca producción escrita. La información obtenida en campo, me permite contrapuntar lo que encontré en la revisión bibliográfica y así apuntar cuáles son los desafíos que enfrenta el trabajo social penitenciario en México.

Conceptos Centrales: Prisión, neoliberalismo, Estado, pobreza, trabajo social.

INTRODUCCIÓN

La “caída del Muro de Berlín” en 1989 representó el triunfo de Estados Unidos sobre la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS), a partir de este momento se inició lo que ahora conocemos como el proceso de transición a la democracia, tanto de Europa del Este como del “sur global” (Held, 1992: 15). En estos años fermentaron contradicciones que dieron lugar a la desregulación progresiva

del sistema de relaciones internacionales, que se había puesto en práctica al término de la Segunda Guerra; los desórdenes financieros, la inflación y la desocupación crecientes desde finales de los años 70, fueron las manifestaciones más llamativas de estas contradicciones, que devinieron en lo que conocemos como neoliberalismo.

La prioridad en el régimen neoliberal es el capital, en un contexto especulativo de globalización financiera y de gran competencia a nivel global. Entre las medidas más significativas que se toman, están el tipo de cambio flotante, los intereses financieros elevados, las privatizaciones, la desregulación, el ataque a los salarios de los trabajadores y al Estado de bienestar (De la Garza, 2002: 2-3). De acuerdo con Harvey (2005: 161), la acumulación por desposesión, comprende cuatro aspectos: la privatización y la mercancianización, la financiación, el manejo y la manipulación de la crisis y las redistribuciones estatales. Estas características muestran el papel protagónico que tiene el Estado en el proceso, retomaré dos de ellas, en tanto explican su desplazamiento y me darán pie para el siguiente apartado:

- 1) Privatización y mercancianización, es decir, la privatización de las provisiones de servicios sociales y públicos, las instituciones públicas, la cooptación de recursos naturales comunes, la mercancianización de formas culturales, historias y creatividad intelectual a través del turismo, el retroceso de las regulaciones creadas para la protección del trabajo, la eliminación de los derechos de la propiedad comunal, “todos estos procesos equivalen a la transferencia de los bienes de los reinos públicos y populares a los dominios privados y de la clase privilegiada” (Harvey, 2005: 161).
- 2) Redistribuciones estatales. El Estado en el neoliberalismo se convierte en el principal agente de las políticas redistributivas, primero a través de esquemas de privatización y recortes en los gastos estatales; y después, mediante la redistribución de la riqueza y el ingreso a través de revisiones en la política tributaria, buscando beneficiar la rentabilidad de la inversión y no así los ingresos y los salarios (Harvey, 2005: 163-164).

1. LAS POLÍTICAS DEL ESTADO NEOLIBERAL Y EL GIRO PUNITIVO

El neoliberalismo ha significado una configuración, una ideología y una práctica gubernamental de alto impacto, a través de nociones como la preeminencia del mercado en todas las esferas de la vida; la presunta disolución de conflictos sociales anteponiendo la diversidad y pluralidad; la fragmentación política bajo un discurso de diferencias culturales e identitarias; entre otras cuestiones. El Estado neoliberal figura de manera destacada en la privatización, la mercancianización

del interés público y las redistribuciones estatales, aumentando el número de personas pobres y profundizando sus dificultades y necesidades¹, relegando a sectores históricamente marginados y generando pobreza en sectores que han adquirido notoriedad. Se puede afirmar que en el neoliberalismo, la política social sufrió un revés, especialmente las acciones dirigidas a aminorar o eliminar la pobreza, pero el asunto no termina ahí, hay quienes afirman que a la par de este hecho, el Estado neoliberal propulsó también un giro punitivo.

El aumento de la vigilancia y la policía y, en el caso de los EE.UU., el encarcelamiento de elementos “incorregibles” de la población, indica un giro más siniestro hacia un intenso control social. El complejo industrial de prisiones es un sector próspero (junto con los servicios de seguridad personal) en la economía estadounidense. En los países en desarrollo, donde la oposición a la acumulación por desposesión puede ser más fuerte, el papel del Estado neoliberal asume rápidamente la represión activa incluso hasta el punto de la guerra de baja intensidad contra los movimientos de oposición [...] a través de una mezcla de cooptación y marginación (Harvey, 2005: 165).

Tanto Wacquant (2010) como Soss et.al. (2011), afirman que esto ha sido a través de lo que denominan “paternalismo neoliberal”. Por paternalismo entienden, la aproximación directiva y supervisora del gobierno para gestionar la pobreza, este no es un logro político sino visto como una innovación, un cambio en el manejo que se da a la pobreza. Cabe mencionar que los autores coinciden que el encarcelamiento y el castigo han adquirido un rol protagónico en la política neoliberal contra la pobreza, atravesada por un fuerte componente de racialización, es decir, señalan que las comunidades de color y étnicas son las principales afectadas, considerando como caso emblemático los E.U.A.

[El aparato] policial y correccional ha llegado a ser la herramientas más prominente del control social, las lógicas criminales de violación y penalidad han sido importadas dentro de los programas de bienestar. Juntos [...] han dado lugar a una “doble regulación de los pobres” (Soss et. al., 2011: 6).

¹ Un ejemplo reciente en México, es que el Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), informó el 23 de julio de 2015 que el número de pobres en el país aumentó a dos millones aproximadamente. Los indicadores que se consideraron fueron: carencias sociales relativas al ingreso, rezago educativo, servicios de salud, seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos y acceso a la alimentación (Redacción Aristegui Noticias, 2015).

Para Wacquant (2002), el debilitamiento del estado social y el fortalecimiento y glorificación del estado penal funciona como una fórmula que nos permite comprender la transformación del Estado en las sociedades. Las distintas manifestaciones del primer punto (precariedad del trabajo, un empresariado fortalecido, la profunda remodelación de lo público, abandono de la seguridad social, etc.) y el resurgimiento del segundo, del Estado punitivo, son dos caras de una misma moneda (2002: 7). Para este autor, el papel central que ha adquirido la prisión en las sociedades avanzadas, es una respuesta política no a un aumento de la inseguridad criminal sino de la inseguridad social causada por la fragmentación del trabajo asalariado y la reorganización de la jerarquía étnica y racial. En sus palabras, la dupla del Estado neoliberal es un *workfare* restrictivo junto a un *prisonfare* expansivo (2010: 198). Y un factor clave para este autor es la noción cultural de responsabilidad individual.

Para Waquant (2010) y Soss et.al. (2011), el Estado en el neoliberalismo, más que desmantelado, fue transformado y en él interactúan ambas vertientes con la misma fuerza: la faceta social o sus funciones sociales (“mano izquierda”) y la faceta punitiva o estado carcelario (“mano derecha”). Desde este enfoque, entienden que el Estado neoliberal no es algo distinto sino reestructurado, que ante sus compromisos económicos cada vez más ambiciosos, expanden los programas sociales que dirigen a los pobres y estrechan relaciones con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs)² al mismo tiempo que fortalecen la vigilancia policial y el aumento de cárceles. De tal modo, que el declive de las funciones sociales no lo consideran como una falla sino como el éxito económico del sistema, que requiere el giro punitivo para los sectores de clase baja e identificados racial y étnicamente “en desventaja”, haciendo énfasis que es una cuestión de responsabilidad individual. Por esta razón, Wacquant (2010) afirma que el Estado neoliberal es un Leviathan con doble cara, la faceta liberal cercana a las clases medias y altas, y el rostro paternalista y temible hacia las clases bajas.

Si bien Wacquant y Soss comparten puntos de vista, también manifiestan ténues diferencias que enriquecen la discusión, a continuación mencionaré dos de ellas. Wacquant, sitúa el castigo en el centro de la discusión, menciona que en la época del trabajo flexible y fragmentado, “el vigoroso desplazamiento de la policía, las cortes y la prisión” (2010: 202) funcionan para regular el trabajo marginal y

² Bajo esta línea de pensamiento se entiende el dato presentado con anterioridad sobre el Coneval. El aumento de la pobreza no resulta contradictorio sino un efecto evidente muy a pesar del aumento de programas sociales, la amplia infraestructura para promover concursos de financiamientos para su desarrollo, el notable aumento del registro de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), los reportes del Estado sobre estrategias contra la pobreza y su despliegue de resultados numéricos sobre los alcances de los mismos.

mantener el orden social. Soss et.al., también le consideran como un elemento clave pero no protagónico, para estos autores el castigo debe ser analizado junto con los esfuerzos institucionales para sumergir a los pobres en los nuevos sistemas de incentivos, que consideran como “modos de pedagogía y experiencias reformadoras de las relaciones de mercado” (Soss et.al., 2011: 8).

Por otro lado, Wacquant considera como parte de la reforma del Estado, la precarización del trabajo y con ello la anulación de posibilidades de que los sectores pobres obtengan alguno. Para Soss et.al., en el Estado neoliberal se han borrado los límites entre apoyos sociales y participación en el mercado laboral, porque los apoyos suelen significar que las personas entren a ese mercado, obedeciendo sus preceptos, siendo presionados y abaratando su trabajo, el “apoyo” otorgado no se define como salario pero así funciona, como un bajo salario (2011: 7). En este sentido me parece que más que un disenso entre autores, hay una complementariedad. Ciertamente, la reforma del Estado ha implicado la flexibilización del trabajo, traducido en una figura inestable, temporal, sin prestaciones, con esquemas horarios muy variables, sin contrato, altamente competitivo, etc. pero también es cierto que los apoyos sociales que brinda el Estado mediante los programas sociales o la distribución de recursos a las OSCs, conlleva desplazar al trabajo en formas de “apoyo”.

Visto así, la prisión, pensada como “dispositivo para la normalización” (Wacquant, 2010: 205), no se implementa de manera homogénea en toda la sociedad, este dispositivo afecta de forma evidente a personas pobres: el aspecto punitivo del Estado neoliberal implica principalmente una selección etnoracial y de clase, “éstos operan para dividir poblaciones y para diferenciar categorías de acuerdo a concepciones establecidas con valor moral” (Wacquant, 2010: 206).

A esta discusión debe sumarse que la justicia penal es menos autónoma en la actualidad que hace tres décadas, porque está dirigida desde afuera como resultado de la incorporación del tercer sector, “proveedores” que se suman en las construcciones de cárceles y el otorgamiento de servicios en su interior. Un *managment* punitivo bajo el supuesto de buscar mejores ofertas al público y a otros “clientes” (Garland, 2005: 282). Aspecto de gran relevancia, en tanto la privatización de las cárceles es más frecuente y no dista del trayecto que emprendió el Estado neoliberal.

2. EL CASO DE MÉXICO Y EL TRABAJO SOCIAL PENITENCIARIO

En 2006, México contaba con 452 centros de reclusión. La entidad con mayor número de población penitenciaria es el D.F. donde se encuentra el 15.4% de la

población total, alrededor de 33,000 internos e internas. En el caso de México, las cifras de la población penitenciaria varían de acuerdo a la fuente que se consulte. Según Espinosa y Giacomello, había aproximadamente 214,450 internos y 11,027 internas (2006: 28). La población vulnerable se componía de personas con discapacidad (11,363), indígenas (8,398), adultos mayores (3,782), enfermos mentales e inimputables (3,368) y extranjeros (1,940).

En México se ha destacado a través de investigaciones (Giacomello, 2013; Azaola, 2013; Belausteguigoitia, 2012; Acin et.al., 2009; Azaola y Yacamán, 1996), informes de derechos humanos (EPU, 2013; Núñez, 2007; Briseño, 2006; Espinosa y Giacomello, 2006), notas periodísticas e incluso recomendaciones de la Secretaría de Gobernación (Diario Oficial de la Federación, 2010), las dificultades de un deficiente sistema penitenciario. Podemos mencionar que las personas reclusas viven hacinamiento, sobrepoblación, desnutrición, enfermedades, etc.

De acuerdo a un estudio realizado por Bergman y Azaola (2007) en el que retomaron cifras oficiales y resultados de dos encuestas que aplicaron: una en 2002 a más de 1600 internos (D.F., Estado de México y Morelos) y otra en 2005 a 1200 internos (D.F. y Estado de México); mencionan que los problemas señalados anteriormente podrían ser los menos graves, en comparación con la corrupción, las nulas investigaciones judiciales, la violación al debido proceso legal desde el momento de la detención hasta la sentencia, intimidación y tortura, y el consumo de drogas al interior de los Centros. Los resultados que arroja esta investigación convergen con lo señalado en los apartados anteriores. Hay un notable crecimiento de la población carcelaria desde la década de los años 90 y se debe al endurecimiento de las penas y a las medidas administrativas que prolongan la estancia en prisión, esto provocó que la sobrepoblación no sea controlada, aún a pesar de un ligero aumento de la infraestructura carcelaria. Además los programas al interior de los Centros de Reinserción (como se les denomina gubernamentalmente) son rebasados y la corrupción ha aumentado.

2.1. TRABAJO SOCIAL PENITENCIARIO

El Personal Técnico Penitenciario (PTP) es considerado una piedra angular del sistema. Para Bergman y Azaola (2007) son realmente ellas y ellos quienes resuelven la permanencia o salida de las personas que están en prisión, y no así las y los jueces, este personal “cuenta con amplias facultades para conceder o negar los beneficios de preliberación” (2007: 78). Uno de los problemas que esto ocasiona, es que las penas no tienen correspondencia con la gravedad del delito porque lo relevante es cómo evalúe el PTP el desenvolvimiento de las y los internos. Por otro lado, si consideramos que los Centros están sobrepoblados, el PTP está rebasado

en la revisión exhaustiva de los expedientes, “por ejemplo, del Distrito Federal donde cada uno de los funcionarios facultados para conceder beneficios tiene entre 400 y 2,000 expedientes a su cargo, [ello] explica que no logren otorgarlos oportunamente” (2007: 78).

El PTP forma parte del H. Consejo Técnico Interdisciplinario (CTI) que se reúne semanalmente en los Centros para analizar los casos más apremiantes. El CTI está conformado por: el área jurídica; servicio médico; psicología; pedagogía; centro escolar; cultura, deporte y recreación; trabajo y capacitación; talleres; seguridad y custodia; criminología; centro de observación y clasificación; y trabajo social.

El papel de las/los trabajadoras/es sociales es muy importante, la evidencia es que hay un departamento de trabajo social en cada sección dentro de la prisión en México, el número de profesionales de trabajo social, por departamento, suele ser mayor con respecto a otros profesionales cercanos como psicólogas/os, pedagogos/os, criminólogos/os, médicas/os, abogadas/os, entre otras/os. Paradójicamente, existe muy poca literatura que muestre lo anterior.

Algunos estudios (López, 2008; Memoria, 1984; Aguiar, 1978) apuntan a posicionar al trabajo social como una profesión que tendrá el propósito de evidenciar las razones “sociales”³ de las y los internos lleguen ahí y promoverá la mejora de sus condiciones a través de un plan social y/o un tratamiento. Hay un conjunto de investigaciones que antes de disponer un tratamiento, posicionaran al trabajo social desde otro lugar. En esta vertiente, encontramos a Reyes (2009), quien implementó junto con un grupo de estudiantes, la metodología de la investigación-acción-reflexión para estudiar un programa sobre la deshabitación del uso de sustancias en un Centro de Sinaloa (2009: 35). Garnica [et al.] (2010) son el primer referente que propone una definición de trabajo social penitenciario:

Es un proceso que tiene por objeto retraducir las demandas que traen consigo los internos, ayudándolos a re-contar sus historias de vida de tal manera que puedan comprender el origen y significado de sus propios problemas y busquen el cambio a través de sus propios recursos y los que la institución le ofrece (2010: 225-226).

Señalan que siendo la participación del trabajo social tan activa, requieren de una capacitación constante en derecho, psicología y tendencias delictivas. El señalamiento lo hacen para evidenciar que el Estado no ofrece capacitación, además que el salario de las/los trabajadoras/es sociales es precario. Es el primer escrito en

³ Entrecornillo sociales, porque si bien es obvio que lo social es el ámbito de incidencia desde trabajo social, debemos considerar que éste no está nunca separado del ámbito político, económico y cultural.

el que podemos encontrar las fases y estudios a detalle del proceso de reclusión. El/la trabajador/a social interviene en todo el proceso y es el primer contacto con el/la acusado/a. Los estudios que realiza son: de trabajo social, socio-familiar, socioeconómico, de beneficio legal y victimológico. Las técnicas empleadas son: la observación, la entrevista, la visita domiciliaria y se pueden auxiliar de programas de socioterapia. Trabajo social será el departamento responsable de indagar el paradero de las y los hijos de las y los internos, así como conciliar su estancia con familiares o en alguna institución y dar seguimiento a estos casos. Por último, el trabajo de Moncayo (2015) representa el primer trabajo de largo alcance desde una mirada de trabajo social y con perspectiva de género. Apunta que el trabajo social deberá aportar un enfoque que no se adscriba totalmente a la institución carcelaria, de manera que pueda confrontar a la institución y otros organismos (2015: 64).

2.2. ¿CUÁLES SON LOS RETOS? REFLEXIONES DESDE EL TRABAJO DE CAMPO

El acompañamiento de trabajo social a los sujetos durante todo el proceso de encarcelamiento es significativo, porque criminología, psicología, medicina y pedagogía, por ejemplo, cumplen funciones importantes pero no tendrán contacto con los sujetos en todo momento sino en fases determinadas. En muchos casos, trabajo social, es el primer contacto con el sujeto que ingresa, son la ventana para el vínculo con el exterior, los y las hijas, la familia, la pareja, amistades, etc., y en esto ya radica su importancia, porque los y las internas de una prisión suelen valorarlo sobre otras cuestiones. El contacto con las familias es importante en términos afectivos pero también monetarios y legales, son el puente que puede determinar la compañía durante el periodo en prisión y cuando salgan.

En este apartado mencionaré lo que manifestaron acerca de su desempeño profesional, tres trabajadoras sociales que laboran en un Centro de Reinserción y uno que ocupa una jefatura en la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, reflexiones que permiten contrapuntar lo mencionado con anterioridad e identificar los retos por delante. También consideraré mis observaciones durante el trabajo de campo.

Una primera cuestión que surgió en las entrevistas es la dificultad que tienen para trabajar con toda la comunidad carcelaria, si bien dentro de sus funciones está visitar a internas/os en sus estancias y hacer visitas domiciliarias a sus familiares, estas actividades se restringen y las hacen sólo en casos “muy importantes o muy urgentes”, la razón es la sobrepoblación y que no corresponde el número de internas/os con las plazas de trabajo social que existen. Por ejemplo, una sola persona se encarga de la población vulnerable de un Centro: extranjeras/os, con discapacidad, ancianas/os, indígenas, población LGBTTTI y quienes tienen algún

“problema psiquiátrico”⁴. Aunque hay diversos departamentos de trabajo social en un Centro, difícilmente se reúnen físicamente, su comunicación es a través de documentos oficiales.

Las trabajadoras sociales mencionan como problemas la falta de personal, de recursos, que si bien reciben capacitación está es general, no sobre trabajo social porque quien la realiza es el Sistema Penitenciario. Aquí cabe mencionar que hay absoluto acuerdo que una dificultad en México es que no existe una “carrera penitenciaria”, la mayoría llega por situaciones que parecen fortuitas y no hay una formación específica para ese ámbito desde las instituciones de educación superior. Esto último genera en ellas una sensación de ruptura entre su formación y su práctica profesional. Todas dijeron literalmente que “en la escuela hay teoría pero aquí eso no sirve porque es práctica”. Esta declaración, si bien tiene que ver con la nula especialización en el ámbito penitenciario, también está vinculada con que el sistema excede cualquier formación, si consideramos los profundos e históricos conflictos que le aquejan al espacio carcelario, pero lo que resulta interesante es que es difícil que esa falla se mire como algo estructural, señalando que los problemas son a nivel de formación y personales.

Las fallas personales no sólo apuntan a ellas sino también hacia las personas en prisión. Con relación a esto observe que hay una diferencia generacional. Quienes tienen más de 10 años en el sistema penitenciario (tres de cuatro), hablan que el sistema está a tope, “se hace lo que se puede” y son las internas/os quienes no aprecian las bondades que ahora se tienen en la prisión y antes eran impensables. Para quienes ingresaron recientemente, hace 5 años, las fallas están en el sistema mismo y señalan que las problemáticas son: corrupción, falta de recursos y la precariedad de sus condiciones laborales. De acuerdo a esta última visión, el trabajo social está entrampado más en el trabajo administrativo, concretamente “papeleo”, que en un trabajo grupal, comunitario y social. Las primeras hablan por la institución y la segunda toma distancia, incluso manifiesta el interés de cuestionar por qué ha sido y es considerado el ámbito penitenciario como “un campo perdido”, socialmente hablando.

El trabajo social penitenciario no es homogéneo, depende del cargo, se puede pertenecer a un sindicato y tener un horario de 9 a.m. a 2 p.m. o se contrata de manera temporal con el aviso de renovar el contrato cada 3 años, quizá con un mayor sueldo, teniendo un horario de 9 a.m. a 6 p.m. Existe poca movilidad al interior, sólo se puede ser jefa de trabajo social o jefa del CTI, para todas esto es lo que conlleva a que dentro del equipo de trabajo social haya un ambiente competitivo, “favoritismo”, conformismo y se genere despersonalización hacia los y las internas. El sistema, dicen, cansa, agota y si no te mueves dentro de él, te puede

⁴ Diario de campo, 01/07/15.

generar frustración. Así se entiende que dentro de los equipos de trabajo social haya poco interés por actualizarse y un aspecto importante para profundizar son aquellos casos en los que se dan relaciones amorosas y sexuales entre las trabajadoras sociales y los internos. Me parece que esto puede mostrar la bifurcación de la debilidad en la formación y las condiciones de la prisión actualmente en México. Será relevante estudiar ¿qué ocurre en la formación que no se visibiliza para las estudiantes mujeres?

Para finalizar, quisiera señalar que si consideramos que la prisión cumple un papel en la política neoliberal, el papel de trabajo social es también fundamental. En el trabajo de campo observé que las trabajadoras sociales y otras/os profesionales asumen una posición paternal con las y los internos, quiero decir, consideran que dentro de sus acciones está enseñarles y mostrarles formas correctas de dirigirse, pensar y actuar. Por ejemplo, es común que les infantilicen (yo lo observé concretamente en el caso de las mujeres) o que les traten como adolescentes. Es frecuente escuchar entre internas que les regañan y aconsejan con la finalidad de que aprendan a comportarse. Claramente esta visión de (un) trabajo social penitenciario, cumple con ese rostro paternalista que se promueve en el Estado neoliberal.

3. REFLEXIONES FINALES

Los retos para trabajo social en el actual régimen neoliberal le atraviesan en distintos niveles. Por un lado, en lo referente a la formación, presenta el desafío de especializarse y al mismo tiempo, entenderle como una práctica profesional en un contexto más amplio, el neoliberalismo. No obstante, también es necesario reflexionar en torno a los procesos de subjetivación del estudiantado en formación, que trastocaran en algún punto la cuestión gremial, especialmente en espacios sociales que conllevan violencia y exclusión en formas variadas. La competencia gremial en el sistema penitenciario, está atravesada tanto por la flexibilización del trabajo, como por los lineamientos de un sistema penitenciario cada vez más obsoletos, por ejemplo, el desequilibrio entre el aumento de población carcelaria y la reducción de plazas laborales o la disminución de su salario. Si a esto sumamos que en la formación universitaria se omiten o se miran tangencialmente cuestiones de formación subjetiva, entendemos que en la práctica profesional los conflictos se hagan presentes y cotidianos y al mismo tiempo se hable muy poco de ello en los equipos de trabajo.

En un plano más estructural, la profesión debe poner en la mesa, discusiones que se omiten por considerarles de responsabilidad individual, sea de ellas/os mismas/os o de los sujetos a quienes dirigen sus acciones. Debemos plantear una profunda discusión epistemológica sobre la mirada, la voz y la representación que

hacemos del Otro, el contexto que se planteó en este capítulo y mirando nuestra posición como servidoras/es públicos pero especialmente como profesionales, nos insta a mirar más allá de la pedagogía paternal. En ese sentido, la academia debe estrechar lazos con los profesionales desde distintos puentes. La actualización y capacitación deben entenderse, no como aulas para mostrar qué hacer desde la lejanía, sino como espacios de reencuentro, reflexión y análisis colectivos. Si bien todos/as corremos el riesgo de sosegar nuestras discusiones y estandarizar nuestras prácticas, salir eventualmente del espacio laboral cotidiano y escribir nuestras reflexiones, nos pueden dar movilidad para arriesgarnos al encuentro de otras prácticas.

4. BIBLIOGRAFÍA

- ACIN, A., M. CASTAGNO, A. CORREA, B. MADRID Y S. MALEK. (2009). *Las instituciones, educación y trabajo en las historias de vida de sujetos privados de libertad*. Recuperado de: <http://publicaciones.ffyh.unc.edu.ar/index.php/6encuentro/article/view/188> [última visita: 25 de septiembre de 2015].
- AGUIAR JIMÉNEZ, M. E. (1978). *Posibilidades de Desarrollo del Trabajo Social en el Área Penitenciaria de la Cd. de Poza Rica, Ver.* Tesis de Licenciatura. Facultad de Trabajo Social – Universidad Veracruzana.
- AZAOLA, E. (2013). Mujeres presas por delitos del fuero federal en México. En: Cruz Parceros, Juan A. y Rodolfo Vázquez. *La mujer a través del derecho penal*. Recuperado de: <file:///C:/Users/INVESTIGACION/Documents/PROYECTO%20DISCAPACIDAD/LECTURAS%203/Justificaci%C3%B3n/Propuestas%20para%20un%20sistema%20penitenciario%20con%20perspectiva%20de%20g%C3%A9nero%20GIACOMELLO.pdf> [última visita: 25 de septiembre de 2015].
- AZAOLA, E. Y C. J. YACAMÁN. (1996). *Las mujeres olvidadas. Un estudio sobre la situación actual de las cárceles de mujeres en la República Mexicana*. México: El Colegio de México–Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- BELAUSTEGUIGOITIA, M. (2012). Mujeres en espiral: justicia y cultura en espacios de reclusión. En: Belausteguigoitia, Marisa y Rían Lozano (Coords.). *Pedagogías en espiral. Experiencias y prácticas*. México: UNAM y PUEG.
- BERGMAN, M. Y E. AZAOLA (2007). Cárceles en México: cuadros de una crisis. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, No. 1, pp. 74-87.
- DE LA GARZA, E. (2002). La flexibilidad del trabajo en América Latina. En: De la Garza, Enrique (Coord.). *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. México: FCE, pp. 148-178.

- DIARIO DE CAMPO (2015), por Berenice Pérez Ramírez. *Discapacidad, género y prisión* [proyecto de investigación]. ENTS-UNAM.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. (01 de octubre de 2010). *Recomendación General No. 18 sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana*. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5161669&fecha=01/10/2010 [última visita: 25 de septiembre de 2015].
- ESPINOSA MORALES, E. M. Y C. GIACOMELLO (2006). *Discriminación a personas reclusas y exreclusas con perspectiva de género*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- GARLAND, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Ed. Gedisa.
- GARNICA PÉREZ, M., M. CASTRO GUZMÁN E I. AGUILLÓN LEÓN (2010). “La intervención del trabajador social en instituciones penitenciarias”. En: Martín Castro Guzman, Ismael Aguillón León y Ma. de Lourdes Piña Ugalde (Coords.), *Desarrollo social y calidad de vida. Una aproximación desde trabajo social*. México: UAEH, ICSHU, PIFI y Miguel Ángel Porrúa. Pp. 225-246.
- GIACOMELLO, C. (2013). *Género, drogas y prisión. Experiencias de mujeres privadas de su libertad en México*. México: Tirant lo Blanch.
- HARVEY, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.
- HELD, D. (1992). *Modelos de democracia*. México: Alianza editorial.
- LÓPEZ RODRÍGUEZ, E. L. (2008). *Problemática de la mujer que se embaraza en prisión el caso de la Penitenciaría de Santa Martha Acatitla*. Tesis de licenciatura. Escuela Nacional de Trabajo Social – Universidad Nacional Autónoma de México.
- MEMORIA DEL PRIMER CONGRESO MEXICANO DE TRABAJO SOCIAL CRIMINOLÓGICO Y PENITENCIARIO (1984). Encuentro convocado por: Escuela Nacional de Trabajo Social (ENTS), Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del DDF (DGRCRS) y el Colegio Mexicano de Criminología A.C. (CMC) (1984). México: UNAM.
- MONCAYO GÓMEZ, M. (2015). *Género y prisión: mujeres de Santa Martha Acatitla*. Tesis Maestría en Trabajo Social. ENTS, Programa de Maestría en Trabajo Social, UNAM.
- REDACCIÓN ARISTEGUI NOTICIAS (24 de julio de 2015). Aumenta pobreza en México: Coneval. *Aristegui Noticias*. Recuperado de <http://aristeguinoticias.com/2307/mexico/aumenta-pobreza-en-mexico-coneval-documento/> [última visita: 25 de septiembre de 2015].
- REYES, S. (2009). “La actuación del trabajo social en una organización penitenciaria. El caso del CECJUDE-Culiacán, Sinaloa”. *Revista Comunidad Sin Fronteras*, Año 1, No. 2, julio-diciembre, pp. 35-49.

- SOSS, J., R. C. FORDING Y S. F. SCHRAM (2011). *Disciplining the poor. Neoliberal paternalism and the persistent power of race*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- WACQUANT, L. (2002). La penalización de la miseria, de la importación de políticas de seguridad. *Renglones, Revista del ITESO*, No.51, pp. 6-12.
- WACQUANT, L. (2010). Crafting the Neoliberal State: workfare, prisonfare, and social insecurity. *Sociological Forum*, Vol. 25, No. 2, pp. 197-220.

VI. EL CAMBIO EN TRABAJO SOCIAL: INTENCIÓN, RUPTURAS Y ESTRATEGIAS

Nelia Tello Peón

Profesora Titular C TC Definitivo.

Escuela Nacional de Trabajo Social - Universidad Nacional Autónoma de México.

neliatello@me.com

Sumario: 1. Reflexiones iniciales. 2. ¿Qué entendemos por sujeto con responsabilidad histórica social para sí y su entorno?. 3. ¿Cómo problematizar la realidad desde trabajo social?. 4. Tres niveles de intervención para el cambio social. 4.1 El cambio en proceso de vulnerabilidad y exclusión 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

Conceptos Centrales: Trabajo social; Cambio social; Sujeto social; Intención; Estrategia; Intervención.

Resumen; El propósito de cualquier trabajador social que se encuentre dentro de los diferentes espacios sociales que comprenden el campo profesional es provocar un cambio social. Para ello, es necesario el reconocimiento de lo social, de sus procesos, de su complejidad y de su sujeto. Conocimiento bajo el cual se funda la disciplina y en el que se sustenta el diseño de estrategias de intervención para alcanzar el cambio. Es importante que esta propuesta mantenga un diálogo y debate abierto con otras posturas del Trabajo Social que se tienden a dispersar dentro de otras esferas de conocimiento y algunas narrativas de otras profesiones. Finalmente, la propuesta concreta es la intervención de trabajo social en la relación del sujeto con el otro para desencadenar un cambio en el autismo social hacia un *nosotros* con responsabilidad histórico-social.

1. REFLEXIONES INICIALES

Hacer trabajo social es intervenir intencionalmente en una situación-problema¹ y desencadenar un proceso de cambio social. No hay mayor desacuerdo en considerar la intervención profesional para generar un cambio. Sin embargo, el resto de las

¹ Entendida como se define en *Apuntes de Trabajo Social* de Nelia Tello: La unidad básica de análisis en la intervención: sujeto, problema, contexto.

afirmaciones ya implican diferencias insoslayables pero no siempre reconocidas de manera explícita. De entrada hay diferencias en cuanto a la epistemología; iniciar con una intencionalidad no es asunto menor. Intervención intencional es apertura, es posibilidad, es desear lo antes no pensado, lo no nombrado; es re-construcción en un mundo que no nos satisface, es una propuesta elegida, creativa, alterna a lo dado. Todo ello remite a una postura contraria a la determinista en donde la realidad se percibe como lo que está ahí y es inamovible; como algo que “el sistema no permite”, frase que se escucha con frecuencia en voz de colegas.

El cambio que se pretende en cada proceso de intervención depende no sólo de la condición externa que lo contiene y promueve, sino también de la posición del sujeto con quien se trabaja y del profesional que la facilita, pues se construye en esa relación. Lo que se pretende en trabajo social con la intervención es generar un cambio social, como consecuencia lógica del hacer de trabajo social. Más no es algo sencillo, por las múltiples interpretaciones que se da a lo social.

Hoy, a cien años de las aportaciones de Mary Richmond, hemos perdido claridad en relación con el hacer social de trabajo social, con su especificidad y su objeto de trabajo, sin hablar de su objeto de estudio y de sus objetivos particulares. No en pocas ocasiones, el trabajo social se asocia a la buena voluntad, a hacer el bien, a la lucha social o al activismo. Sus tareas se mimetizan con los servicios sociales que prestan las instituciones de asistencia, (Tomás Fernández, 2014) con la lucha por mejores políticas sociales (Alayón, 1989; 2000; 2004), (Arteaga, 2001; 2004), y con la promoción de toda clase de derechos sociales y humanos (Bautista, 2003). Incluso existen quienes siguen considerándose con una vocación muy especial por ser trabajadores sociales, y hasta creen que nos rodea un aura de bondad. Así, se propagan falsos mitos, ataduras que impiden el pleno desarrollo del trabajo social y, más aún lo convierten en una disciplina subordinada a marcos teóricos, políticas y normas institucionales ajenos a una profesión que se construye día a día en el **hacer** de la cotidianidad, dimensión *ninguneada, invisibilizada* en la búsqueda de lo científico. Aún más, se generaliza el objetivo del cambio y se afirma unívocamente que es el bienestar social, la transformación de la sociedad o incrementar la calidad de vida de la población, sin tomar en cuenta que éstos son principios orientadores y responsabilidad de toda sociedad, no de una profesión.

Según García Salord, “mantener el status quo o promover el cambio como opción político-ideológica NO ES PRIVATIVO DE TRABAJO SOCIAL COMO PRÁCTICA PROFESIONAL” (1998, 21). Estas posturas llevan a trabajo social a ser y hacer todo y nada y, desde la *todología*, es fácil caer en situaciones de apoyo para el logro de los objetivos de otros profesionales. Entonces, se debilita nuestra especificidad y surge la confusión ahí donde se encuentran los trabajadores sociales con otras disciplinas que también actúan en lo social. El problema es que en lugar

de extraer las claves de nuestra especificidad y fortalecer nuestra identidad, desgraciadamente nos convertimos en la rama aplicativa de una o varias profesiones². Defendemos derechos humanos, sexuales, laborales, ecológicos, de género..., nos volvemos promotores cuyo contenido depende de las otras profesiones y áreas del conocimiento; podríamos dejarlo así, pero la evidencia académica del desarrollo disciplinar lo contradice, Trabajo Social responde a un requerimiento social particular, por ello su aparición y crecimiento. El motivo de la dispersión es la gran dificultad, que tenemos, para acotar el quehacer profesional en lo social.

Podríamos preguntarnos, ¿estamos cómo para dedicar tiempo a establecer límites, cuando lo de hoy son los estudios de frontera? Sí, claro, trabajo social –profesión construida desde la multidisciplina– tiene que acotar su objetivo de intervención, reflexionarlo, cuestionarlo, profundizarlo, trabajar en frontera con autonomía, coordinándose con los otros. Sin embargo, para trascender como colegiado, debe adjudicarse un punto de atención que concentre los esfuerzos de sus miembros y permita acumular conocimiento.

En este orden de ideas, parecería un gran reto hablar de los cambios que se buscan en trabajo social, cuando aparentemente se fragmentan, se multiplican y se diversifican las posibilidades.

Podemos identificar dos grandes grupos en torno al hacer de nuestra profesión: quienes piensan que la responsabilidad esencial es incidir de manera directa en la atención de algún problema social y profundizar en su atención, o quienes consideran que el centro de la acción es lo **social** y su atención en variados ámbitos de cualquier carencia, problema o conflicto social. Esta última postura insiste en que trabajo social se funda en el conocimiento³ y siempre incide en lo social, aun de manera implícita, no nombrada, ya que se trata de procesos muchas veces no formalizados, ni reconocidos institucionalmente⁴ Esto ya lo discutía Flexner en 1915 del siglo pasado, quien concluyó que el trabajo social no era profesión porque se dedicaba a diversas tareas en diversos campos. Flexner no fue capaz de mirar que, en los diversos ámbitos, el trabajo social maneja una constante: siempre se vincula con el sujeto individual o colectivo que afronta un problema social y lo fortalece.

Es decir, si el sujeto es un enfermo, trabajo social no interviene en la enfermedad sino en las relaciones con los familiares para que asuman el problema que enfrentan como grupo. Si el sujeto son los internos en una cárcel, el trabajador social no se convierte en el asistente del abogado, interviene y se relaciona con

² Con frecuencia, el trabajador social deja de lado su discurso para adoptar el del médico o el del abogado con las correspondientes consecuencias de desplazamiento profesional.

³ Esto lo diferencia de cualquier otra acción social relacionada con la buena voluntad.

⁴ Este punto puede verse más desarrollado por Nelia Tello en *Pensando el trabajo social desde trabajo social*, 2013.

las autoridades, los internos y los familiares para que se fortalezcan como sujetos sociales (en unión con los otros) responsables de su situación y de su entorno. Si nos equivocamos, terminaremos como profesionistas de apoyo del médico o el abogado; si hacemos trabajo social, centramos nuestro hacer en la construcción del sujeto social para que afronte éstos y otros problemas con responsabilidad histórico-social⁵.

Por social entendemos la relación con el otro: individual y colectivo, informal y formal; un acontecimiento que genera contacto, experiencia, intersubjetividad, en particular con otro que tiene un problema, una carencia, un conflicto social. Lo social es un eje de simultaneidades, de coexistencia en un ahora determinado. Ubicados en lo social y desde lo social es claro que trabajamos con interacciones, vínculos, lazos sociales, asociaciones, cooperación, organización, movilización, procesos sociales... Nuestro momento histórico exige la reconstrucción de lo social como imperativo ante “un hombre postmoderno que ha alcanzado un nuevo estadio en el proceso de desencantamiento, inducido por una cultura narcisista, hedonista, consumista, algo que caracteriza al estadio actual de la individualidad moderna es ‘el autismo social’. La reclusión del individuo en el universo de la privacidad ya no deja espacio para el público, para la autorrealización colectiva” (Souza, 1999:322). Lo anterior resulta escandaloso en cualquier sociedad, cuanto más, en una sociedad con la desigualdad y pobreza como la nuestra.

Precisamente en este orden proponemos como objetivo histórico⁶ la construcción de sujetos individuales y colectivos que se asuman en un *nosotros* con responsabilidad histórico-social. Lo que se convierte en CONDICIÓN NECESARIA para cualquier otro cambio en la sociedad. Muy cercana a este postura se encuentra la de quienes proponen como cambio buscado por el trabajo social la construcción de ciudadanos, la diferencia es que para ellos el referente es el estado y para nosotros la humanidad y, como dice Todorov (2010, 211) pertenecer a la humanidad no es lo mismo que pertenecer a la nación. Nuestra construcción de sujeto social es más amplia que la del ciudadano, cuya construcción está determinada por la existencia del estado, no de lo humano.

Cuando hablo de un sujeto social que se construye como tal, me refiero a un sujeto con autonomía en relación con los otros. Como dice Souza (1999, 333), lo que se busca es proyectar al individuo en su dimensión social, posibilitando una redefinición del espacio del bien común, abierto a la intersubjetividad y a la autonomía.

⁵ Existe otra corriente que se sitúa en la construcción de ciudadanos y no de sujetos sociales.

⁶ Determinado por el momento.

2. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR SUJETO CON RESPONSABILIDAD HISTÓRICA SOCIAL PARA SÍ Y SU ENTORNO?

El hombre lo sepa o no, es un ser social y no porque nazca en sociedad como nos dicen en la escuela, sino porque sin el otro no puede sobrevivir. El hombre se construye en relación al otro. El sujeto social que trabajamos percibe al otro no como ajeno, sino como parte sustancial; así, la categoría básica de la sociedad no es el individuo, sino sujetos que se reconocen como personas, “al activarse en la convivencia social, constituyen un lenguaje de interacción que se produce en un espacio social concreto”, (Kessler, 2009: 272). Bien mirado, dice Paz, “No somos, nunca somos, solo vértigo y vacío... Todos somos vida...soy otro cuando soy yo, los actos míos son míos cuando son también de todos, para que pueda ser he de ser otro, salir de mi buscarme entre los otros” [Paz, 1957].

Este sujeto que se asume como *parte de*, querría trascender el momento, a la vez que se reconoce como producto del antes y del después. “No es un sujeto determinado, que piensa la realidad como dada, es un sujeto en construcción colectiva.” (Souza, 1999: 337). Es un sujeto en construcción histórica que desde un pensamiento colectivo se asume, se responsabiliza de sí y de su entorno. Por último, “la conciencia histórica está marcada por la experiencia pero también por necesidades utópicas” (Zemelman, 2002: 51) por lo que requiere de imaginación, ya que se trata de un acto creativo.

3. ¿CÓMO PROBLEMATIZAR LA REALIDAD DESDE TRABAJO SOCIAL?

Tradicionalmente, los problemas en los que intervenimos los ha definido un sujeto que sufre una carencia o un sujeto demandante, las instituciones y el gobierno en turno. En la época de la reconceptualización del trabajo social, el sujeto era el pueblo oprimido, el proletariado. Actualmente existe la inquietud de definir al sujeto problema desde la diferencia, desde otra mirada; no obstante, nuestra disciplina aún tiene que discutir normas que emanen de sus objetivos y modos de aproximación a la realidad.

Hoy, la mirada dominante es desde la fragmentación de problemas o de sujetos; nos referimos a los adultos mayores, a las mujeres, a los jóvenes, a los niños; a los marginados, a los inmigrantes, a los violentados, etcétera. Mi propuesta, como he dicho en diversas ocasiones, es tomar como unidad básica de análisis al sujeto **con** su problema, carencia, dolencia, conflicto social, como expresión histórico-social de un espacio y tiempo concreto. La idea es recuperar nuestro modo de hacer,

de aproximarnos, como cuando elaboramos casos, y no fragmentar, ni pretender estudiar por un lado al sujeto, por otro el problema, y finalmente colocarlos geográficamente en un territorio. No, nuestra mirada aproximativa siempre ha sido desde la integralidad y hoy sería desde la complejidad.⁷

Así, el sujeto de nuestro análisis debe ser visto como la expresión del problema que vive, y de cómo lo experimenta en un contexto concreto. La mirada desde la complejidad nos permite aprehenderlo en sus diversas articulaciones, que no es igual a conocer todo. Por ejemplo, no es lo mismo hablar de jóvenes que no estudian ni trabajan, parados en las esquinas de una colonia popular, a hablar de jóvenes, del desempleo y de la capacidad de oferta educativa, y de colonias populares. Por eso, la unidad de análisis exige que el marco teórico de referencia sea el trabajo social y no cualquier otra disciplina, pues una sola mirada aislada es insuficiente. Tendremos que apoyarnos en la mirada transdisciplinar que deriva “del pensamiento complejo que está animado por la tensión permanente entre la aspiración a un saber no parcelado, no dividido, no reduccionista y el reconocimiento de lo inacabado e incompleto de todo conocimiento” (Morin, en Luengo, 2004)

Por otro lado, es necesario aclarar que construir la situación problema (sujeto-problema, carencia o conflicto-contexto) como unidad básica de análisis de nuestra disciplina no limita las posibilidades de intervención del trabajo social en relaciones directas –personales o colectivas, formales e informales– ya que tal intervención puede y debe encaminarse a generar, o al menos desencadenar, cambios en procesos sociales dominantes en la sociedad. Podemos intervenir en las relaciones familiares, escolares y de amigos, en el vecindario de nuestros jóvenes que no estudian ni trabajan; o en los procesos (sociales) de exclusión que generan la existencia de nuestros jóvenes que no estudian ni trabajan, o bien, intervenir en los problemas de violencia que generan nuestros jóvenes que no estudian ni trabajan... Las opciones son múltiples y diversas pero, un fenómeno curioso y preocupante, es que repetimos una y otra vez, generación tras generación, los mismos planteamientos de intervención, sin modificarlos.

Entonces, la construcción de un problema de trabajo social tiene que respetar lo que es el trabajo social, pues no cualquier problema social es un problema de nuestra disciplina. Conviene recordar que la manera como definimos el problema ya supone una mirada, una forma de comprenderlo y explicarlo y quizá ya esté posibilitando la intervención en un sentido y no en otro. Esto exige al trabajador social, como profesional que su mirada abarque un conocimiento formal, y que su discernimiento sobre la situación-problema y su diagnóstico incluya la posibilidad y potencialidad del cambio, conformando lo que Guerra llama “proceso de

⁷ Entendida desde Morin.

construcción de sujetos [en este caso de intervención] través de la articulación de diferentes planos de la realidad". (1997, 115)

No cualquier problema social es un problema de trabajo social; por ejemplo, el acercamiento al problema de los jóvenes que no estudian ni tienen empleo puede estudiarse desde la sociología, la pedagogía pero cuando lo aborda trabajo social, lo hace para intervenir y lograr un cambio, involucrando a los sujetos directamente afectados por el problema. Así, atrás queda la *etnología*, trabajo social tiene especificidad: intervención en problemas sociales actuales con accesibilidad y maleabilidad, es decir, modificables. No interviene desde cualquier mirada, lo hacemos desde la nuestra.

Al iniciar un proceso de intervención, hay que plantear una pregunta de intervención, no de investigación, ya que lo que haremos será intervenir. En qué intervenir, para qué, cómo, qué sucede si la respuesta a nuestras preguntas puede considerarse y manejarse como una hipótesis o un supuesto de intervención inicial. Para aproximarnos a ella sí tendremos que hacer una pregunta de investigación cuyos resultados utilizaremos para nuestro diagnóstico. Pero, cuidado, no debemos confundir una investigación con un diagnóstico. Así planteado, la pregunta de investigación siempre estará subordinada a la de intervención y se acoplará automáticamente a ello, sin dar ocasión a fracturas o falta de correspondencia entre la intervención y la investigación.

Lo cierto es que la intención de nuestro hacer –mediata o inmediata– siempre es el cambio; aunque, por otro lado, también discutimos que tipo de cambio generamos, en términos de si somos asistencialistas o promotores en el ámbito de las políticas sociales. Hemos de aceptar que nuestro hacer en las instituciones públicas, derivadas de la política social –sea en la operación concreta o con la intención de direccionarlas– es mayoritariamente funcional al sistema y, en consecuencia, la respuesta que se da a la situación problema se acopla a los procesos dominantes. Sin embargo, siempre existe la posibilidad de plantear respuestas creativas, ingeniosas, novedosas, a problemas tratados por años como problemas de la burocracia o, mejor aún, a situaciones– problema que el mismo trabajo social ha transformado en burocracia. Hemos de reconocer que, con frecuencia, la enajenación del servicio cotidiano lleva a considerar todo el hacer como actividades aisladas administrativas.

Por otro lado, la posibilidad de hacer trabajo social como profesión independiente aliviana todas estas discusiones y, aunque seguramente generará otras, siempre aparecen nuevos caminos y formas de hacer nuestra tarea. Así, en el nivel institucional o como independiente (siempre anclado en una determinada estructura), tener una pregunta de intervención –que se reflexiona, modifica y cambia con las diferentes aproximaciones al problema– equivale a tener un punto que orienta

nuestro proceso de intervención y lo controla, un punto que centra el proceso y no permite empezar en un tema y terminar en otro.



Figura 1. Elaboración propia.

4. TRES NIVELES DE INTERVENCIÓN PARA EL CAMBIO SOCIAL

Encuentro tres niveles en los que intervenimos o podemos desencadenar cambios: las interrelaciones individuales y colectivas, las instituciones (cambio organizacional) y los procesos sociales. En cuanto al primer tipo de cambio, según Beriain “los sistemas de interacción directa emergen cuando individuos en una citación de comparecencia se perciben y se comunican entre sí” (1996, 77) y quieren modificar sus interrelaciones para lograr una integración crítica o funcional. En general trabajamos con cambios relacionales que “son cambios de «emergencia» de realidades sociales cuyo motor son sujetos (individuales o colectivos) que están interrelacionados dentro de un contexto determinado”(Donati. 1993:34).

El cambio que generamos en las instituciones puede incluir interacciones indirectas y orientarse por el cumplimiento de la política social o por la modificación de procesos sociales establecidos, pero siempre se encuadra en lo social. El cambio que generamos en los procesos sociales busca fortalecer la funcionalidad del sistema o irritarlo de manera tal que modifique la funcionalidad del proceso, en el sistema al que pertenece. Es el nivel al que aludimos con mayor frecuencia y a la vez, donde producimos menos acciones de intervención con intencionalidad de irritar o modificar los procesos sociales en cuestión.

En este sentido es importante que haya coherencia entre la teoría que utilizamos para la descripción e interpretación de la situación-problema y el nivel en el que pretendemos desencadenar el cambio ya que, con frecuencia utilizamos las grandes teorías sociológicas de explicación de la sociedad para comprender la situación-problema con la que trabajamos y luego, al definir el cambio que pretendemos desencadenar, nos referimos a comportamientos personales o de grupo, muchas veces sin utilizar ninguna teoría o sin explicarla. Lo anterior nos acerca al activismo, ya que la acción propuesta se basa más en el rechazo del sistema en el que vivimos, que en un cambio fundamentado en el conocimiento del proceso particular en el que se incide. Por ello, al proponer un cambio, no podemos dejar de lado la teoría que utilizamos para comprender la situación-problema. Es necesario Construir Conceptualmente el Cambio (CCC) que se pretende desencadenar, hacerlo no solo facilita la correspondencia entre el diagnóstico y el objetivo, sino que lo fundamenta teóricamente.

4.1. EL CAMBIO EN PROCESOS DE VULNERABILIDAD Y EXCLUSIÓN

En las sociedades actuales, según Luhmann, la inclusión depende de oportunidades sociales muy diferenciadas, cuyas conexiones ya no son seguras y, menos aún, susceptibles de ser coordinadas establemente. Aquí es donde, desde trabajo social, es importante considerar que la intervención debiera complementarse desde dos diferentes niveles: el de cara a cara y el de irritar, alterar, modificar procesos dominantes en este caso, de exclusión social.

La exclusión de pobres, enfermos, extraños es negación de la existencia del otro, del que no quiero ver, del que no quiero escuchar, entender, aceptar. Es un alguien diferente, lo excluyó porque su cadencia, su ritmo, su movimiento altera el mío, perturba el modo de vida dominante, la desorganiza y, al negarlo, nos negamos a nosotros mismos, porque ellos son parte de nuestro modo de vida, aunque no los nombremos, aunque los *invisibilicemos*.

Su capacidad diferente, menor, disminuida –artificial o naturalmente– para vivir, no considerada, nos hace menos humanos a todos. De acuerdo con Luhmann (2012), la diferencia que percibimos en el otro nos produce inseguridad, no sabemos cómo va a reaccionar y optamos por poner distancia.

El derecho es un sistema que incluye a todos, incluye hasta para excluir, pero el problema de exclusión que nos interpela, en este caso, no es solo jurídico, no es solo pérdida de empleo, como la caracterizan los economistas, para nosotros es un modo relacional, es una construcción social, y como tal la inclusión y la exclusión son parte del mismo proceso.

La exclusión social es posible porque existen las condiciones contextuales en el nivel macro y micro que la posibilitan. La mirada dominante hacia el sujeto vulnerable, lo vulnera doblemente, lo vuelve dependiente, lo aísla, lo estigmatiza y hace de su diferencia acumulada una barrera para su inclusión. Nos relacionamos con ellos (pobres, enfermos extraños...) desde la desigualdad como referencia. Sus relaciones, sus vínculos y lazos sociales son pocos y de mala calidad (débiles) y generalmente, son otros iguales a él con quienes termina ubicado en ámbitos completamente marginales. Luhmann, hace notar que la marginación de ciertos grupos es políticamente intencional.

En trabajo social inicialmente intervenimos, sin importar cuál sea la situación problema concreta, con sujetos socialmente vulnerables-vulnerados y es posible plantear el cambio, en lo general, como la construcción de sujetos autónomos responsables histórica y socialmente; en la especificidad definimos, de acuerdo con el diagnóstico, los puntos de ruptura indispensables para alcanzar la propuesta según la especificidad de la situación problema.

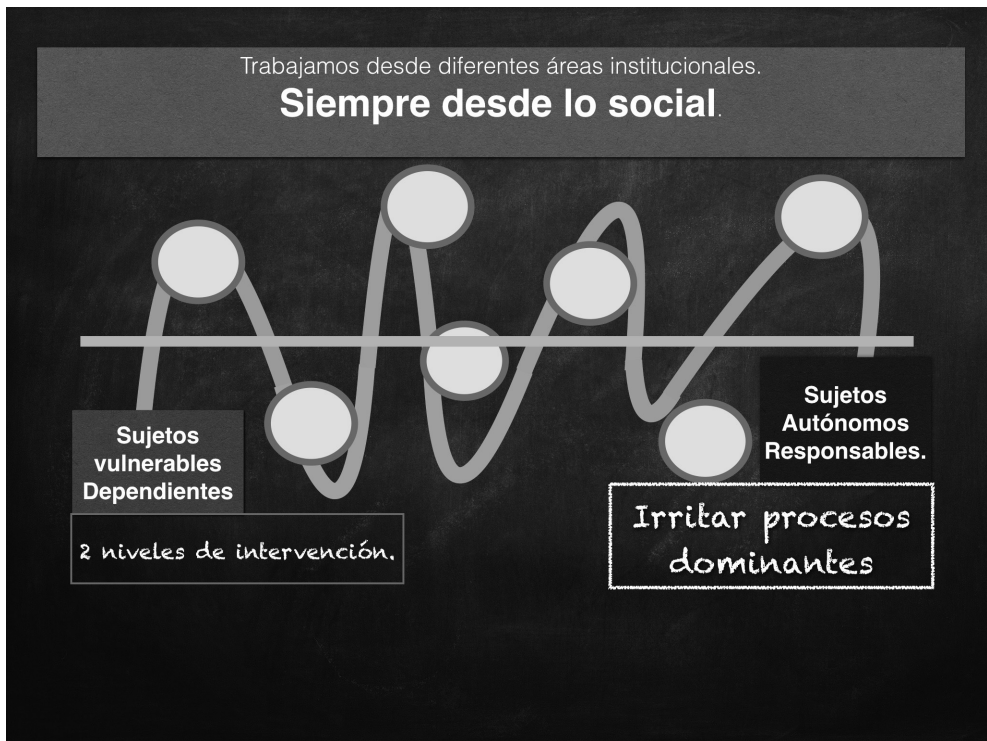


Figura 2. Espiral de cambio en dos niveles (Elaboración propia).

En todo caso serán procesos que fortalezcan las relaciones y la capacidad de incrementarlas y expandirlas, por parte tanto del vulnerado como del otro⁸. En el nivel de interrelación y de acciones para modificar tendencias de procesos que incidan en la normalización de los cambios trabajados, puede hacerse a través de leyes, programas nacionales, grandes campañas de comunicación, entre otros. Es muy importante trabajar la exclusión-inclusión como un proceso lo que en el nivel de interrelación significa trabajar con los excluidos tanto como los incluidos.

Finalmente, la correcta definición de la estructura METODOLÓGICA es lo único que lleva a trascender el discurso vacío y a realmente crear las condiciones que permitan emerger y consolidar los cambios deseados.

5. CONCLUSIONES

El cambio que busca el trabajo social es intencional, es relacional, es fundado en el conocimiento, y requiere sustentarse en una clara construcción conceptual que busca la construcción de sujetos sociales con perspectiva histórica. Evidentemente, no es esta una postura universal, si es compartida por aquellos que centramos nuestra mirada en lo social. Trabajar con el otro, significa trabajar con todos, no podremos hacer nada con los señalados, los etiquetados por cualquier carencia, problema, conflicto social sino es trabajando con todos nosotros.

Trabajo social está urgido que las grandes reflexiones que tienen lugar en su entorno se llenen de contenido y dejen de ser tan solo miradas epistémicas para ser también acciones teórica/prácticas que definan nuevas tendencias en el cambio de lo social. Las estrategias metodológicas requieren estar en la discusión profesional para profesionalizar contundentemente la intervención desde nuestra profesión.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ALAYÓN, N. (2004) Dimensión política del trabajo social. En Revista Escenarios, N° 8 Escuela Superior de Trabajo Social. Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- ALAYÓN, N. (1989). Asistencia y Asistencialismo. ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza? Hymánitas, Buenos Aires. (3ra. Edición aumentada. Buenos Aires. Lumen. 2000).

⁸ Generalmente se piensa en el sujeto que estamos definiendo como vulnerable como el sujeto objeto de la intervención, lo cual es un craso error, ya que trabajar con el sujeto vulnerable implica necesariamente trabajar con el que lo excluye por ser vulnerable o vulnerado.

- ARTEAGA, C. (2001). Hacia una resignificación de la política de asistencia social. En Arteaga y Solis (Coords.), *La política social en la transición*. (págs. 126-139). México: ENTS-UNAM/Plaza y Valdes.
- BAUTISTA, E. (2003) Desarrollo humano y trabajo social. En revista de trabajo social. N°6 ENTS-UNAM, México D.F. Págs. 34-41.
- BECKER, H. (2009). *Outsiders, hacia una sociología de la desviación*. Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina.
- BERIAIN, J. (1996). *La integración en las sociedades modernas*. Ed. Anthropos, España.
- BERIAIN Y GARCÍA, (1998). *Complejidad y modernidad de la unidad de diferencia* Niklas Luhmann. Ed. Trotta. Madrid, España.
- DONATI, P. (1993). *Pensamiento sociológico y cambio social: Hacia una teoría relacional*. En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*. N° 63, Madrid, España.
- DUSSEL, E. (1998). *Ética de la liberación en la edad de la globalización y de la exclusión*. Editorial Trotta. Madrid, España.
- FERNÁNDEZ, T. (2014). *Trabajo social con casos*. Ed. Alianza, Madrid, España.
- GARCÍA, S. (1998). *La especificidad Profesional: una aproximación epistemológica*. En *Especificidad y rol en el Trabajo Social*. Editorial Lumen Hvmánitas. Argentina. Pp. 15-31.
- GARCÍA, J. M. (2012). *La exclusión social en la teoría social de Niklas Luhmann, Século XXI – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 2, no1, p.43-71, España.
- GUERRA, J.C. (1997). *Hacia una sociología del sujeto: Democracia y sociedad civil*. En Zemelman y León (Coords.), *Subjetividad: umbrales del pensamiento social* (págs. 107-136). España: Anthropos.
- KESSLER, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad: Sociología al temor*. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina.
- LUENGO, E. (2004). *El conocimiento de lo social*, ITESO-IBERO, Guadalajara, México.
- OSORIO Y VICTORIANO (Coords.) (2011) *Exclusiones. Reflexiones críticas sobre subalternidad, hegemonía y biopolítica*. Ed. UAM- Cuajimalpa-Anthropos. Barcelona, España.
- PAZ, O. (1957). *Poema Piedra de sol*. En libro: *libertad bajo la palabra*. Fondo de Cultura Económica (FCE). México D.F.
- SOUZA, MA. DE L. (1999). *Individualidad postmoderna: una lectura del pensamiento de Pietro Barcelona y Boaventura de Sousa Santos*, Universidad de León. México.
- TELLO, N. (2008). *Apuntes de Trabajo Social*. EOPSAC. México D.F.
- TELLO, N. (2013). *Pensar el trabajo social desde trabajo social*. En cuaderno académico del laboratorio Syndesmos. N° 1. ENTS-UNAM. México D.F.
- TELLO Y ORNELAS (2015). *Estrategias y modelos de intervención de trabajo social*. EOPSAC-UNAM. México D.F.

TODOROV, T. (2010). Los otros y nosotros: Reflexión sobre la diversidad humana. Ed. Siglo XXI. Madrid, España.

ZEMELMAN, H. (1992). Los horizontes de la razón. I. Dialéctica y apropiación del presente. El Colegio de México- Anthropos, Barcelona, España.

VII. POLÍTICAS PÚBLICAS Y VIOLENCIA DE GÉNERO EN MÉXICO

Julia del Carmen Chávez Carapia

*Dra. en Sociología. Profesora Titular y Coordinadora del Centro
de Estudios de la Mujer en la ENTS-UNAM.
jcccarapia@yahoo.com.mx*

Sumario: 1. Introducción. 2. Situación jurídico-social y política de la violencia de género en México. 3. Violencia de Género. 4. Políticas Públicas con perspectiva de Género. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

Conceptos centrales: Políticas públicas, género, violencia de género, leyes con perspectiva de género.

Resumen: Se pretende analizar la situación jurídico-social y política de la violencia de género en México, a partir de los convenios internacionales establecidos y la participación del movimiento feminista como eje impulsor de las políticas y demandas para obtener respuestas a los problemas de las condiciones sociales de las mujeres.

1. INTRODUCCIÓN

El siglo XX ha sido un siglo de guerras y revoluciones, de luchas por las libertades democráticas, un siglo de alta violencia estructural, de discriminaciones, de desigualdades, de intolerancias, de inequidad y de manera contradictoria y antagónica también ha sido calificado como el siglo de las mujeres. Las mujeres y los hombres como sujetos sociales han estado involucrados en estos eventos y espacios pero que al definirse y conformarse con el movimiento feminista conjugaron acciones diferentes que lograron abrir nuevas dimensiones en el mundo de lo público como fueron el ámbito laboral, el educativo, el político, el económico, el sexual, el familiar. Las mujeres se constituyeron como ciudadanas, como trabajadoras, como estudiantes, como científicas, como políticas, en dimensiones que estaban vedadas para ellas hasta casi la mitad de ese siglo. En ese momento histórico, en el proceso de cambio, se presentaron situaciones contradictorias algunas mujeres se

incorporaron al ámbito público y otras continuaron en sus papeles tradicionales como madres, esposas y amas de casa, en el ámbito privado.

Analizar las condiciones sociales de las mujeres en el siglo XXI es comprender el papel de las mujeres en el siglo XX y es también identificar los logros del movimiento feminista internacional y nacional, como un movimiento social que ha incidido en la sociedad de manera importante aunque aún no de modo integral ya que se ha enfrentado a los problemas estructurales de poder capitalista y del sistema patriarcal que obstaculiza la lucha de las mujeres, su incorporación al mundo público, sus derechos sociales y humanos, y su esencia como sujeto social.

La política internacional que por un lado apoya el poder económico y financiero de ciertos grupos, el poder político de los gobiernos y estados poderosos y por otro lado el poder de las organizaciones mundiales financieras y para el desarrollo. Las acciones de poder político van generando políticas internacionales e indicadores de desarrollo, donde la cuestión de género, la equidad y la democracia se convierten en elementos indispensables para el acceso a las políticas crediticias internacionales y para los campos de la política internacional, se manejan también como indicadores que el poder maneja para identificar los tipos de sociedad y sus niveles de desarrollo.

La violencia de género como parte de la violencia estructural se convierte en un eje fundamental de las formas de control y de poder de los grupos económica y políticamente poderosos y al mismo tiempo es un elemento de control tradicional de la sociedad patriarcal, en sus relaciones culturales cotidianas.

2. SITUACIÓN JURÍDICO-SOCIAL Y POLÍTICA DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN MÉXICO

La condición social de la mayoría de las mujeres a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, a nivel nacional e internacional, las sigue ubicando en los grupos con mayor vulnerabilidad por lo cual se convierten en un eje prioritario de estudio y atención de las políticas sociales emitidas por los organismos internacionales como la ONU Mujeres y la OCDE. El siglo XXI, se presenta con grandes contradicciones, crisis estructurales, drásticas diferencias sociales y económicas, que acentúan aún más la exclusión de las mujeres al desarrollo social. La globalización y el neoliberalismo entraron en una nueva crisis, al manifestar situaciones de desigualdad tanto estructural como social que se reflejan en el caso de la Comunidad Europea principalmente, aunque son un eje de la globalización en todo el mundo occidental. Estos procesos mundiales dejan ver las limitaciones para lograr un desarrollo incluyente. El aumento de la violencia estructural marca claramente esta situación.

La violencia estructural es el resultado del sistema social y económico en que se encuentran los individuos y en el cual no todos tienen las mismas oportunidades, como lo indica Joseph Stiglitz¹ cuando señala la desigualdad como una situación que origina crisis y desequilibrios económicos y sociales; a esto se suman situaciones de inequidad, de desigualdad, de discriminación.

Esta violencia global, cubre todas las esferas de la actividad humana, rompe las fronteras y no respeta la soberanía de las naciones ni de la cultura. La violencia estructural es encubierta e invisible y los individuos la viven, la afrontan en su vida cotidiana, se va integrando al sujeto y a la población, en este sentido se transforma en una violencia que se lleva al mundo privado, a los integrantes de la familia y a los más vulnerables las mujeres, los niños y las niñas.

Las manifestaciones de la violencia estructural se encuentran en la violencia endógena y la exógena, la del mundo de lo privado y la del mundo de lo público. Se utilizan como mecanismos de defensa, sobrevivencia, formas de poder, formas de control. El poder está implícito en la violencia ya que sitúa en posición de inferioridad o de subordinación.

La violencia es una forma extrema de agresión intencionalmente destructiva hacia otros, se dirige hacia las personas u objetos que representan un valor para la víctima, o bien la imposición mediante el empleo de la fuerza física, económica o psicológica para realizar actos gravemente contrarios a la propia voluntad. Ello implica una interrelación de poder-mandato, subordinación, aceptación del mandato, obediencia. Una forma de relación que implica el arriba y abajo, que se adoptan en la forma de roles, padre-hijo, hombre-mujer, maestro-alumno, patrón-empleado, sacerdote-feligrés.

En este ámbito macrosocial se presentan otros tipos de violencia como la violencia de género. En este aspecto se considera la violencia extrema hacia las mujeres, situación que presenta características particulares por la vulnerabilidad de las mujeres dentro de una cultura patriarcal y por sus situaciones sociales de desigualdad, inequidad y marginación.

Dentro de la violencia de género se comprende el feminicidio, como una de las manifestaciones de mayor trascendencia pues implica la muerte de la mujer por el hecho de ser mujer. Los feminicidios se presentan en el ámbito público y en el privado con características diferentes y como resultado de la violencia exógena y la endógena. En lo privado se presenta como violencia familiar y se justifica como una situación individual basada en la cultura, en las tradiciones, en los mitos, en las costumbres, en las creencias religiosas sin considerarlo como un problema de

¹ Premio Nobel de Economía en el año 2001, lo indicado lo presenta en su libro: El precio de la desigualdad, (2 012). Editorial Taurus. México.

carácter estructural, social, jurídico y político. Otras formas de violencia de género es la trata de personas o sea la trata de mujeres, la prostitución. Todas estas formas de expresión de violencia hacia las mujeres se encuentran desde la delincuencia organizada hasta las relaciones familiares, en una sociedad que lo permite, lo justifica y lo considera como “natural” dentro de su cultura patriarcal en donde la mujer se encuentra supeditada al hombre.

La violencia de género se empieza a visibilizar en los años setentas con la violencia familiar y después a finales de los noventas se integran los elementos de comprensión de la violencia de género, gracias al movimiento feminista nacional e internacional y a la construcción teórica metodológica de género que se va realizando en la vida científica y en la académica.

3. VIOLENCIA DE GÉNERO

La violencia se ha considerado como una manifestación inherente a la existencia del ser humano, que le ha permitido evolucionar y desarrollarse socialmente constituyendo un mecanismo de sobrevivencia. En este sentido la violencia se establece como un complejo sistema multifactorial donde interactúan factores biológicos, psicológicos, sociales económicos, culturales, políticos y de aprendizaje, transmitidos por las generaciones a través de la herencia cultural. La violencia implica un proceso diferenciado a los beneficios del desarrollo, una distribución desigual a la asignación de recursos para sus miembros, diferentes oportunidades para obtener la calidad de vida y por lo tanto grandes diferencias sociales, económicas y culturales. La violencia estructural conlleva a las desigualdades, a la falta de oportunidades, a las inequidades. A un poder centralizado y en beneficio de pocos, y por lo tanto a una construcción social lejana al desarrollo social.

La violencia de género agrega a estas situaciones, todo el bagaje cultural implícito en el sistema patriarcal en el cual la mujer es un ser invisible socialmente, cuya función primordial es la reproducción biológica y social de su familia, a través de su papel tradicional de madre, esposa y ama de casa, funciones que se desarrollan, en el ámbito de lo privado, bajo el poder económico y la autoridad del hombre por lo cual la mujer debe responder con obediencia, sumisión y aceptación de esas condiciones socio-familiares. Estos elementos culturales siguen existiendo dando preponderancia al hombre sobre la mujer.

En México la situación de impunidad, sumado a la insensibilidad y ausencia en la rendición de cuentas por parte de las autoridades de la impartición de justicia, permiten la asociación de la violencia con la discriminación sistemática hacia las mujeres, lo cual es justificado en la estructura patriarcal y machista que aún se

encuentra muy arraigada en las prácticas cotidianas, en los valores, en las normas y en las disposiciones jurídicas del país.

El grupo ONU Mujeres, (2012), en un estudio realizado en México sobre la violencia hacia las mujeres caracteriza tres rasgos:

- 1) **Invisibilidad**, producto de las pautas culturales de las sociedades, en donde la violencia familiar o de pareja y los abusos sexuales de conocidos, familiares o desconocidos, son identificados como eventos del ámbito privado en los cuales las autoridades no deben intervenir.
- 2) **Normalidad**, como parte de la cultura patriarcal que justifica al hombre para ejercer la violencia contra la mujer, para “corregir” comportamientos que se salen de la norma y que no se ajustan al rol esperado de madre, esposa y ama de casa.
- 3) **Impunidad**, consecuencia de los rasgos anteriores, si la violencia entre parejas o familiar se justifica como “natural” o como “asunto privado”, no puede ser juzgada como violación a ningún derecho y, no es sancionable.

Estos elementos encuentran una relación directa con la cultura patriarcal y la relación poder/dominación que se identifica con obediencia/sumisión. Lo cual implica derecho sobre el cuerpo de la otra cuando no se presentan las condiciones culturalmente establecidas en esas interrelaciones de dominio, lo cual justifica y naturaliza la violencia hacia las mujeres.

La violencia de género en México responde a este planteamiento cultural sumado a la violencia estructural que ha generado por un lado pobreza hacia las mujeres y por el otro la delincuencia organizada que violenta a las mujeres privándolas de su libertad y de sus derechos en la trata de personas.

En México los Femicidios están reconocidos formalmente y tipificados, pero aún no hay estadísticas al respecto, por tal motivo, para fines de este estudio sobre la violencia de las mujeres que termina en homicidios, se tomaron en cuenta los estudios basados en las características generales de las defunciones femeninas con presunción de homicidio, para lograr un acercamiento más objetivo a esta situación.

Los presuntos homicidios de mujeres entre los años 1985 a 2010 fueron 36 mil 606 casos. Para el año 2010 hubo un promedio de 6.4 defunciones femeninas por homicidio lo que representó el 106.2% con relación al año 2007. Lo cual indica de manera clara el incremento de muertes femeninas por homicidio, o bien lo que se debería catalogar como Femicidios.

En un comparativo entre las formas de homicidios que se presentan entre hombres y mujeres en el año 2010, se tiene:

Edades	Mujeres	Hombres
15 - 25 años	56%	60%
26 – 36 años	30%	30%

Fuente: Elaboración propia con la información de Datos En cifras 25 años de violencia de género en México. ONU Mujeres. 2012.

Tipos y formas de asesinatos	Mujeres	Hombres
Con armas de fuego	40 %	67%
Ahorcamiento	30%	10%
Objetos cortantes	20%	13 %
No especificados	10%	10%

Fuente: Elaboración propia con la información de Datos En cifras 25 años de violencia de género en México. ONU Mujeres. 2012.

Lugar donde se presenta el homicidio	Mujeres	Hombres
Vivienda	50%	10%
Vía pública	30%	65%

Fuente: Elaboración propia con la información de Datos En cifras 25 años de violencia de género en México. ONU Mujeres. 2012.

En este mismo marco de la información de la sociedad civil cuanto a los femicidios, en el año 2009, los medios de comunicación informaron a la sociedad lo siguiente:

- Han sido las madres de las mujeres asesinadas o desaparecidas, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación, quienes han encabezado la denuncia y difusión de estos casos que se presentan con mayor frecuencia en Ciudad Juárez, y en el Estado de México.
- Se desconoce el paradero y la situación legal de las dos terceras partes de los homicidas.
- El rango de edad de las mujeres asesinadas abarca desde los 15 a los 59 años con mayor incidencia entre los 21 y los 30.
- La ocupación de las víctimas reportada en las notas periodísticas varía según la entidad e incluso según la fuente. Las más frecuentes son: amas de casa y empleadas, le siguen meseras, estudiantes y sexoservidoras.

- La relación de la víctima con el homicida, con mayor frecuencia es el esposo, la pareja, el novio. Lo más sobresaliente es que muchos de estos homicidios se cometieron al interior del hogar.
- Se mencionan cinco feminicidios por día.

Esa violencia familiar se comprende como otra de las formas de violencia feminicida, al respecto la Encuesta Nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares realizada en el año 2011 por el INEGI² presenta el tipo de agresiones hacia las mujeres por la pareja y las agresiones en el ámbito laboral. La información de la encuesta revela que del total de mujeres de 15 años y más, 46.1% sufrieron algún incidente de violencia de pareja a lo largo de su actual o última relación conyugal. Este porcentaje que es menor a la mitad de la población femenina deja ver a las mujeres que identifican la violencia como tal, pero no da cuenta del total de mujeres violentadas, ya que aún existe un número importante de mujeres que aún no visibilizan las acciones y conductas violentas hacia ellas, justificándolas cultural e ideológicamente como parte de su vida conyugal y familiar.

Tipo de agresiones hacia las mujeres de 15 años y más, por su pareja actual o de la última relación.	
Agresiones emocionales que afectan su salud mental y psicológica.	42.4%
Agresión para controlar sus ingresos, los recursos monetarios del hogar y cuestionamientos con respecto a la forma en que el ingreso se gasta.	24.5%
Violencia física que les provocaron daños permanentes o temporales.	13.5%
Violencia sexual con intimidación o dominación para tener relaciones sexuales sin su consentimiento.	7.3%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares, INEGI. México 2011.

Las agresiones psicológicas son las más comunes en las relaciones de pareja, le siguen los embates económicos con relación al dinero para el gasto y distribución familiar o bien con el ingreso de las mujeres por el desempeño de un trabajo remunerado. La violencia física al ser más notoria se trata de no mostrar socialmente y menos aún informar a familiares o amigos sobre dicha situación, lo que hace que las mujeres violentadas por la pareja se mantengan aisladas de la vida social.

En cuanto a la violencia en el ámbito laboral, la misma encuesta señaló que, el 20.6% de las mujeres manifestaron situaciones de discriminación tales como:

² Instituto nacional de Geografía e Informática. Gobierno de México.

a pesar de tener el mismo nivel y puesto que un hombre le pagaron menos, tuvo menos oportunidad para ascender o menos prestaciones; le bajaron el salario, la despidieron o no la contrataron debido a su situación conyugal; o en su lugar de trabajo le solicitaron la prueba de embarazo.

Un aspecto interesante que aporta esta encuesta es sobre los roles sociales y la violencia a través de un acercamiento a las raíces culturales de la violencia, se indagó entre el acuerdo y desacuerdo de las mujeres ante los roles socialmente esperados, algunos de los resultados se presentan en el siguiente cuadro.

Está de acuerdo	
En que si hay golpes o maltrato en casa es un asunto de familia y ahí debe quedar	29%
Una esposa debe obedecer a su esposo o pareja en todo lo que él ordene	16.8%
Es obligación de la mujer tener relaciones sexuales con su esposo o pareja	14.7%.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares, INEGI. México 2011.

Los resultados demuestran que, un porcentaje importante de las mujeres encuestadas presentan una situación de sometimiento cultural y familiar que no les permite identificar sus derechos y su situación de pareja es de obediencia hacia lo señalado por la sociedad tradicional y conservadora.

Los resultados de la encuesta muestran que cuando hay más control sobre las mujeres es mayor la subordinación y el sometimiento, lo cual es tolerado socialmente, situación que permite retomar los planteamientos que se han hecho acerca de la visión de identificar a la violencia como un elemento natural en el comportamiento de los seres humanos, escenarios que lleva a la asimilación de la violencia que limitan y no permiten a las mujeres percibirla como actos de agresión hacia su persona y mucho menos como actos que atentan contra sus derechos sociales y humanos.

La violencia hacia las mujeres es un problema social complejo que tiene dimensiones simbólicas y significados construidos en lo colectivo, que a su vez se reproducen en lo familiar e individual. Estos son resultado de una elaboración social donde interviene la estructura económica, la política, la cultural, la ideológica y social para reproducir la construcción de las relaciones violentas; a su vez esta situación se refleja en los individuos de manera mental y asume los valores que su contexto social le determina, actuando en consecuencia, es decir se reproducen de una generación a otra, las formas fenomenológicas de la violencia familiar y en consecuencia la violencia de género.

Si el contexto actual es violento, en oportunidades de desarrollo, en la lucha diaria por la sobrevivencia, en la obtención por mejores condiciones de vida, por mantener condiciones para un trabajo remunerado, los bajos salarios; la violencia de género además de lo anterior está sujeta al contexto cultural patriarcal, al ejercicio del poder masculino, elementos que inciden de manera directa en esa violencia familiar que reproducen en lo cotidiano las relaciones violentas del mundo público, ya que el grupo familiar y el binomio individuo/ familia, se convierte en el espacio en el cual se reflejan las condiciones que dominan en el sistema social.

La construcción de las características asumidas como femeninas y masculinas encuentran una carga importante del mandato social, en el cual los hombres requieren comportamientos de fuerza, inteligencia, autonomía social y económica, creatividad, poseedores del poder, de la racionalidad y de la violencia hacia los otros incluyendo a las mujeres. Las mujeres se relacionan con las expresiones de la naturaleza, los instintos, las emociones, el amor, la entrega, la sumisión, la abnegación, la pasividad, la servidumbre, lo que contribuye de manera importante en su subordinación.

De estos antagonismos sociales y culturales se desprende la consideración de que existe un consenso social que ha permitido que la violencia se reproduzca desde la socialización y se mantenga como una representación social de los géneros, es decir una idea socialmente construida a través de la cual la violencia familiar se transmite inter generacionalmente y por lo tanto su ejercicio forma parte de un proceso de socialización aprendida, que refleja las pautas culturales del sistema social en su conjunto. Esto se convierte en las formas de ver, pensar, actuar y comprender la violencia familiar y de género desde quienes la ejercen y la viven.

La violencia familiar es un claro ejemplo que da cuenta de la complejidad de la interrelación entre lo social y lo individual, hay una influencia estructural y otra social en la cual los involucrados se encuentran en ambas esferas estructural/ social-cultural/grupal-individual.

La violencia hacia las mujeres es sistemática, en tanto que se produce y reproduce, en este sentido la violencia de género es un problema complejo que debe atenderse en los niveles macro y micro social, para construir nuevas pautas de comportamiento y de pensamiento, valoraciones y acciones para contrarrestar sus expresiones endógenas y exógenas.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

México es un país que establece compromisos internacionales con base en los acuerdos establecidos y firmados con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como integrante de la Organización para el Desarrollo (OCDE), establece

las políticas y normativas que se requieren para el Desarrollo Social y Humano. En ese sentido México se apoya en su Constitución de 1917 que señala en el Artículo 1o. “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución”

Acuerdos Internacionales en contra de la violencia hacia las mujeres aceptados por México	Acciones realizadas en México en contra de la violencia hacia las mujeres
<p><i>Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</i> (CEDAW), aprobada en 1979 por la ONU, entro en vigor en 1981. Fue ratificada por 20 países, entre ellos México Dice: “... la expresión ‘discriminación contra la mujer’ denotará toda distinción, exclusión a restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.</p>	<p><i>Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia</i> (2007), que en el apartado IV del artículo 5 determina que la violencia contra las mujeres es “cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público”.</p>

<p>Conferencia mundial sobre la mujer (Beijing, 1995) Señala como actos de violencia contra la mujer, "... las violaciones de los derechos humanos de la mujer en situaciones de conflicto armado, en particular los asesinatos, las violaciones sistemáticas, la esclavitud sexual y los embarazos forzados. Los actos de violencia contra la mujer también incluyen la esterilización forzada y el aborto forzado, la utilización coercitiva o forzada de anticonceptivos, el infanticidio de niñas y la determinación prenatal del sexo".</p>	<p>Artículo 6, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.</p> <p>I. La violencia psicológica. Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio.</p> <p>II. La violencia física.- Es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas.</p> <p>III. La violencia patrimonial.- Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima.</p> <p>IV. La violencia económica.- Es toda acción u omisión del Agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral.</p> <p>V. La violencia sexual.- Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la Víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto.</p> <p>VI. Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres".</p>
--	--

<p>Convención de Belén Do Pará, Brasil 1994 ratificada por México en 1998</p> <p>La Convención y cuenta con un Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (MESECVI).</p> <p>En su artículo 1º, se señala que para los efectos de la Convención, debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado. En su artículo 7º, se señala que los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia.</p>	
--	--

Fuente: Elaboración propia para fines de este artículo, con base en las convenciones y la ley de Acceso a las mujeres a una vida libre de violencia. México 2013

5. CONCLUSIONES

La violencia hacia las mujeres continúa presentándose en diferentes formas, tipos y modalidades, mientras que la impunidad y la falta de acceso a la justicia son mayores en estas situaciones que viven las mujeres. México no cuenta con una política de estado que permita la prevención de la discriminación y la violencia y para construir alternativas de organización de géneros. Los gobiernos no reconocen la gravedad de la violencia de género como un problema prioritario, los feminicidios son muchos y se están haciendo visibles, pero ante la violencia de crimen organizado se ha minimizado el feminicidio y se trata de desaparecer de la agenda pública.

Por otro lado la cultura patriarcal en la vida social y cultural de México y las desigualdades de los grupos sociales limitan de manera importante el acceso a las oportunidades.

La exclusión de género hacia las mujeres obstaculiza su acceso a posiciones políticas e impide su participación en los cargos públicos para la toma de decisiones y en el ejercicio de los poderes.

Las leyes que se han formulado para dar respuesta a la violencia de género, se manejan como independientes, no se articulan, no se han generado los procedi-

mientos o reglamentos que permitan su aplicación lo cual complica o nulifica los procesos jurídicos.

Las políticas públicas no han logrado transformar las instituciones para que se ejecuten tanto las políticas como los programas derivados de estas, para erradicar la violencia hacia las mujeres. Se presenta una simulación de las instituciones, ante la violación de los derechos de las mujeres, lo cual da lugar a la impunidad y la desconfianza.

No se ha conformado una política de estado, desde el género, que respete y garantice los derechos humanos de las mujeres, en los marcos de la igualdad.

Aún se tienen muchos aspectos discriminatorios, androcéntricos y patriarcales contra las mujeres y en muchas ocasiones, esto lleva a que los procesos legislativos en vez de ayudarlas se conviertan en instrumentos de re-victimización, haciéndolas invisibles y no reflejar sus necesidades.

No es suficiente que la legislación nacional enuncie los acuerdos internacionales y regionales, es necesario que los mecanismos legislativos den cuenta de los procesos para erradicar la violencia hacia las mujeres, con modificaciones, derogaciones, leyes, reglamentos así como también los usos y las prácticas.

No se ha logrado la armonización de la legislación con los acuerdos de la CEDAW, lo cual es aún una tarea pendiente.

Ante este panorama es urgente introducir el género como una categoría de desarrollo social que refleje la realidad de todas las mujeres del país, asimismo es necesario fortalecer un proceso educativo y una cultura de la igualdad de género para lograr incidir en los ámbitos familiares y de la vida cotidiana, lo cual permitiría un abordaje integral y multidimensional de la problemática y la retroalimentación institucional para fortalecer los caminos en la búsqueda de la cultura de la igualdad de género.

6. BIBLIOGRAFÍA

- CHÁVEZ J. (2005) *Violencia Familiar*. Cuaderno del Centro de Estudios de la Mujer No. 1. CEM-ENTS-UNAM.
- CHÁVEZ J. (2004) *Perspectiva de Género*. ENTS-UNAM- Plaza y Valdés.
- CEAMEG. (2009) *Violencia de Género en México*. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. Cámara de Diputados. México.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA MEXICANA. Cámara de diputados. 2012.
- ENCUESTA NACIONAL SOBRE LA DINÁMICA DE LAS RELACIONES EN LOS HOGARES (2011). INEGI. MÉXICO.

LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 15-01-2013.

OBSERVATORIO CIUDADANO NACIONAL DEL FEMINICIDIO (OCNF) (2007 y 2009) Violencia feminicida. Investigación Nacional. México.

PROGRAMA NACIONAL, AMBER México. Protocolo Nacional. (2012) México.

RED DE INVESTIGADORAS POR LA VIDA Y LA LIBERTAD DE LAS MUJERES A.C, Geografía Política de los Derechos Humanos de las Mujeres (2010). Serie por la vida y la libertad de las mujeres. Coordinación LAGARDE, M. Edición. Febrero. México.

VIII. CONDICIÓN SOCIAL DE LOS JÓVENES EN CONTEXTOS URBANOS EN MÉXICO

Aída Imelda Valero Chávez

*Trabajadora Social y Doctora en Educación por la UNAM. Profesora Titular C de Tiempo Completo.
Escuela Nacional de Trabajo Social.
Universidad Nacional Autónoma de México.
aida_valero@yahoo.com.mx*

Sumario: 1. Introducción. 2. La juventud como categoría, los jóvenes como un grupo heterogéneo y ser joven como condición social. 3. La vulnerabilidad de los jóvenes. 4. Contexto de la juventud en México. 5. La violencia en los jóvenes, un problema de urgente atención. 6. Victimización de los jóvenes. 6.1. La voz de los jóvenes en el medio urbano. 7. Necesidad de políticas públicas para los jóvenes. 8. Bibliografía.

Conceptos centrales: Jóvenes, vulnerabilidad, violencia, políticas públicas, México.

Resumen: México es un país cuya estructura demográfica permite identificar a los jóvenes como un grupo caracterizado por las condiciones de vulnerabilidad o no contar un buen número de ellos de oportunidades educativas y de empleo lo que los coloca en riesgo de sufrir o ejercer violencia, al encontrar en ésta la expresión a sus necesidades insatisfechas, fundamentalmente porque las políticas públicas no se encuentran orientadas para satisfacer sus necesidades sociales.

1. INTRODUCCIÓN

La juventud es un periodo de vida que se caracteriza por cambios biológicos, psicológicos, culturales y sociales, a partir de los cuales los y las jóvenes generan sus propias culturas e identidades juveniles, cuyos estilos juegan un papel fundamental, ya que en ellos encontramos formas de expresión como el *graffiti*, la ropa, la música, el vocabulario y sus accesorios las cuales forman parte esencial de la caracterización de este sector de la población, de entre ellos podemos citar a los otros a los *góticos*, *darks*, *punks*, *skatos*, *tiggers*, *two tone*, *los emos*, etc. (Reguillo,

2000). Sin embargo, a pesar de la singularidad que caracteriza a cada grupo, todos comparten el mismo entorno problemático el que tienen que lidiar cotidianamente, como lo son la falta de oportunidades educativas y laborales, la falta de acceso a la educación, particularmente en la educación media y superior, pocas oportunidades de empleos que ofrezcan las garantías para su seguridad social, opciones a trabajos poco calificados y mal remunerados, la represión, la marginación, la exclusión, la pobreza, la drogadicción, el vandalismo, la falta de servicios públicos, la inseguridad pública.

Por lo anterior resulta indispensable volver nuestra mirada a los jóvenes, ya que millones no cuentan con las condiciones ni las oportunidades para asistir a la escuela y hay sumas alarmantes de quienes viven en dos extremos: o son explotados o tienen que truncar sus trayectorias escolares para aportar económicamente a sus hogares.

En nuestro caso México carece de una política apropiada para garantizar los derechos de los jóvenes, y en consecuencia, el “bono demográfico” se está convirtiendo rápidamente en una tragedia demográfica.

A pesar de los discursos oficiales, la realidad, al menos la que puede ser expresada en términos estadísticos, es contundente: se están perdiendo enormes cantidades de jóvenes en accidentes, actos violentos y suicidios; cada vez más miembros de este sector poblacional quedan atrapados en las adicciones.

2. LA JUVENTUD COMO CATEGORÍA, LOS JÓVENES COMO UN GRUPO HETEROGÉNEO Y SER JOVEN COMO CONDICIÓN SOCIAL

La *juventud* como categoría surgió en la Gran Bretaña de posguerra como una de las manifestaciones más visibles del cambio social del período. La juventud fue el foco de atención de informes oficiales, legislaciones e intervenciones públicas, fue divulgada como *problema social* por parte de los guardianes de la moral y jugó un papel importante como piedra de toque en la elaboración de conocimientos, interpretaciones y explicaciones sobre el período.

Más que un *grupo generacional* o un *estado psicosocial*, la *juventud* es un fenómeno sociocultural en correspondencia con un conjunto de actitudes y patrones y comportamientos aceptados para sujetos de una determinada edad, en relación a la peculiar posición que ocupan en la estructura social.

La *juventud* como período no es igual para todos los grupos sociales, es evidente que como etapa vital se valora socialmente de manera diferenciada para los jóvenes de capas medias y altas que para los de sectores populares.

El concepto de *juventud* tiene un valor polisémico, es decir, tiene elementos simbólicos con múltiples sentidos, desde una condición social hasta una construcción sociocultural e históricamente definida. De esta manera la juventud no solo es marcada por el rango de edad, sino que su caracterización abarca desde aspectos políticos hasta históricos.

Por lo anterior, no debe hablarse de *juventud* sino de *jóvenes* concretos, porque además de tener origen en sectores sociales diferentes, los *jóvenes* son sujetos que poseen una condición social específica y son agentes de un proceso esencial a toda sociedad que consiste en la reproducción social de la misma. Esto es lo que implica precisamente la condición de *juventud*.

Al respecto Pérez Islas abunda señalando que joven es un concepto relacional. Sólo adquiere sentido dentro de un contexto social más amplio y en su relación con lo *no juvenil* (la interacción con categorías como las de género, étnicas, de clase social, etcétera).

Históricamente no ha significado lo mismo ser joven ahora que hace veinte años, el contexto social, económico y político configura características concretas sobre el vivir y percibir lo joven. (Pérez-Islas, 2008)

En el campo de las ciencias sociales los trabajos revisados evidencian un avance en el acuerdo de tomar *juventud* como categoría analítica que cobrará sentidos particulares al ser analizada inserta en el mundo social; será allí desde donde se podrá explicar como *condición juvenil*, es decir qué es ser/estar joven en ese tiempo y lugar para esas personas jóvenes y no jóvenes, lo cual resulta en unos conjuntos identificables por auto y/ o heteropercepción a los que se denomina *juventudes*.

La opción de muchos investigadores por el plural *juventudes* debe ser interpretada, no como un neologismo banal, sino como una lucha política de afirmación de la heterogeneidad en oposición al discurso homogeneizador que privó en los estudios previos sobre juventud en el país, que sigue dirigiendo muchas de las políticas de intervención hacia el sector y que articula uno de los significados más reproducidos en torno a los jóvenes invisibilizando la complejidad de sus vidas.

- Los jóvenes son un grupo heterogéneo que posee intereses diversos; con distintos perfiles y realidades que se traducen en diversas juventudes.
- el joven es un concepto asociado a un tiempo social, en el que no es suficiente la demarcación cronológica, sino que implica intensidades de vida diferenciadas, así como estilos de vida variados; es por ello que el concepto de juventud se encuentra fuertemente asociado al sector social de pertenencia” (Valenzuela, 1991)

La juventud entendida desde esta perspectiva es una construcción sociocultural relativa en el tiempo y en el espacio (Feixa, 1999) que hace que las pautas o prácticas asociadas a los jóvenes deban analizarse desde el contexto en que se producen.

En esta etapa de la vida en donde son esperables las conflictivas intergeneracionales, las fragilidades paternas (ex rol de proveedor por estar desocupado, por ejemplo) pueden llevar a situaciones de alta tensión y descalificación filial y a producir efectos singulares al tener muchas veces que transformarse el joven, en un trabajador secundario o en el proveedor principal de ingresos en su grupo familiar, exigido por circunstancias ajenas a su propio proceso de desarrollo personal.

En México, se señala que juventud es la etapa de la vida que se sitúa entre los 12 y los 29 años (Instituto Mexicano de la Juventud, 2012), lo que nos permite señalar que son diversas y variadas las necesidades y condiciones que en este grupo en diversos momentos presenta.

3. LA VULNERABILIDAD DE LOS JÓVENES

El concepto de vulnerabilidad se aplica a aquellos sectores o grupos de la población que por su condición de edad, sexo, estado civil y origen étnico se encuentran en condición de riesgo que les impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de bienestar, se refiere a aquella diversidad de “situaciones intermedias” y al proceso por el cual se está en riesgo de engrosar el espacio de exclusión. Esta última hace referencia a una situación de carencia efectiva y actual, mientras que la vulnerabilidad trasciende esta condición proyectando a futuro la posibilidad de padecerla a partir de ciertas debilidades que se constatan en el presente.

En su sentido amplio la categoría de vulnerabilidad refleja dos condiciones: la de los “vulnerados” que se asimila a la condición de pobreza es decir que ya padecen una carencia efectiva que implica la imposibilidad actual de sostenimiento y desarrollo y una debilidad a futuro a partir de esta incapacidad; y la de los “vulnerables” para quienes el deterioro de sus condiciones de vida no está ya materializado sino que aparece como una situación de alta probabilidad en un futuro cercano a partir de las condiciones de fragilidad que los afecte.

Un concepto de vulnerabilidad en el sentido que se viene planteando, alude a situaciones de debilidad, de precariedad en la inserción laboral, de fragilidad en los vínculos relacionales; situaciones éstas en las que se encuentran, en mayor o menor medida, una diversidad de grupos sociales y no sólo los que se definen como pobres según las mediciones usuales. Este universo formaría parte del espacio donde se inscriben las distintas pobrezas e integraría algunas de las dimensiones de la misma, pero vulnerabilidad no se agota en pobreza, más bien la incluye.

4. CONTEXTO DE LA JUVENTUD EN MÉXICO

Los jóvenes en México y en general en América Latina enfrentan una importante exclusión económica, social, política y cultural que los aleja de la dinámica de la sociedad.

La violencia y la delincuencia son fenómenos sociales complejos, que tienen una causalidad multifactorial común a las áreas urbanas. Según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2015), sólo 60 por ciento de la población entre 15 y 19 años tienen acceso al bachillerato; y sólo tres de cada diez puede ingresar a la universidad. De acuerdo con el INEA, en 2013 había 1.5 millones de analfabetas entre 15 y 39 años; de ellos, cerca de 750 mil tenían menos de 29 años. A modo de ejemplo, si se trata de jóvenes que buscan su primer empleo, considerando las características de los hogares de pertenencia, probablemente se esté en presencia de una situación que en el futuro será de mayor debilidad ya que o bien han interrumpido la escuela secundaria o están dispuestos a abandonarla ante la posibilidad de obtener algún ingreso para aportar al grupo familiar.

Además, millones no cuentan con las condiciones ni las oportunidades para asistir a la escuela; y hay sumas alarmantes de quienes viven en dos extremos: o son explotados o tienen que truncar sus trayectorias escolares para aportar económicamente a sus hogares.

Los jóvenes desocupados son los que tienen mayor nivel educativo. Esto sugiere, por un lado, que provienen de contextos de mayores recursos económicos que les permiten permanecer sin trabajar por más tiempo, en aras de encontrar una oportunidad que satisfaga sus intereses y capacidades, aunque, por otro lado, el mercado laboral parecería no estar preparado para absorberlos. En este sentido, una conclusión que se desprende indirectamente del análisis realizado es la creciente incapacidad de los mercados de trabajo para incorporar a jóvenes más y mejor calificados a la fuerza de trabajo activa.

En particular al grupo de población joven que se encuentra en un estado aparente de inactividad absoluta -mismo que ha sido dimensionado en el contexto más amplio de la actividad y la inactividad económica entre los jóvenes, para este grupo denominado de los “NINI”.

5. LA VIOLENCIA EN LOS JÓVENES, UN PROBLEMA DE URGENTE ATENCIÓN

Según la Organización de las Naciones Unidas, la seguridad humana se refiere al derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad; libres de pobreza, des-

esperación, temor y miseria; que tengan igualdad de oportunidades para disfrutar sus derechos y desarrollar plenamente su potencial humano.

La violencia, que ha detonado la incidencia delictiva, ha tenido un proceso prolongado, que comenzó a ser notorio a partir de los años ochenta, asociada al estancamiento de la economía del país y a la limitada capacidad institucional para hacer frente a la inseguridad. No obstante, fue durante la década de los noventa cuando la incidencia delictiva creció de manera alarmante, principalmente entre 1995 y 1997.

El perfil más común tanto del perpetrador como de la víctima de la violencia es el de jóvenes.

El grupo más vulnerable a la actividad de las organizaciones criminales han sido los jóvenes. Lo anterior, no sólo por considerarse un mercado meta, sino también por ser una fuente importante de reclutamiento para la realización de actividades ilícitas.

Leonor Calderón, representante del Fondo de Población de Naciones Unidas (Unfpa), indicó en la celebración del Día Internacional de la Juventud que las diversas problemáticas que viven los jóvenes actualmente son entre las más apremiantes citó: la violencia, el desempleo, la pobreza y la inequidad en educación; lamentó que la violencia sea la principal causa de muerte entre los mexicanos tanto por “homicidios, accidentes en el transporte por consumo de alcohol y lesiones autoinfligidas”. (Newswik, 2015)

6. VICTIMIZACIÓN DE LOS JÓVENES

La Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED) 2014, fue implementada por el INEGI para atender la iniciativa de la Secretaría de Gobernación de crear un instrumento que respaldara de manera cuantitativa la Política Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. (INEGI, 2015)

La utilidad de la ECOPRED radica en conocer, de forma integral, los elementos y dinámicas que están influyendo en la formación y socialización de los jóvenes mexicanos en zonas urbanas, específicamente, se busca identificar la relación y percepción que tienen los jóvenes con respecto de sus contextos más inmediatos, por ejemplo: familia, amigos cercanos, vecinos, comunidad, y escuela o trabajo.

En la encuesta se estima que durante 2014 se generaron 19.8 millones de delitos y actos de maltrato asociados a 4.5 millones de víctimas de 12 a 29 años en las 47 ciudades donde se aplicó, lo anterior representa una tasa de 4.4 delitos y

maltratos por cada joven victimizado; así como una tasa de prevalencia de 46,426 víctimas por cada cien mil jóvenes.

El 32.2 % de jóvenes de 12 a 18 años, fueron víctimas de bullying.

El 4.4 fue la tasa de concentración de delitos y maltrato por joven victimizado.

El 31.7 % de jefes del hogar consideran que la crianza de sus hijos no ha sido fácil.

El porcentaje de jóvenes de 15 a 29 años que experimentaron al menos un factor de riesgo individual durante 2014, corresponde al 35.8% la tasa de concentración de factores de riesgo individuales por joven fue de 1.88

El porcentaje de jóvenes que alguna vez han portado un arma, han estado en una pandilla violenta, han cometido actos de vandalismo, o bien, han tenido problemas con la policía, corresponde al 12.0%

El 36.6% de jóvenes manifestaron tener amigos involucrados en al menos una situación propia de un entorno delictivo (han participado en actos de vandalismo, golpeado a alguien, portado un arma, robado, pertenecido a una banda violenta, sido arrestados, y/o participado en grupos criminales), el 9.7 % de jóvenes que alguna vez han consumido drogas ilegales.

Con la ECOPRED se estima que 51.6% de los jóvenes de 12 a 29 años estaría dispuesto a mudarse de su barrio o colonia si tuviera los medios para hacerlo.

De ellos, 53.8% estaría dispuesto a mudarse de colonia o barrio dentro de la ciudad; y 15.8% se cambiaría de ciudad. El 87.1% de los jóvenes de 12 a 29 años manifiestan que hay ruido en su colonia o barrio, mientras que 63.3% advierte que se consume alcohol en la calle, el 47 % considera que vivir en su ciudad es inseguro.

La inseguridad es la principal noción utilizada para designar la falta de represión y prevención del delito así como con el aumento (real o imaginario) de la criminalidad, en nuestro caso encontramos que es un sentimiento latente en las víctimas, lo que ha tenido consecuencias en el plano individual generando sentimientos y reacciones de desamparo, desconfianza, tensión, angustia y aislamiento.

Al referirnos a los jóvenes, hay que destacar que el concepto de seguridad hace referencia a aquellos niveles de certidumbre necesarios en la vida cotidiana, en tanto tornan posible una adecuada gestión de los planes personales y familiares de vida. Esa seguridad se articula a través de un conjunto de mecanismos que regulan aquellos riesgos y peligros que la sociedad estima como una amenaza para sí o para los individuos que la integran. El trabajo, en ese contexto, constituye uno de los más relevantes mecanismos de seguridad (aunque, obviamente, no el único). Otros mecanismos que coadyuvan a la construcción de seguridad son la familia, la educación, la salud y otras instituciones y redes sociales. Ahora bien, cuando alguno de esos mecanismos funciona mal o lo hace de manera insuficiente o ineficiente los

individuos o la sociedad quedan expuestos a amenazas y aparece como resultado una situación de inseguridad.

Relacionamos el postulado teórico que se refiere a la presencia de factores de riesgo en las víctimas con la experiencia vivida encontramos que en delitos como el asalto en transporte público, convergen –según los jóvenes encuestados– principalmente cuando son víctimas en medio de transporte público el haber transitado por una zona insegura y aunado a este factor la hora, el lugar, el día, el sexo, la ropa y la apariencia física del joven o la joven.

En el delito de abuso de poder, influye la forma en que visten, su apariencia física, el lenguaje utilizado y la hora; para el caso de las agresiones verbales hay factores que influyeron como su ideología, el lenguaje que utilizan, el parentesco, la edad, el consumo de alcohol y drogas.

En relación con el lugar donde se presentan las situaciones victimológicas, se constató que la mayor parte de los delitos de que han sufrido aconteció en el transporte público en todas sus variantes como lo son el metro, microbús, camión, etc., otros más señalaron que sufrieron exclusión lo fueron en la Agencia del Ministerio Público, el Seguro Social o su lugar de trabajo.

Cuando ocurre una situación de daño, se plantean como probables escenarios la denuncia, la atención y orientación, la reparación del daño, sin embargo se encontró que esto no se efectúa en todos los casos, porque las víctimas prefieren el silencio, convirtiéndose con ello en un número más de la cifra negra, la experiencia victimológica genera en los jóvenes una reacción particular, la que comprendemos a partir de sus testimonios, hay circunstancias únicas que determinan la decisión de guardar silencio, por ejemplo cuando el ilícito es cometido por un miembro de su familia, por un jefe o persona conocida por ellos, habiendo temor a las represalias, a que no se les crea o a ser señalados por otras personas.

6.1. LA VOZ DE LOS JÓVENES EN EL MEDIO URBANO

Con la intención de hacer más evidente la problemática de los jóvenes que se ven precisados a interrumpir sus estudios o francamente abandonarlos, se ha seleccionado del periódico *El Universal* las expresiones que en diversos contextos patentizan la problemática social y económica que viven día a día. (*Universal, Deserción Escolar, 2013*)

“Éramos seis de familia, el más pequeño tenía un tumor en el cerebro. Comencé a faltar clases para ayudar a mi mamá”.

“Lo dejé todo porque a la muerte de mi padre me quedé sin su ayuda económica... pero deseo estudiar, prepararme”.

“No tenemos una economía buena en casa, por eso decidí dejar de estudiar para ayudar a mi papá y a mis siete hermanitos”.

“La verdad ya no quería estudiar porque quería trabajar para ganar dinero y dárselo a mis papás”.

Combina estudio y horas de trabajo a sus 16 años tiene acumulada una larga experiencia laboral como mesera, limpiando casas, dependiente de una tienda, ayudando a su mamá vendiendo chacharas y ropa usada, todo con tal de juntar para pagar la cuota de inscripción y comprar el uniforme.

Respecto a su condición laboral señalan que lo hacen “como ayuda familiar”, con lo que se desdibuja la condición de trabajador, consolidándose en cambio la imagen de solidaridad filial. El riesgo, sobre todo en las mujeres, lo constituye la tendencia a recluirse en el ámbito doméstico, limitando su participación social, fortalecido por los estereotipos culturales y sociales que portan estos sectores sociales acerca de un exclusivo rol femenino en el ámbito doméstico a diferencia del rol masculino, al cual se le asigna la necesidad de incluirse en el ámbito público. Sus estudios secundarios no se significan como importantes, pues de ellas sólo se espera futuras amas de casa y madres. Las mismas jóvenes adhieren en gran medida a estas representaciones y se “refugian” en sus hogares, en sus grupos primarios, estableciendo muy limitados vínculos en torno a otras formas de relación social. Cuando salen a trabajar fuera del hogar, un altísimo porcentaje se inserta en actividades ligadas al servicio doméstico, con similares efectos psicosociales: aislamiento social, inseguridad, sumisión, temerosidad en el trato con otros, etc., expresando fragilidades individuales significativas. (Tosi Ana, 2010)

Los adolescentes que ingresan al sector formal de la economía, lo hacen en trabajos precarios, eventuales, donde es mayor la explotación que el aprendizaje, con salarios menores a los de convenio y caracterizados por el incumplimiento de normas legales.

En estos jóvenes es frecuente la tendencia a abandonar el ciclo de escolarización media para convertirse en trabajadores secundarios o reemplazar con sus ingresos al jefe de familia que ha quedado desocupado y proclive a no poder reinsertarse, o al padre ausente (significativa frecuencia de familias monoparentales maternas). Entre las causas de abandono o interrupción de los estudios, finalizada la primaria, figuran además de la presión económica de sus hogares para buscar empleo (en los varones) y las tareas domésticas (en las mujeres), causas personales: muchos adolescentes se autoculpan por su falta de interés por la escuela, o por sus dificultades escolares. A pesar de estas dificultades, la escuela aún mantiene una valoración positiva para ellos en sus representaciones respecto al papel de habilitadora para el empleo y su futura movilidad social. (Gallart, 1996)

Razones manifiestas de la deserción: Jóvenes de 15 a 19 años según la Encuesta Nacional de Deserción Escolar en la Educación Media Superior fueron en orden de importancia: faltaba dinero en hogar para útiles, pasajes o inscripción, le disgustaba estudiar, lo dieron de baja por reprobar materias, se embarazó, embarazó a alguien o tuvo un hijo, se casó, consideraba trabajar más importante que estudiar. (Gago, 2012)

Se observa, además, que los requerimientos actuales en lo referido a competencias y habilidades exigidos para la obtención de empleo y la tendencia imperante a flexibilizarlo, estarían agravando la situación de vulnerabilidad a la que están expuestos estos jóvenes en sus perspectivas futuras. (Gallard, 2000)

Durante el estudio realizado en la Ciudad de México por Aída Valero y Norma Cruz (Valero, 2012), lograron que algunos de los jóvenes afectados por la violencia y la inseguridad rompieran el silencio y hablaran de sus experiencias victimológicas, siendo una de las más representativas cuando se refirieron a su hogar, señalando que su principal victimario es el padre de quien tienen agresión verbal, abandono, abuso de autoridad (poder), acoso sexual, maltrato físico aunado al maltrato psicológico.

Las particularidades de nuestro sistema de procuración de justicia, el tipo de delito del que se ha sido víctima y la escasa información son algunas limitantes para denunciar los delitos, situación que también viven los jóvenes, encontrando en el 94% de los encuestados que sufrieron procesos victimológicos decidieron no denunciar el delito, aduciendo como principales motivos: la falta de tiempo, la burocracia en las Agencias del Ministerio Público, por ser una pérdida de tiempo, por la indiferencia de que serían objeto, en palabras de los propios jóvenes señalaron

“no valoran mis derechos”, “no me harían caso”, “por ser joven me podrían negar el servicio”, “por vestirme en fachas”, “por evitar la discriminación de que somos objeto”.

De la policía y el combate a la inseguridad pública, los jóvenes señalaron que la seguridad es inexistente, ineficiente y nefasta. El descrédito y opinión es similar a la que se tiene de los Agentes del Ministerio Público.

7. NECESIDAD DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS JÓVENES

La política pública constituye un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y un contexto determinado permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad. México carece de una política apropiada para

garantizar los derechos de los jóvenes, y, en consecuencia, el “bono demográfico” se está convirtiendo rápidamente en una tragedia demográfica.

A pesar de los discursos oficiales, la realidad, al menos la que puede ser expresada en términos estadísticos, es contundente: se están perdiendo enormes cantidades de jóvenes en accidentes, actos violentos y suicidios; cada vez más miembros de este sector poblacional quedan atrapados en las adicciones.

Los análisis de políticas públicas de juventud muestran en primer lugar la ausencia de apoyo y/o interés gubernamental fuerte para la consolidación de un organismo de nivel nacional que posibilite articular las políticas dedicadas a este sector.

En segundo lugar, y en parte como consecuencia de lo anterior, se evidencia un alto grado de dispersión de las políticas públicas de juventud. Existen programas o planes que tratan con jóvenes o que los focalizan directamente desde diversas instituciones, tanto a nivel nacional, estatal o municipal, pero la mayoría de esas políticas no están articuladas entre sí y hasta desconocen su mutua existencia.

Las investigaciones en el área remarcan una cuestión referida al tipo o rol del joven al que estas políticas apuntan; en otras palabras, a qué interpelación, propuesta, motivación u ofertas que se están realizando. Y aquí es claro que la mayoría de las políticas de juventud no los interpelan como jóvenes; la política educativa los convoca como alumnos; las políticas de salud y prevención los convocan como potenciales enfermos, desviados, adictos o en el mejor de los casos usuarios o consumidores; las políticas culturales como ciudadanos en general, o nuevamente como consumidores (existen obvias excepciones). Son minoritarios los diseños de políticas públicas de juventud que se dirigen al joven como actor social desde su identificación etaria.

El actor social se define por las metas que se ha propuesto alcanzar y su capacidad de modificar la realidad; es decir, el joven es actor en la medida que logra identificar, comprender y alcanzar sus intereses estratégicos, se orienta a autoidentificar necesidades y recursos sociales. Problematizan cuestiones y/o demandas sociales.

Los jóvenes como actores tienen la capacidad, de acuerdo a su fuerza social y a su legitimidad, de concertar alianzas tácticas o estratégicas con otros actores, para lograr el cumplimiento de sus demandas, se reconocen como actores con potencialidades transformadoras.

Una interrogante que se abre, es cómo podrán gestarse los procesos identificatorios y vínculos afectivos de los jóvenes, en tanto las imágenes que ofrecen sus adultos en forma creciente expresan incertidumbre, angustia, inestabilidad y precariedad emocional.

Dentro de las características que deben reunir las políticas hacia los jóvenes son:

- ser integral es decir tomar en cuenta las causas estructurales y sus múltiples dimensiones y determinantes sociales, ser territorial, contar con la participación mediante la acción de gobierno informada, acompañada y apropiada por la ciudadanía; ser focalizada,
- contar con la corresponsabilidad; ser medible, basada en evidencias.

El diseño y la implementación de las políticas públicas debe considerar a los jóvenes desde una perspectiva dual; otorgándoles tanto el papel de destinatarios de las acciones y proyectos, como el de actores estratégicos y agentes de cambio, que participen activamente en el desarrollo económico y social de su entorno.

Se requiere de modelos y políticas multidimensionales para atender la problemática de la violencia: desarrollo social, urbano, salud y economía.

Por último es necesario que existan mecanismos y lenguaje de comunicación con los jóvenes/ de joven a joven.

8. BIBLIOGRAFÍA

- CONEVAL. (15 de AgostoE de 2015). *Medición de Pobreza en varias dimensiones*. Recuperado el 28 de Agosto de 2015.
- Educación Media Superior, S. d. (2012). *Encuesta Nacioal de Deserción de la Educación Media Superior*. MEXICO: SEP.
- FEIXA, C. (1999). *De jóvenes, bandas y tribus*. Barcelona: Editorial Ariel.
- GAGO, H. A. (2012). Reporte de la deserción escolar en la Educación Media Superior. México, México.
- GALLARD, M. A. (2000). *Formación, pobreza y exclusión: los programas para jóvenes*. Montevideo, Uruguay.: OIT, Centro Interamericano de Investigación y Documentaión. Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.
- GALLART, M. A. (1996). *La construcción social de la escuela media: una aproximación institucional*. Buenos Aires: Stella La Crujía.
- INEGI. (11 de Agosto de 2015). Encuesta para medir la Cohesion Social. Aguascalientes, Aguascalientes, México.
- INJUVE, I. M. (2011). *Encuesta Nacioan de Juventud 2010, Resultdos Generales*. MÉXICO.
- INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD, I. (2012). *Ley del Instituto Mexicano de la Juventud*. México.
- NEWSWIK. (2015). *Violencia principal causa de muerte en jóvenes*. México.
- PÉREZ-ISLAS, J. (2008). *Teorias sobre la juventud. Lasmiradas de los clásicos*. México: UNAM/Miguel Ángel Porrúa.

- REGUILLO, R. (2000). Las culturas juveniles: un campo de estudio. Breve agenda para la discusión. En M. C. Gabriel, *Aproximaciones a la diversidad juvenil* (págs. 19-44). México: Colegio de México.
- TOSI ANA, M. A. (2010). Vulnerabilidad en adolescentes que estudian y trabajan. *Contextos de Educación*. Universal. (7 de marzo de 2013). Deserción Escolar. *El Universal* , págs. 1-2.
- Universal. (26 de febrero de 2012). Los jóvenes . *El Universal* , pág. 1.
- VALENZUELA, J. (1991). Modernidad, Postmodernidad y Juventud. *Revista Mexicana de Sociología* , 29-40.
- VALERO, C. A. (2012). *La Percepción de la inseguridad pública en la Ciudad de México: el miedo al delito*. Madrid España: Publishes.

IX. UN ACERCAMIENTO A LAS NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE TRABAJAN: ESTUDIO APROXIMADO A LA REALIDAD SOCIAL EN LAS DELEGACIONES CUAUHTÉMOC Y COYOACÁN DE LA CIUDAD DE MÉXICO 2012

Víctor Inzua Canales

Antropólogo.

Profesor de carrera de la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM

victorinzua@hotmail.com

Sumario: Introducción. 1. Problema. 2. Metodología. 3. Ubicación geográfica y espacios de trabajo. 4. Marco conceptual. 5. Características sociales de las niñas y adolescentes trabajadoras de la muestra. 6. Las niñas y adolescentes trabajadoras en el contexto del trabajo. 7. Conclusiones. 8. Sugerencias. 9. Bibliografía.

Resumen: El estudio trata del trabajo informal en la Ciudad de México, como la incorporación de las niñas y adolescentes a este mercado laboral; que es sinónimo: de ausencia de derechos, ingresos inseguros o inexistentes, carencia de protección social; sin capacitación, empleo inestable y salarios marginales, etc. Se revisaron los diferentes enfoques conceptuales sobre el trabajo informal. Se analizó el origen, el grado de escolaridad, y el tiempo de incorporación al trabajo informal, las condiciones de trabajo, los ingresos, la toma de decisiones, la vida familiar etc., de las niñas y adolescentes trabajadoras en la ciudad de México, para conocer las condiciones en las que se encuentran las niñas y adolescentes trabajadoras y demostrar que todo ello dificulta el acceso a la educación y la atención de la salud. Problemática social que justifica plenamente el abordaje social del profesionista en Trabajo Social que conlleva a la demanda de acciones sociales.

Conceptos Centrales: Trabajo informal, niñas y adolescentes trabajadoras.

INTRODUCCIÓN

La crisis económica en México ha provocado el incremento de la incorporación de niñas y adolescentes al mercado laboral, su participación varía de acuerdo con la

edad y la actividad que desempeñan, estas representan una población importante del trabajo infantil en el sector informal.

El trabajo de las niñas y adolescentes, tiene como características más relevantes la informalidad e ilegalidad, y se desarrolla en las ciudades. Por tanto el trabajo que desempeñan éstas en el medio urbano, se halla mayoritariamente en este sector de la economía y constituye una población considerable.

Como sabemos el trabajo informal es sinónimo de ausencia de derechos, ingresos inseguros e inexistente protección social.

Las modalidades que asume la problemática de niñas y adolescentes trabajadoras están: el trabajo en la calle, el trabajo doméstico; actividades que las niñas desempeñan para contribuir al ingreso familiar, ya sea de manera voluntaria u obligada, ante los escasos recursos económicos en sus hogares; además de compartir las mismas condiciones de vida (situación de pobreza) de los padres.

De esta manera las condiciones de vida para las niñas trabajadoras dificultan el continuar con su educación y a la atención de salud adecuada.

1. EL PROBLEMA

En la Ciudad de México como en otros países, las niñas y adolescentes trabajadoras se han incorporado a alguna actividad laboral en el sector informal, teniendo como característica relevante la informalidad o ilegalidad, actividades que puede ser en forma dependiente o independiente y en condiciones de riesgo social.

Estas niñas y adolescentes trabajadoras, son parte de un fenómeno social creciente y complejo, que ante la adversidad económica, obliga a las familias en condiciones de pobreza a incorporar cada vez más al trabajo a un mayor número de sus miembros, no solamente a los hijos pequeños, sino que también a las hijas; que a lo largo de la vida han vivido diferentes situaciones de riesgo social, tanto en su hogar, como en las calles y en distintos espacios públicos, porque ellas además cargan con el mayor peso en las tareas domésticas familiares no remuneradas; que les han afectado en su vida, de diversas maneras; situación que acarrea consecuencias negativas para su desarrollo pleno e integral, como una disminución de su óptimo crecimiento social, cognitivo, físico, emocional como mujeres.

Entre las modalidades que asume la problemática de niñas y adolescentes trabajadoras en las Delegaciones Cuauhtémoc y Coyoacán de la Ciudad de México, se encuentran: la venta de productos en la calle, actores, equilibristas, limpiaparabrisas o cuida coches; el trabajo familiar en casa y fuera de casa, en los mercados públicos y tianguis, desempeñándose como encargadas o como ayudantes en compañía de algún adulto (familiar o no), entre otras actividades que desempeñan, con el sólo

hecho de contribuir al ingreso familiar, ya sea de manera voluntaria u obligada, ante los escasos recursos económicos en sus hogares; además de compartir las mismas condiciones de vida (situación de pobreza) de los padres; y de ver interrumpida su escolaridad y por supuesto la atención a una salud adecuada.

Por tanto ante este cuestionamiento se puede desprender la siguiente pregunta: ¿Por qué las niñas y adolescentes se incorporan a las actividades informales?

En la Ciudad de México se han percibido varias formas de trabajo informal en las niñas y adolescentes, actividades en las que están expuestas a los malos tratos físicos y verbales, que ponen en peligro la seguridad, la salud y su desarrollo personal. Es por ello la importancia para el Trabajo Social, ya que las características del fenómeno, así como sus consecuencias, justifican plenamente el abordaje social.

2. METODOLOGÍA

El estudio descriptivo de niñas y adolescentes trabajadoras se desarrolló en las distintas calles, avenidas y cruceros y espacios públicos (dos mercados públicos y tianguis) de las Delegaciones Políticas Cuauhtémoc y Coyoacán de la Ciudad de México.

El procedimiento metodológico consistió en la construcción de un enfoque teórico de aspectos demográficos, trabajo informal, la familia, y las niñas. El trabajo de campo en estas delegaciones, se llevó a cabo con observaciones sistemáticas con el fin de conocer y delimitar las calles y los espacios públicos, donde se hallarán niñas y adolescentes trabajando (principalmente en las distintas calles, cruceros y avenidas, en dos mercados públicos, y en dos tianguis. Se tomó una muestra no probabilística por cuotas, de 50 niñas que cumplieran el perfil (niñas y adolescentes trabajadoras con un rango de edad de los 8 a 18 años). Posteriormente se dividió la muestra y se tomaron 25 niñas y adolescentes por cada delegación (Cuauhtémoc y Coyoacán). Se aplicó la entrevista estructurada (en niñas y adolescentes que se desempeñarán en el comercio ambulante, limpiaparabrisas, actores payasos y equilibristas; así como a las que trabajaban en puestos de los tianguis (un tianguis que se establece en avenida eje diez en la Col. Santo Domingo Coyoacán y otro en la calle de Alfredo Chavero en la Col. Obrera de la Cuauhtémoc) así como las niñas y adolescentes que se desempeñarán como ayudantes en locales de mercados públicos, el mercado de Coyoacán en Col del Carmen** y el mercado Hidalgo en la Col. Obrera de la Cuauhtémoc).

3. UBICACIÓN GEOGRÁFICA Y ESPACIOS DE TRABAJO

La Ciudad de México está conformada por 16 Delegaciones Políticas, que son demarcaciones territoriales en las que está dividido el Distrito Federal, entre ellas se encuentran la delegación Cuauhtémoc y la delegación Coyoacán.

Los Espacios de trabajo fueron: a) El Mercado público de Coyoacán. Se localiza entre las calles de Malintzin y Xicotencatl Col. Del Carmen. Con 60 locales, se ubica los sábados de cada ocho días en Av. Eje 10 Sur Pedro Henríquez Ureña, Pedregal de Santo Domingo Coyoacán. Además de calles, avenidas, cruceros y camellones. b) El Mercado público Hidalgo. Se localiza en las avenidas Dr. Arce y Dr. Andrade, Col. Doctores. Con 80 locales. El tianguis se ubica en la calle de Alfredo Chavero y Calzada de Tlalpan, Col. Obrera, Del. Cuauhtémoc. Además de calles, avenidas y camellones.

4. MARCO CONCEPTUAL

Podríamos decir que una niña es una criatura humana que no ha alcanzado la pubertad. Debemos entender por el término niños y niñas, a todas aquellas personas menores de 18 años (ONU, 1991) ; por adolescentes, a todo ser humano mayor de 12 años y de 18 años incumplidos (Ley de Protección de Derechos del Niño, 2000); de acuerdo a la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, se entenderá por éstos a sujetos de derecho cuya edad comprende, cuando son mayores de edad, de los 18 a los 29 años, y cuando se trate de menores de edad, de los 14 a los 18 incumplidos (Ley Jóvenes del Distrito Federal, 2000). O sea se entiende por niña y niño toda persona con menos de doce años de edad; y por adolescente a toda persona con 12 años o más y menos de 18 años de edad.

El concepto de niñez implica el transcurso por varias etapas de vida en las que se identifican necesidades básicas, requeridas para un desarrollo pleno. En los primeros años de vida resulta crucial la sobrevivencia del niño, por lo que cumplir los cinco años de edad es un logro importante, sobre todo, para aquellos que enfrentan un contexto de pobreza, desnutrición y un medio ambiente poco adecuado para su salud; después de esta edad, asistir a la escuela y recibir una educación de calidad resulta esencial para desarrollar sus potencialidades y ampliar las oportunidades que permitan mejorar su calidad de vida (INEGI 2015)

Las niñas suelen ser objeto de abuso doméstico desde las primeras etapas de su vida; ya que muchas de ellas no asisten a la escuela por la carga de trabajo que tienen en el seno de la familia y fuera de la familia. A menudo se retiene a las niñas en el hogar para que ayuden a la familia, porque no se reconoce el valor social y

económico de educar a las niñas. Es un hecho poco conocido que entre los niños del mundo cuyo trabajo se explota el número de niñas es mayor que el de niños.

La familia juega un papel importante en el desarrollo y formación de la personalidad de las niñas y de los niños y, como institución, refleja las transformaciones morales, culturales y científicas del mundo moderno, transmitiéndolas por medio de leyes, reglas y costumbres establecidas por el conglomerado social. La niña y el niño las vive y las acepta para pertenecer a ese grupo social, del cual espera le proporcione alimento, vestido y vivienda, escuela, diversiones, con una actitud y disposición emocionalmente satisfactoria, favoreciendo las relaciones padres-hijos, con el propósito de que dichos hijos adquieran los fundamentos y valores de la propia conducta de los padres.

El papel fundamental de los padres consiste en asegurar la supervivencia de los hijos e hijas y también su integración sociocultural. La familia constituye en sí misma un contexto sociocultural a través del cual llegan a los niños y niñas muchas de las actividades y elementos que son característicos de esa cultura, logrando así que la mente infantil se llene de contenidos, normas y reglas de convivencia que le permita desarrollarse como ser social.

Cuando los niños, niñas y adolescentes se ven obligados a trabajar para poder contribuir al gasto familiar, y en muchas ocasiones depende de ellos solventar los gastos de la familia, por tanto nos enfrentamos a uno de los problemas sociales más graves, que afectan sobre todo a las sociedades capitalistas dependientes, como es el caso de nuestro país, en donde miles de niños y niñas, desde los seis a los catorce años de edad, tienen que realizar actividades diversas para obtener un ingreso con el cual poder subsistir.

Es dentro de la familia nuclear donde se realizan los procesos de educación y socialización de los hijos, aunque a veces esta responsabilidad recaiga en otras personas. (Inzua, 2012: 106). La familia elemental o ampliada es la unidad que consiste de los padres con todos sus hijos, casados o solteros, jóvenes o viejos, viviendo en la misma casa o en residencias distintas; comprende al menos dos parejas maritales. La familia compuesta puede ser de muchas clases. Puede constar por ejemplo, de varias familias nucleares que viven juntas.

Para el Censo de Población y Vivienda 2010 de cada 100 hogares en México 64% son nucleares, 24% ampliados, 1% compuesto, 9% unipersonales y 1% correspondiente (INEGI, 2010)

Finalmente en México los hogares de tipo nuclear representan la mayor parte de los hogares familiares (72.1%), seguidos de los ampliados con 24.1% y el 3.8% lo conforman los compuestos. (INEGI. 2015)

5. CARACTERÍSTICAS SOCIALES DE LAS NIÑAS Y ADOLESCENTES TRABAJADORAS DE LA MUESTRA

Conforme a nuestro estudio, (muestra de 50 niñas y adolescentes trabajadoras) se consideró entre los datos más sobresalientes: la edad de las niñas, que fue uno de los aspectos de mayor relevancia, donde el fenómeno de la actividad económica, indica que tanto niñas y adolescentes en su continuo crecimiento y desarrollo, con sus cambios biológicos y psicológicos están inmersas en las actividades informales en la ciudad. 8% son niñas de 8 años, 4% de 10 años y 6% de 11 años. Niñas con adolescencia temprana 10% de 12 años, 8% de 13 años y 12% de 14 años. La adolescencia tardía con el 14% de 15 años de edad, con el 14% de 17 años y sólo el 6% de 18 años de edad.

5.1. ¿DE DÓNDE PROVIENEN?

Con respecto a su lugar de nacimiento, la entrevista señala que el 44% afirmó haber nacido en la Ciudad de México, el 38 % provienen del estado de México, y en un porcentaje menor 18% nacieron en otros estados de la República Mexicana (Puebla, Oaxaca, Michoacán).

Datos que confirman que el 56% de estas niñas trabajadoras provienen de provincia a través del flujo migratorio, de las cuales 16% tienen más de seis años de vivir en la ciudad, 10% tienen de tres a seis años, 10% de uno a tres años, 14% con menos tiempo (nuevas migrantes), o sea de uno a seis meses y las recién llegadas (con un mes) con el 2% de haber llegado a la ciudad. Datos que confirman que estas niñas y adolescentes tuvieron que salir de sus lugares de origen, para buscar en la Ciudad de México una mejor forma de vida.

5.2. SU GRADO DE ESCOLARIDAD

El nivel de escolaridad de estas indica que el 10% cuentan con la primaria, 28% tienen la secundaria completa, 20% tienen estudios de preparatoria, combinando sus estudios con actividades escolares, y finalmente un 32% refiere tener estudios incompletos, porque han desertado por estar incorporadas al trabajo, debido a las largas jornadas del mismo.

5.3. ¿DÓNDE VIVEN?

El 76% de las niñas y adolescentes trabajadoras señaló que la colonia donde habitan (Col. Obrera, Ciudad de México), cuenta con todos los servicios públicos, agua entubada y drenaje, luz, transporte, entre otros servicios necesarios. El 24% opinó que en la colonia donde habitan (Santo Domingo, Delegación Coyoacán) las calles están mal pavimentadas, hay basura, falta el agua, es decir, es una colonia con una gran deficiencia en servicios públicos, que son características de zonas marginadas de la misma Ciudad de México.

5.4. EL CONTEXTO FAMILIAR

Para aproximarnos a la realidad familiar de las niñas y adolescentes trabajadoras, en el sector informal, fue necesario conocer las variantes de la composición familiar, que de acuerdo a la muestra, el 46% vive con su papá, mamá y hermanos, es decir, un modelo de familia nuclear; 32% afirmó que vive con su papá, mamá, hermanos, tíos, primos y abuelos, lo que va a caracterizar a la familia elemental o ampliada; 8% vive con sus familiares, parientes y amigos, siendo familias compuestas; 10% de estas niñas afirmó que viven solas, situación que puede motivar a que éstas, asuman desde muy temprano, roles de adultos; Finalmente un 4% no especificó.

5.5. OCUPACIÓN DE LOS PADRES

Se ha estudiado socialmente que la ocupación económica del padre de las niñas y adolescentes que trabajan puede tener distintos efectos en el ambiente familiar, por ejemplo, condicionar el comportamiento de las hijas y/o elegir la elección de trabajo, en su desarrollo intelectual y entre otros efectos las condiciones de la vivienda.

La identificación del tipo de trabajo que realiza el jefe de la familia o el padre, ha sido un indicador clave para definir el tipo de adscripción socioeconómica de la familia. Así, podemos ver que en nuestro estudio el 44% de las niñas trabajadoras, opinaron que la ocupación económica del padre es de comerciante; 8% son albañiles, 8% empleados, 6% obreros, 4% choferes, con igual porcentaje son maestros, también con un 4% son empleados de servicio en un hospital, 10% son campesinos, carpinteros, fabricantes, jardineros y trabajadores en tortillerías. 12% no precisó.

Como observamos, las mayoría de éstas ocupaciones y oficios del jefe de la familia o padre son trabajos de servicios no calificados, estos se aprenden rápido, están mal

remunerados, con ingresos insuficientes y algunos para sobrevivir, que pertenecen a poblaciones con niveles marginales de subsistencia básica, apenas suficientes para cubrir sus necesidades materiales. Es por ello que estas causas, pueden ser uno de los motivos, por las cuales, las hijas busquen emplearse en algún trabajo y contribuyan a incrementar el ingreso familiar para garantizar niveles mínimos de supervivencia a sus miembros.

5.6. ¿QUIÉN LAS MANDÓ A TRABAJAR?

62% de las niñas y adolescentes decidieron por “ellas mismas” emplearse en alguna actividad laboral informal; 22% opinó que fue “la madre” quien las motivó a que se incorporaran a trabajar; mientras que 14% señala que fue “el padre” quien tomó la decisión. De esta manera se podría decir que la incorporación al trabajo informal de estas niñas y adolescentes forman parte de una de las opciones que las familias (pobres) tienen para hacer frente a la crisis económica; se trata de una estrategia de supervivencia familiar. Además, la forma de la toma de decisiones en nuestro caso se dio de dos vías: la primera cuando las hijas son adolescentes y al ver, la situación en que viven en su hogar, ellas toman su propia decisión y actúan por sí mismas en la medida que van manifestando su capacidad intelectual, y la segunda, la toma de decisión que toman los mismos padres por los hijas, obligándolas a trabajar, para apoyar y/o ayudar a la economía familiar.

6. LAS NIÑAS Y ADOLESCENTES TRABAJADORAS EN EL CONTEXTO DEL TRABAJO

6.1. CARACTERÍSTICAS DE LAS OCUPACIONES

Entre las principales actividades informales desempeñadas por las niñas y adolescentes trabajadoras en la ciudad, destaca que 22% realiza trabajo doméstico fuera de casa; 22% trabaja en los tianguis; 14% laboran en mercados públicos; 14% se dedica al comercio informal en la calle; 10% se dedica al trabajo familiar en casa, sin remuneración; 8% labora como actores o equilibristas; y por último, 6% se dedica a cuidar coches o son limpiaparabrisas.

6.2. CONDICIONES DE TRABAJO

Para descifrar mejor las condiciones de trabajo que realizan estas niñas y adolescentes trabajadoras en el sector informal de la economía, se indagó respecto a las

jornadas y horarios de trabajo. 24% opinó que trabajan las 8 horas diarias mismas que exigen desempeñar en mayor medida tareas como en los tianguis, el trabajo doméstico familiar en casa, el trabajo doméstico fuera de casa y en la venta callejera, cumpliendo de esta forma las horas reglamentadas establecidas en el trabajo formal, más no en el informal; 20% reportó trabajar de 4 a 6 horas, mismas que las dedican a la venta callejera dentro de mercados públicos, tianguis, de igual forma quienes desempeñan trabajo doméstico familiar en casa y trabajo doméstico fuera de la misma; 18% trabaja de 2 a 4 horas diarias y son quienes se dedican a la venta callejera, al trabajo doméstico fuera de casa y trabajo doméstico familiar dentro de la misma, así como quienes trabajan en el mercado público.

Con respecto al tiempo que se han dedicado a la actividad labor, tanto las que se dedican a las actividades marginales, como a las del trabajo doméstico fuera de casa 22% opinaron que llevan 5 meses de haberse incorporado a la venta callejera de productos, al trabajo doméstico fuera de casa, al mercado público, y en los tianguis. 20% opinó que llevan 2 años trabajando en el mercado público, y otras en el tianguis. Con igual porcentaje las que llevan trabajando 3 años en trabajo doméstico fuera de casa, en el tianguis y en la venta de productos en la calle.

El ingreso que perciben estas niñas y adolescentes trabajadoras opinaron 26% obtienen \$100 pesos diarios y son las que se dedican a la venta de productos en la calle, las que se dedican al trabajo doméstico fuera de casa y las que laboran en el tianguis. 18% perciben \$50 pesos y son las que venden productos en la calle, las que están en el mercado público, o en un tianguis y las que se emplean en el trabajo doméstico fuera de casa, como las que se dedican a las actividades domésticas familiares en casa. También un 18% percibe los \$200 pesos diarios principalmente en el tianguis y en el trabajo doméstico fuera de casa. 4% percibe \$20 pesos en el trabajo doméstico fuera de casa, así como el trabajo familiar en casa. Solo 2% percibe los \$300 pesos diarios y trabajan en los tianguis. 24% especificaron cantidades que oscilan entre los \$50, \$100 \$150 pesos, o más diarios.

El 32% de las niñas y adolescentes destinan sus ingresos principalmente a la economía familiar, al contribuir con la renta de la casa, con el servicio de luz y para la comida; 18% para ayudar a la mamá; 14% para financiar sus estudios; 10% para comprarse ropa, zapatos o alimentos; 8% no específico; 6% para ayudar a su padre; 6% lo destinan al ahorro; 2% se lo da a la familia para comprar algunos enseres, como muebles o aparatos de televisión; 4% no contestó.

6.3. SALUD

Entre las enfermedades más comunes se encontraron: 54 % padecen de gripas, que se transmiten fácilmente y son comunes casi todo el año; 28 % del estómago

o gastrointestinales, enfermedades íntimamente relacionadas con la permanencia en las calles (que trabajan en tianguis, o que se dedican a la venta de productos, así como actorcitas, equilibristas, limpia parabrisas, o cuida coches) y el consumo de alimentos; 5% refieren enfermedades no especificadas, y 2% reportó no haberse enfermado.

7. CONCLUSIONES

La economía informal no es un fenómeno nuevo. Su crecimiento se asocia al crecimiento de la población y al escaso crecimiento de la economía. Involucra tanto a hombres como mujeres, incluyendo el trabajo infantil de niños y niñas.

Algunos de los enfoques conceptuales sobre el trabajo informal, se centran en teorías de la modernización, o las que reflexionan con respecto a los valores culturales y a las que afirman que el trabajo informal como consecuencia de la evolución del capitalismo. Así mismo este fenómeno del trabajo informal, todavía se presta actualmente a diferentes interpretaciones. Sin embargo el concepto según la Organización Internacional de Trabajo, se aplica aquellas pequeñas actividades generadoras de ingresos que se desarrollan fuera del marco normativo oficial y utilizan normalmente poco capital, técnicas rudimentarias y mano de obra escasamente calificada, y proporcionan bajos ingresos y un empleo inestable.

El trabajo informal suele describirse como el trabajo que priva a los niños, niñas y adolescentes su potencial y su dignidad, y que es nocivo para su desarrollo físico y mental. Así mismo considera al conjunto de niñas y niños y adolescentes de 8 a 17 años de edad, que con el propósito de obtener ingresos para ayudar a la familia o para la subsistencia individual realizan actividades informales.

Estas niñas y adolescentes desempeñan tareas domésticas no remuneradas para sus familias, con mayor frecuencia que los hijos varones. Estas tareas incluyen el cuidado de otros niños, la cocina, la limpieza, lavar ropa. Asimismo, estas las niñas y adolescentes, deben combinar largas horas de tareas domésticas con otras formas de actividad fuera del hogar, lo que constituye por así decirlo una “doble carga” de trabajo. Esto ha tenido un impacto negativo al desertar de la escuela y puede constituir un riesgo físico.

El lugar de nacimiento de estas niñas señala que más del cincuenta por ciento han migrado a la Ciudad de México y el resto nació en esta Ciudad de México. La mayoría vive en colonias de la Delegación Cuauhtémoc que cuenta con todos los servicios públicos y las que viven en la Delegación Coyoacán, sus colonias tienen problemas de infraestructura.

Sus ingresos los destinan al ingreso familiar, principalmente para contribuir con la renta de la vivienda, pagar el recibo de luz, comprar alimentos, ropa, zapatos, o también para “completar” económicamente la adquisición de algún mueble, o un aparato eléctrico, y también para financiar sus estudios.

Las jornadas de trabajo son de 8, 6 y 4 horas diarias, principalmente las que trabajan en los mercados, tianguis, trabajo doméstico familiar fuera de casa y la venta en la calle; por tanto sus ingresos diarios varían desde \$ 20, \$ 50, \$ 100 y hasta los \$200 pesos, que llegan a obtener por trabajar en los tianguis o el trabajo doméstico fuera de casa y o en la venta de productos en la calle, remuneración que puede ser de igual cantidad; ejemplo las que trabajan fuera de casa o las que trabajan en un tianguis por \$50 pesos diarios.

Los accidentes más frecuentes en su trabajo han dependido en gran medida del lugar y tipo de trabajo que desempeñan; hay contusiones por algún golpe o caídas, torceduras de los tobillos, desgarres musculares entre otros. Y por otra parte estas trabajadoras, presentan dolencias en el cuerpo, como: dolor de piernas, brazos y manos; dolor de cabeza o molestia en los ojos. Y de las enfermedades más comunes que padecen son las gripas y las enfermedades gastrointestinales.

Por otro lado estas, tienen problemas al desempeñar sus actividades; no tienen seguridad, tienen problemas con la clientela, la falta de respeto, hay maltratos, etc., todo ello vulnera sus derechos a su integridad física y psicológica como mujeres. Con respecto a la alimentación podemos decir que las niñas y adolescentes que trabajan en los mercados y tianguis consumen alimentos más equilibrados e higiénicos que las que trabajan en la calle; por tanto en su etapa de niñez, como de adolescencia necesitarán consumir una alimentación sana con requerimientos nutricionales, para hacer frente a cambios emocionales, fisiológicos y sociales.

8. SUGERENCIAS

Es necesario diseñar una eficiente política social, a favor de las niñas y adolescentes trabajadoras en el sector informal, para garantizar sus derechos a la educación, a la atención a los servicios de salud y a su pleno desarrollo humano.

Se debe cumplir para que (en México) se respeten los convenios y recomendaciones que estipula la Organización Internacional de Trabajo (OIT), relativas al empleo de las niñas.

Integrar estudios, programas y experiencias de las distintas instituciones, tanto asistenciales, como académicas, con el propósito de proponer alternativas y/o acciones para mejorar la situación de las niñas trabajadoras.

Poner en marcha acciones encaminadas a proteger y dar atención a las niñas trabajadoras que sufren abusos por parte de empresas, patrones y personal que las contrate.

9. BIBLIOGRAFÍA

- FACCIUTO BETTINA A. y GONZÁLEZ SARA J. (2006) *La problemática del Trabajo Infantil*. Espacio Editorial. Buenos Aires. Argentina.
- GONZÁLEZ MARCO. (2008) *La República Informal. El ambulante en la Ciudad de México*. México. Tecnológico de Monterrey. Miguel Angel Porrúa.
- HART KEITH. (1971) "Informal Income Opportunities and urban employment in Ghana. Artículo presentado en una conferencia sobre "Desempleo urbano en África". Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS) de la Universidad de Sussex.
- INZUA, V. AGUILAR, MEDINA I. (2012). *Antología Familia y Vida Cotidiana*. Escuela Nacional de Trabajo Social UNAM.
- LA INFANCIA CUENTA EN MÉXICO 2009, LAS NIÑAS (2009). Red por los Derechos de la infancia en México. México.
- DIF-DF. (1999) *Estudio de niñas y niños y jóvenes trabajadores del D.F.* México.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. OIT (2002) *Conferencia Internacional del Trabajo. 90ª Reunión*.
- INEGI (2004). *El trabajo infantil en México. 1995-2002*. México.
- INEGI. (2005) Encuesta Nacional de Economía Informal. México.
- INEGI. (2009) Encuesta Nacional de Economía Informal. México.
- INEGI. (2015) Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Enero-marzo. México.
- LEY DE LAS Y LOS JÓVENES DEL DISTRITO FEDERAL. (2000). *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Artículo 2o., fracción I, <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/dr2047.pdf> [última visita: 20 de septiembre de 2015].
- LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (2000), *Diario Oficial de la Federación*, Artículo 2o., http://www.badaj.org/ckfinder/userfiles/files/Nacionales/México Ley_Proteccion_DD_del_nino-Mexico.pdf [última visita: 21 de septiembre de 2015].
- MARTÍNEZ, J. (2008) *Empleo informal y segmentación del mercado de trabajo urbano en México*. Tesis Doctoral Universidad Autónoma de Barcelona. Departamento de Economía.
- OIT. (2002) *Conferencia Internacional de Trabajo. 90ª Reunión 2002*.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (1991), *Convención sobre los Derechos del Niño*, Artículo 2o., *Diario Oficial de la Federación*, <http://www.badaj.org/ckfinder/userfiles/files/Internacionales/Naciones-Unidas/Convención-sobre-los-derechos-del-Nino.pdf>. [Última visita: 17 de septiembre de 2015].

- STAELENS, P. (comp.) (1991) *La problemática del niño en México*. Universidad Autónoma Metropolitana. UNICEF. OIT. C.O.V.A.C. Centro de Derechos Humanos. México.
- SOLÍS, SAN Vicente, S.(1991) *Una alternativa de empleo formal para el sector informal*. Tesis para optar el grado de Maestro en Administración del Trabajo. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. México.

X. EL NUEVO PARADIGMA DE LA ACCESIBILIDAD SOCIAL. ROMPIENDO BARRERAS INVISIBLES

Yolanda M^a de la Fuente Robles

*Catedrática acreditada - Trabajo Social y Servicios Sociales. Universidad de Jaén, Vicerrectora Igualdad, Cultura y Cooperación al Desarrollo. Universidad Internacional de Andalucía.
ymfuente@ujaen.es.*

M^a del Carmen Martín Cano

*Doctora en Trabajo Social. Facultad de Trabajo Social. Departamento de Psicología.
Universidad de Jaén.
mmcano@ujaen.es*

Jesús Hernández Galán

*Director de Accesibilidad Universal. Fundación ONCE.
jhernandez@fundaciononce.es*

Sumario: 1. A modo de introducción. 2. Marco conceptual. 3. La situación actual en España y México. 4. Accesibilidad Social. Un yacimiento innovador de intervención. 5. Barreras susceptibles de visibilización. 6. Algunas propuestas de mejora. 7. Referencias bibliográficas.

Conceptos centrales: Accesibilidad social, diseño para todas las personas, barreras invisibles, intervención social virtual, igualdad de oportunidades.

Resumen: La Igualdad de Oportunidades y Diseño para Todas las Personas se conforman como nociones esenciales desde una perspectiva integral de accesibilidad social. Desde este nuevo paradigma los valores que tutelan la accesibilidad apuntan hacia una nueva cultura de satisfacción igualitaria de necesidades. Asimismo, en el contexto social actual, donde toma una especial relevancia el uso de las TICs en la intervención social teniendo como unos de los objetivos fundamentales la Accesibilidad Universal y Diseño para Todas las Personas, es de rigor que desde las profesiones relacionadas con lo social en general y el Trabajo Social en particular, se visibilicen las barreras ocultas y en función de éstas se replanteen metas u objetivos tanto en la formación como en la praxis profesional. Para ello, se hace un recorrido por la situación actual en España y México a fin de poder realizar una comparativa en la práctica profesional y formación curricular de ambos países, de modo que permita observar las fortalezas y debilidades en este tema y como consecuencia realizar un plan de mejora.

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN

La noción de accesibilidad conlleva ineludiblemente a un imaginario de adaptación a través de rampas, material de apoyo y/o personas con movilidad reducida, fundamentalmente en relación a discapacidad física y entornos. No obstante, estos términos tienen una conceptualización mucho más amplia, amén del marcado aspecto social que presentan (Hernández, De la Fuente y Campo, 2014)

En este sentido, como ya recogiera el I Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012, una sociedad que lucha por la inclusión y el respeto a los derechos humanos, tiene inevitablemente que buscar la forma de satisfacer las necesidades de todas las personas de forma igualitaria. Para ello, debe abogar por la accesibilidad universal no sólo en entornos físicos sino también en procesos, bienes, productos, servicios, objetos, instrumentos, dispositivos y/o herramientas ya que de este modo se podrá garantizar la plena igualdad de oportunidades de la ciudadanía y su participación activa en la sociedad.

Posteriormente la Estrategia Española Sobre Discapacidad 2012-2020, subraya el importante papel que juega el entorno en la discapacidad en cuanto puede facilitar o limitar los derechos de ciudadanía de las personas con discapacidad, en función de que sea concebida como una deficiencia o, por el contrario, como un “desajuste entre el ecosistema social y las capacidades diferenciadas de las personas”. Asimismo señala como principales obstáculos en el proceso de adaptación del entorno las políticas y normas insuficientes, las actitudes negativas basadas en prejuicios, la prestación insuficiente de servicios, la financiación insuficiente, la falta de consulta, participación y datos, así como la falta de accesibilidad¹.

De este modo, las nociones de igualdad de oportunidades y diseño para todas las personas se configuran como conceptos fundamentales respecto a una visión global de accesibilidad social. Así, los valores de este nuevo paradigma guían la accesibilidad hacia una nueva cultura de satisfacción igualitaria de necesidades, dejando a un lado la tradicional concepción de discapacidad, asumiendo la diversidad como norma y no como excepción ya que todas las personas, en mayor o menor medida, en determinados momentos de su vida son susceptibles de tener limitaciones. Esto es, no solo puede ser para una persona con unas determinadas condiciones inaccesible un entorno, sino también una información o un recurso dando lugar a imposibilitar la participación social, lo que conlleva a una clara desigualdad en relación a las personas que no la sufren. Por ello, la promoción

¹ Según la OMS Y EL BM, las personas con discapacidad en comparación con las no discapacitadas, presentan tasas significativamente más bajas de uso de las TIC y en algunos casos ni siquiera pueden acceder a productos y servicios básicos de la sociedad contemporánea como la telefonía, la televisión o Internet.

de la accesibilidad entendida desde una perspectiva global, se ha convertido en la sociedad actual en uno de los principales retos de las políticas públicas.

2. MARCO CONCEPTUAL

Ante la ambigüedad que conlleva el término accesibilidad es difícil establecer una única definición, ya que está en función del contexto en que se use. Etimológicamente dicha noción está compuesta por el adjetivo “*accesible*” y el sufijo “*bilidad*” que indica cualidad de.

El Libro Verde de la Accesibilidad (IMSERSO, 2002), la define como “*acceso, acción de llegar y acercarse, entrada o paso*”. De este modo señala que atribuido a la utilización del entorno, productos y tecnologías y, fundamentalmente, en relación a ciertos colectivos con limitaciones funcionales, el término obtiene un tono menos neutro, más explícito de los beneficios derivados de la interacción con el entorno o con otras personas. De hecho, con anterioridad, la definición europea de Accesibilidad “*puede entenderse en relación con tres formas básicas de actividad humana: movilidad, comunicación y comprensión*” (HELIOS, 1995)

No obstante, tanto el concepto de accesibilidad como la manera de abordar su desarrollo han ido evolucionando a lo largo de la última década hasta alcanzar la optimización de nuevas concepciones y enfoques como Diseño para Todos y Accesibilidad Universal.

En este sentido, en el artículo 9 de La Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) se establece que para que las personas con discapacidad puedan vivir de forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes deben tomar las medidas apropiadas para garantizar a las personas con discapacidad el acceso, en igualdad de condiciones con los demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, las tecnologías y sistemas, así como otras instalaciones y servicios públicos o abiertos al público, tanto en zonas urbanas como en zonas rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y la eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas:

- a. Edificios, carreteras, transporte y náuticos, lagos e instalaciones al aire libre, como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y los lugares de trabajo.
- b. Información, comunicaciones y otros servicios, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia. (Hernández, De la Fuente y Campo, 2014)

Por otro lado, el texto Refundido de la LISMI (2013), en su artículo 2 define Accesibilidad universal como “*la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y*

dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible". Presupone la estrategia de "diseño para todas las personas", y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse.

En España, a raíz de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad, las nociones de Accesibilidad Universal y Diseño para todas las personas adquieren una significativa importancia al ser incluidas en todos los niveles del ámbito educativo.

Asimismo, desde el ámbito jurídico además de contribuir con medidas compensatorias como la acción positiva, discriminación inversa y obligación de ajustes, se han establecido principios con una relevante trascendencia sobre las políticas en la materia, tales como la no discriminación, vida independiente, accesibilidad universal, diálogo civil, diseño para todos, transversalidad de políticas en materia de diversidad humana, lo que consecuentemente dará lugar al refuerzo y diversificación de derechos sociales que rompan barreras invisibles dentro del nuevo paradigma de la accesibilidad social.

Esto es, no sólo se tendrá en cuenta al colectivo de personas con discapacidad, sino que se incluirá al conjunto de la sociedad y a las relaciones de cada persona con el resto de su entorno. Es una concepción dinámica que favorece la configuración de una sociedad plenamente inclusiva, dónde se tenga en cuenta la diversidad como un aspecto inherente al propio concepto de sociedad democrática, tomando en consideración todos los aspectos de la vida de la persona y de sus relaciones con el entorno (CRUE, 2014)

3. LA SITUACIÓN ACTUAL EN ESPAÑA Y MÉXICO

3.1. LA ACCESIBILIDAD EN ESPAÑA

Como ya quedara reflejado en el Libro Verde de Accesibilidad (2002), en España la importancia de la accesibilidad como mecanismo de calidad de vida y de integración de las personas toma fuerza en la conciencia pública coincidiendo, en gran medida, con el proceso de transferencia de competencias desde la Administración Central a las Autonómicas y con la progresiva influencia del movimiento asociativo de personas con discapacidad.

De este modo, desde finales de los años 80 del siglo pasado se han venido desarrollando importantes actuaciones gubernamentales para la incorporación de la accesibilidad como elemento importante de actuación en el ámbito público,

entre las que cabe destacar la creación del Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas, CEAPAT, así como la aprobación de leyes y decretos tanto estatales como autonómicos relativos a la accesibilidad.

Según las investigaciones llevadas a cabo para la elaboración del I Plan de Accesibilidad 2004-2012, si bien las actuaciones desarrolladas en materia de accesibilidad se observan aún insuficientes, en cuanto suelen ser irregulares y descoordinadas, las expectativas de avance son buenas, en la medida en que se observan cambios de comprensión hacia la consideración de la accesibilidad como una materia importante para la calidad de vida de todas las personas.

Respecto a los problemas iniciales detectados se recogen fundamentalmente:

- a) La dispersión competencial y administrativa.
- b) La amplitud y variedad de sectores implicados.
- c) La necesidad de un cambio profundo de perspectiva y de actitudes.
- d) Las implicaciones económicas.
- e) Las limitaciones del marco legal, destacando la falta de concreción y el carácter generalizado de las disposiciones relativas a la integración de la accesibilidad en los planes urbanísticos.
- f) La dificultad para imponer regulaciones en ámbitos de elevada liberalización, como las telecomunicaciones o de difícil control o multiplicidad de agentes, como la edificación.
- g) El desconocimiento y marginación de los beneficiarios más directos (...), colectivos a los que a menudo la sociedad ha conferido un papel como sujetos pasivos.

Asimismo, cabe señalar como dato significativo, el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación e información por parte de las personas con diversidad funcional superando la media de la población española. Por ello, hay que prestar especial atención a las barreras que se producen en este ámbito. En definitiva, nos encontramos ante una multitud de elementos susceptibles de revisión y modificación en la cadena de accesibilidad, para poder alcanzar plenamente una accesibilidad universal e integral.

3.2. LA ACCESIBILIDAD EN MÉXICO

Al igual que en España, en la última década, se experimentado un significativo avance en el desarrollo de programas dirigidos a la atención de personas con diversidad funcional. En este sentido, cabe destacar la creación del Programa

Nacional para el Bienestar y la Incorporación del desarrollo de las personas con discapacidad a iniciativa del Poder Ejecutivo de la Unión. Dicho programa surge al amparo del trabajo realizado por distintas dependencias públicas federales y estatales, de las organizaciones de y para personas con discapacidad así como del ámbito académico, tras la convocatoria del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

En este contexto, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)², siguiendo las líneas establecidas en el Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, y con base en sus diferentes programas, acciones y recursos institucionales, trabaja para promover una cultura de dignidad y tolerancia a favor de las personas con diversidad funcional, abogando porque la diferencia sea principio de igualdad, equidad y desarrollo, editando para ello las Normas para la Accesibilidad de las Personas con Discapacidad (IMSS, 2000).

No obstante, a pesar de los significativos avances que se vienen observando en la materia, es de rigor detectar y visualizar aquellas barreras aún por superar que puedan suponer un obstáculo para la plena integración social. Para ello una condición fundamental para que las personas con algún tipo de discapacidad puedan participar plenamente en la vida social es la accesibilidad tanto física como social, y es en ello donde los poderes públicos mexicanos deben poner el acento para garantizar la participación social plena de las personas con diversidad funcional en particular y de la ciudadanía en general.

Por ello, si tenemos en cuenta las nuevas indicaciones de la OMS *“Desde la perspectiva de este nuevo paradigma, el centro del análisis ya no está en la persona individual con una deficiencia/funcionalidad en la salud, sino en lo social, en el entorno que es el que discapacita, generando y/o consolidando una exclusión”*; podemos decir que aún el espacio urbano-arquitectónico de la Ciudad de México, y su Zona Metropolitana genera entornos de exclusión.

Como bien señala Torres (2014), la ciudadanía mexicana conoce los problemas existentes en cada una de las colonias o comunidades, en el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ya que surgieron en su momento como ciudades satélites o suburbanas y como no se tuvo en cuenta la cuestión de accesibilidad. Asimismo el autor señala que si bien en el Distrito Federal puede que la exclusión sea menos, aun así existen territorios y zonas dónde las personas con algún tipo de discapacidad no pueden salir ni de sus casas, debido a un amplio abanico de factores de índole económico, social, psicológico y político, entre otros.

² El IMSS, es la institución con mayor presencia en la atención a la salud y en la protección social de los mexicanos desde su fundación en 1943. Para más información <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss>

4. ACCESIBILIDAD SOCIAL. UN YACIMIENTO INNOVADOR DE INTERVENCIÓN

La noción de diversidad, empleada socialmente, supone entender la inclusión plena de todas las personas en todos los ámbitos de la sociedad, no obstante, como bien señala Coria (2010), lo que diferencia a cada colectivo son las particularidades que adoptan las limitaciones sociales que les surgen para conseguir alcanzar sus derechos.

Obviamente, las necesidades generadas en las sociedades avanzadas deben ser abordadas desde una perspectiva comunitaria ya que afectan a la ciudadanía en general y, por tanto, precisan de una acción colectiva para su satisfacción. Así, desde la praxis de las profesiones sociales, se fomentan procesos de organización e interacción, a nivel individual, familiar y/o comunitario, que permitan superar problemas y potencien las dinámicas de inclusión social (Fernández y López, 2008).

En este sentido, la oportunidad de cambio en esta nueva fase en la intervención es el poder conseguir la mejora de la accesibilidad social de la ciudadanía, en cuanto supondría el aumento de la cohesión social, la igualdad y el equilibrio territorial y económico, favoreciendo así la mejora de las prestaciones sociales y el desarrollo de nuevas actividades laborales, económicas, culturales y sociales (Cabrero, Trejo y Fernández, 2011).

De este modo, en esta etapa de progreso de las profesiones sociales, el ámbito social, económico, tecnológico y cultural en el cual se asientan, muestra nuevas peculiaridades que suponen mayores exigencias en la formación sus diferentes profesionales, como por ejemplo, los nuevos escenarios que plantea la globalización económica y las nuevas oportunidades inherentes a las tecnologías de la información y comunicación. (Hernández, De la Fuente y Campo, 2014).

Estas innovaciones trazan nuevos desafíos a la intervención social, en la medida que continuamente se enfrentan a diversos problemas ocasionados como consecuencia de las transformaciones en las ciencias en que se basa y los cambios en la estructura de la sociedad, lo que conduce a nuevas expectativas en relación con las competencias laborales necesarias para hacer frente a las mismas (De la Fuente, 2009).

4.1. INTERVENCIÓN SOCIAL VIRTUAL

En la sociedad actual, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) cada vez tienen más peso en todos los ámbitos y a todos los niveles. Es difícil encontrar un sector o disciplina que se escape al avance tecnológico y el Trabajo

Social no es una excepción. Sin embargo, su uso en la intervención social podría decir que aún está en un primario proceso de desarrollo.

A este respecto, si bien se observan avances significativos en lo relativo a la recogida de datos, no se puede decir lo mismo respecto a la intervención, la cual, sin excluir la metodología tradicional, complementaría sumando múltiples oportunidades a la praxis profesional, convirtiéndose en una herramienta fundamental de intervención social.

En este sentido, como bien argumenta Del Fresno (2012:154) sobre la necesidad de no calificar el contexto virtual como lo exótico ajeno al trabajo social: “[...] porque lo exótico sólo es la artificiosa excusa que opaca la incapacidad intelectual para relacionarse con lo que no somos capaces de comprender, describir, analizar y explicar de las complejas estructuras de significación en las que estamos inmersos individual y colectivamente, en definitiva, reducir el enigma de lo social e impulsar, como agentes, el cambio social”.

De hecho, hoy día existe al respecto un amplio abanico tanto de literatura científica (entre otros, Arias y Barrón, 2009; Virseda y García Castilla, 2009; Del-Fresno 2011; Alonso, 2013; Arriazu y Fernández-Pacheco, 2013) como ejemplos de buenas prácticas. Asimismo, aumentan los/as profesionales de la intervención social que elaboran sus propios espacios virtuales en los que, además de generar plataformas para el debate, están reflexionando sobre la utilidad de la prácticas de trabajo social online (Fernández- Pacheco y Arriazu 2014).

Obviamente, las TICs en general e Internet en particular pueden constituir una herramienta fundamental de intervención social, complementaria y de gran ayuda a la praxis tradicional. Aunque no consta una argumentación explícita o protocolo de actuación para llevar a cabo esta forma de intervención, ciertamente hay veces en que una intervención social virtual permite superar y sobreponer determinados hándicaps que afectan al desarrollo normal de una intervención social cara a cara.

En este sentido, siguiendo las premisas de Arriazau y Fernández-Pacheco (2013), las intervenciones sociales on-line serían muy recomendables en los casos de:

- a) Existan inconvenientes en el proceso comunicativo, por ejemplo personas con discapacidad auditiva o lingüísticas que encuentren en la escritura a través de internet el modo más eficaz de transmitir sus necesidades o desarrollar su trabajo con el o la profesional de Trabajo Social.
- b) Tratamiento terapéutico de pacientes con problemas de movilidad o determinados trastornos que les impida desplazarse con normalidad a la institución competente.

- c) Tratamiento terapéutico con problemática geo-temporal, que les impide realizar reuniones presenciales en un «espacio-tiempo», como por ejemplo en centros penitenciarios donde la regulación interna no permite la intervención presencial con reclusos considerados altamente conflictivos.
- d) Capacitación de personal voluntario de ONGs.

Asimismo, siguiendo a los autores, no podemos obviar que, como en toda metodología, la intervención social virtual tiene sus ventajas e inconvenientes. Como ventajas podemos destacar la flexibilidad, la accesibilidad y la fluidez en la relación entre profesional y persona usuaria y entre los inconvenientes las dificultades de acceso y de cobertura técnica tanto del profesional como de la persona demandante de ayuda.

Por tanto, ante las cuestiones que se nos plantean sobre las debilidades y fortalezas de la utilización de las TICs como herramienta de intervención social, y teniendo en cuenta que no existe un protocolo sistemático para la intervención social virtual, según las recomendaciones y principios éticos aprobados por la International Society for Mental Health Online (ISMHO) el profesional que presta sus servicios a través de Internet debe tener en cuenta tres elementos básicos:

- 1) Informar a la persona usuaria de los beneficios y riesgos que conlleva este tipo de intervención.
- 2) Seguir el mismo procedimiento de actuación que en una intervención presencial.
- 3) Dar a conocer a la persona usuaria los canales de comunicación en situaciones de urgencia.

Para ello, tanto profesionales como personas destinatarias de la intervención social deberán ser capacitadas a través de la formación. De hecho, el Informe mundial sobre discapacidad (OMS, 2011:20), en sus recomendaciones transversales, señala que para superar los obstáculos a los que se enfrentan las personas con discapacidad es necesaria la mejora de la capacitación de los recursos humanos.

5. BARRERAS SUSCEPTIBLES DE VISIBILIZACIÓN

A tenor de lo expuesto, las TICs se configuran como elementos clave de intervención social, ya que la información supone un importante medio de influencia e inclusión social. En este sentido, entre las consecuencias derivadas de un mundo global y tecnológico, si bien hallamos factores sociales que favorecen la convivencia y el bienestar de la ciudadanía, existen consecuencias o barreras adversas que hay que visibilizar para evitar situaciones de exclusión, entre la que cabe destacar la depen-

dencia social a las tecnologías y consecuentemente la desigualdad que conlleva para aquellas personas, que, por una u otra circunstancia, no tienen acceso a las mismas.

En este sentido, debemos entender la exclusión social más allá de la conceptualización tradicional de no integración y/o de carencia material, abarcando también el escaso o nulo acceso relacional y uso de los servicios disponibles en la sociedad de la información y comunicación. De este modo, los factores de exclusión se pueden resumir en tres dimensiones: económica, educativa y de participación social.

En el tema que nos ocupa, cabe hacer hincapié en la dimensión educativa en cuanto constituye un elemento fundamental en el desarrollo de las capacidades que permiten acceder y utilizar los diferentes servicios, productos y bienes en general que ofrece la sociedad. Obviamente, la intervención social a través de TICs conlleva formar a las personas para que puedan hacer un uso lo más fructífero posible de las mismas, de modo que las capacite para una participación plena en la sociedad (García 2004). Por ello, ya desde principios del Milenio, la Comisión Europea establece como una de sus prioridades la promoción de sociedad de la información y del conocimiento para todas las personas.

Asimismo, las políticas relativas a las TICs deberían fundamentalmente tener en cuenta las posibles limitaciones de acceso que puedan tener las personas destinatarias, fomentando aquellas que, lejos de ser genéricas, faciliten el acceso a los colectivos con mayores dificultades.

De este modo, centrándonos en el Trabajo Social en España, cabe señalar que existen limitaciones tanto en la capacitación como en el uso de las nuevas tecnológicas por parte de sus profesionales, algo que como ya comentáramos en un principio resulta imprescindible como complemento, junto con las estrategias tradicionales, de la intervención social. Por otro lado, si bien la Accesibilidad Universal y el Diseño para Todas las Personas aparecen de manera implícita en la formación de Grado en Trabajo Social, por regla general, hay un escaso reconocimiento académico explícito para el alumnado en esta materia.

En cuanto a la situación en México, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior en México (ANUIES) señala que la educación del siglo XXI necesita favorecer importantes transformaciones en la organización y operación de la educación en general, ya que al tiempo van apareciendo nuevas necesidades y exigencias en relación a las competencias y conocimientos de las personas para su plena inserción social, es decir, que el alumnado de Trabajo Social pueda una vez finalizados sus estudios responder a las nuevas exigencias de la sociedad en la cual se insertan. Esto es, la universidad del siglo XXI debe formar profesionales de lo social que participen de forma directa y eficaz con la resolución de necesidades de la sociedad, que busque nuevos campos de acción en “*donde su hacer y qué hacer*” vaya enfocado a la mejora de las condiciones de vida de la ciu-

dadanía. Por ello la Facultad de Trabajo Social busca, a través de la incorporación de innovaciones curriculares, responder a estas cuestiones. (Preciado et al 2004).

Por último siguiendo a Ribeiro, López y Mancinas (2007), destacar la inexistente o escasa sistematización en México de la práctica profesional lo que imposibilita generar un saber particular, una teoría propia al Trabajo Social, lo que contribuye al estancamiento de la formación académica y a un cierto grado de ambigüedad en identidad profesional de los y las trabajadoras/es sociales en este país.

6. ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA

En el contexto social actual, donde toma una especial relevancia el uso de las TICs en la intervención social teniendo como unos de los objetivos fundamentales la Accesibilidad Universal y Diseño para Todas las Personas, es de rigor que desde las profesiones relacionadas con lo social en general y el Trabajo Social en particular, se visibilicen las barreras ocultas y en función de éstas se replanteen metas u objetivos tanto en la formación como en la praxis profesional.

Desde esta perspectiva, lo que se pretende es desarrollar un cambio de actitudes, considerando que las transformaciones y adaptaciones deben llevarse a cabo sobre el contexto y no sobre la persona. Para ello, el personal docente debe incorporar tres principios: múltiples medios de representación, múltiples medios de expresión y múltiples medios de compromiso (Guasch y Hernández, 2011).

Por otro lado, la información y sensibilización de agentes del proceso educativo debe llevarse a cabo teniendo en cuenta los derechos de las personas con discapacidad como una cuestión de ciudadanía y no de solidaridad.

En este sentido, suscribimos las propuestas realizadas por la CRUE (2014), en su trabajo “Formación Curricular en Diseño para Todas las Personas”, promoviendo las herramientas necesarias, tanto en España como en México, para lograr alcanzar los siguientes objetivos:

- A) Concienciar al alumnado universitario de la necesidad de crear entornos respetuosos con la diversidad humana, incluyendo al propio entorno.
- B) Dotar a los futuros profesionales que intervendrán en el diseño de los entornos, de una herramienta que les permita abordar los problemas de accesibilidad de sus proyectos.
- C) Describir la realidad actual para que el alumnado la conozca y pueda ser crítico a la hora de valorar los pros y contras de un diseño.
- D) Definir la aplicación e implicación del Diseño para Todas las Personas en los diferentes proyectos.

- E) Conseguir que los futuros profesionales introduzcan el Diseño para Todas las Personas, incluso en sus proyectos o Trabajos Fin de Grado.
- F) Desarrollar líneas de investigación relacionadas con el Diseño para Todas las Personas en los distintos ámbitos de conocimiento académico.

Todos ellos, o parcialmente, pueden incorporarse siguiendo diferentes fórmulas: asignaturas optativas o de libre elección, asignaturas troncales, proyectos, Trabajos Fin de Grado, Trabajos Fin de Máster, Tesis Doctorales, líneas de investigación y premios.

En definitiva, desde una formación académica en Diseño para Todas las Personas podrá conseguirse su introducción en la base de todos los futuros proyectos relacionados con la actividad humana y generar nuevas oportunidades de desarrollo profesional.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, David. (2013). “El uso de herramientas de Video Conferencia para la Docencia y Practicas del Trabajo Social”. Comunicación presentada en el *XII Congreso Estatal de Trabajo Social. La Intervención social en tiempo de malestar*. Marbella.
- ARIAS, Andrés y BARRON, Ana. (2009) “Online support groups”. En A. Gitterman & R. S. Salmon. *Encyclopedia of social work with groups*. New York: Routledge.
- ARRIAZU MUÑOZ Rubén y FERNANDEZ-PACHECO José Luis (2013). “*Internet en el ámbito del Trabajo Social: formas emergentes de participación e intervención socio-comunitaria*” Cuadernos de Trabajo Social, Vol 26-1, 149-158.
- CABERO DIÉGUEZ, V.; TREJO JIMÉNEZ, M^a C; FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, V. (2011). “*Guía de recomendaciones y líneas de actuación en inclusión social*”, Fundación Luis Vives. http://www.luisvivesces.org/upload/13/40/Guia_Inclusion_FLV_ACCESIBLE_VF.pdf [Recuperado el 09/07/2015].
- CRUE (2014). “Formación curricular en diseño para todas las personas. Trabajo Social” http://www.fundaciononce.es/sites/default/files/trabajo_social.pdf. [Recuperado el 08/07/2015].
- DE LA FUENTE ROBLES, Yolanda M^a (2009). “Los estudios de grado. La utopía hecha realidad en el ámbito social”. En: *Revista Nudos*, núm. 4, Jaén.
- DEL FRESNO, Miguel. (2013). “Un nuevo ámbito: Trabajo Social Comunitario, Internet, Redes Sociales y Capital Social Online”. En M. S. DEL FRESNO, S.; LÓPEZ, A. (Ed.), *Trabajo Social con Comunidades en el siglo XXI*. Madrid: Editorial Universitas / UNED.
- ESTRATEGIA ESPAÑOLA SOBRE DISCAPACIDAD 2012-2020. <http://www.autismo.org.es/NR/rdonlyres/evmjcfkndbn5fkiaieqjrt23gtrzybg5kagxbejd4b->

- jnydungpez2fda2ucttmg163fvwsqk6rbrd/EstrategiaDiscapacidad20122020.pdf [Recuperado el 13/07/2015].
- FERNÁNDEZ GARCÍA, Tomás; LÓPEZ PELÁEZ, Antonio. (2008). *Trabajo Social Comunitario: afrontado juntos los desafíos del siglo XXI*. Alianza Editorial, Madrid
- FERNÁNDEZ-PACHECO, José Luis y ARRIAZU MUÑOZ Rubén (2014). “*Diagnóstico e intervención 2.0: Posibilidades de la metodología online en trabajo social*”. Revista Teknokultura, Vol. 11 Núm. 1: 39-70.
- HERNÁNDEZ GALÁN, Jesús, DE LA FUENTE ROBLES, Yolanda Y CAMPO BLANCO, Maribel (2014). “La accesibilidad universal y el diseño para todas las personas factor clave para la inclusión social desde el design thinking curricular”. *Educación Social. Revista d'intervenció Socioeducativa*, 58, p. 119-134.
- GARCÍA GONZÁLEZ, Ioanda (2004). “*Políticas para la inclusión social mediante Tecnologías de la información y la comunicación*”. http://campus.usal.es/~teoriaeducacion/rev_numero_06/n6_art_garcia_iolanda.htm [recuperado el 13/07/2015].
- GUASCH, Daniel y HERNÁNDEZ, Jesús (2011). “*Principios de igualdad de oportunidades y Accesibilidad Universal en los Planes de Estudios de los títulos de Grado de las universidades españolas*”. Observatorio Universidad y Discapacidad. Barcelona.
- IMSS (2000). Normas para la Accesibilidad de personas con discapacidad. <http://www.libreacceso.org/downloads/discap.pdf> [recuperado el 08/07/2015].
- OMS (2011) Informe Mundial Sobre la Discapacidad. http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/accessible_es.pdf [recuperado el 11/07/2015].
- I PLAN NACIONAL DE ACCESIBILIDAD 2004–2012. <http://sid.usal.es/docs/F8/FDO12610/pndaa.pdf>. [Recuperado el 08/07/2015].
- PRECIADO JIMÉNEZ, Susana A. et al (2004). “*Innovaciones curriculares en la formación universitaria de trabajadores sociales*”. *Interface - Comunic, Saúde, Educ*, v8, n15, p.303-12.
- RIBEIRO, Manuel, LÓPEZ, Raúl E. y MANCINAS Sandra E. (2007). “Trabajo Social y Política Social en México”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM*, vol. XVII, núm. 2, pp. 175-200. Universidad Autónoma de Tamaulipas Ciudad Victoria, México.
- SANTÁS, José Ignacio (2013). “*Una experiencia. Uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) para la intervención social en servicios sociales*”. XII Congreso Estatal de Trabajo Social. Marbella.
- TORRES, Eduardo (2014). “Discapacidad y Accesibilidad en la Ciudad de México. Reflexiones desde una perspectiva antropofísica” <http://www.laciudadviva.org/blogs/?p=18964> [recuperado el 09/07/2015].
- VIRSEDA, Eloy, y GARCIA CASTILLA, Francisco J. (2009). “La percepción de la brecha digital en el trabajo social como elemento de exclusión”. En P. Nova Melle & J. A. Del Pino Artacho (Eds.), *Sociedad y tecnología: ¿qué futuro nos espera?* (pp. 265-271). Madrid: Asociación Madrileña de Sociología.

XI. MERECER DERECHOS O DEMOSTRAR MERECERLOS: *WORKFARE* Y TRABAJO SOCIAL EN LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN

Fernando De Lucas y Murillo de la Cueva

Catedrático EU de Trabajo Social y Servicios Sociales, Doctor en Ciencias Políticas y Sociología.

Emilia Pérez Madueño

Diplomada en Trabajo Social y Master en Trabajo Social (UCM).

Silvia Patricia Cury

Diplomada, Master y Doctora en Trabajo Social (UCM).

Sumario: 1. Introducción. 2. Algunos apuntes metodológicos. 3. Breve aproximación al concepto del *workfare*. 4. *Workfare* en la tradición continental. 5. Resultados. Existe condicionalidad y también expresiones opresivas. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

Conceptos centrales: Estado de bienestar, *workfare*, *welfare*, rentas mínimas, trabajo social.

Resumen: Los Estados o regímenes de bienestar muestran una diversidad sujeta al desarrollo histórico de cada país y a sus tradiciones políticas y culturales. De esta manera, crearán sistemas más o menos amplios o intervendrán en mayor o menor medida en la esfera económica y privada. Una forma particular de distinguir unos de otros se encuentra en la postura política y filosófica que divide entre los que se inclinan más hacia la demostración del merecimiento de los derechos (*workfare*) o entre los que promueven su disfrute por la mera condición ciudadana (*welfare*). Esta dicotomía puede encontrarse en la aplicación de aspectos concretos de las políticas sociales, servicios sociales y trabajo social. Es el caso de la gestión de las rentas mínimas de inserción que puede entender a la pobreza como resultado de un fenómeno estructural o de decisiones individuales. O a un trabajo social menos bondadoso y más opresor y discriminador.

1. INTRODUCCIÓN

Existe una profusión de debates sobre cambios, reformas, reestructuración, reformas o *desmantelamiento* del Estado de bienestar. Las posturas conservadoras

más severas arrancan de la crítica de la escuela austríaca (encabezada por Von Mises), frente a otras, de distinto color ideológico, que hablan del retraimiento de los Estados de bienestar (no demostrado empíricamente como reconoció más tarde Pierson). También encontramos abundante literatura politológica sobre procesos de cambio y reforma del Estado de bienestar y de las políticas públicas, el Estado social de derecho y su plasmación socioeconómica, el Estado de bienestar.

En cambio, no procuramos analizar la dinámica de estos cambios o establecer una discusión sobre su mayor o menor profundidad, sino discutir sobre su substrato ideológico y, si se apura, filosófico. Este substrato podrá inclinarse hacia la necesidad de políticas públicas y de los Estados de bienestar para todos y todas (*welfare*). O bien lo contrario, en la desconfianza de la actividad estatal en cuanto dinamizadora de derechos sociales que deberían ser conquistados y merecidos por el esfuerzo individual (*workfare*). La desigualdad vista como resultado de situaciones y dinámicas estructurales o de decisiones libres e individuales.

Para ello, emplearemos un dispositivo que es especialmente sensible a esta cuestión y que, además, se convierte en lo que se ha venido a llamar “última red de protección social”, las rentas mínimas de inserción (RMI a partir de ahora) y, en concreto, la RMI en la ciudad de Madrid.

La sensibilidad de estos dispositivos respecto al tema tratado refiere no sólo a que supongan prestaciones económicas y de servicio a personas en situación de grave riesgo de pobreza y exclusión social, sino que también son dispositivos de servicios sociales enmarcados en el trabajo social. Comprendemos entonces que este es un campo crucial donde, a priori, entenderíamos que la acción conjunta del trabajo social y los servicios sociales promoverá la recuperación y defensa de los derechos sociales hacia lo que reiteradamente se reclama como ciudadanía. Nos referimos a una postura welfarista contraria a ideas de merecimiento de derechos, activación o posturas discriminatorias.

El camino establecido para este capítulo es, tras una rápida referencia metodológica, revisar el concepto del *workfare* y, a continuación, hacer lo mismo sobre su traslación a Europa. La utilización de entrevistas realizadas con trabajadores y trabajadoras sociales de la RMI de Madrid servirán para apoyar (o no) nuestros argumentos y establecer las conclusiones pertinentes.

2. ALGUNOS APUNTES METODOLÓGICOS

Este trabajo no se centra sólo en una explotación de datos secundarios y revisiones bibliográficas sin más, sino que emplea entrevistas y testimonios de los y las profesionales del trabajo social que gestionan la RMI en la ciudad de Madrid

(donde se concentra la mayor parte de perceptores de la misma de la Comunidad Autónoma).

Así, pues, se realizaron una serie de entrevistas en profundidad con el objetivo de conocer criterios, intenciones, creencias y motivaciones para establecer los itinerarios de inserción en el Programa Individual de Inserción (PII) que procura la RMI madrileña a las personas beneficiarias. La muestra de estas personas apela a trabajadores y trabajadoras sociales de zona responsables de la tramitación y seguimiento de la RMI. Se han empleado variables estructuralmente representativas y se ha procurado conseguir que cada una de las situaciones fuera representativa de dicho universo.

A continuación, se procedió a un análisis de contenido cualitativo semántico para identificar significados manifiestos, latentes, implícitos o que operen de forma subyacente. Este análisis se ha apoyado en un esquema previo de las categorías que resumen los rasgos filosóficos del *workfare*¹. Por último, se anotaron las entrevistas con los y las profesionales con el registro TS1, TS2 y sucesivamente.

3. BREVE APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DEL *WORKFARE*

La estrategia del *Work to Welfare*, o su contracción *Workfare*, se define como la obligación real y efectiva que tienen las personas beneficiarias de programas sociales a la búsqueda activa de empleo a cambio de recibir prestaciones económicas. (Lodemel y Trickey 2001, Barbier 2001, Handler, 2008). Como indica Barbier (2001), procede de finales de los años sesenta del pasado siglo en Estados Unidos, en concreto de los debates planteados en la presidencia Nixon sobre la reforma del bienestar (Barbier, 2001).

Lodemel y Trickey (2001) resumen el *workfare* en todas aquellas medidas enfocadas sobre el empleo en lugar de formación y otras formas de activación dirigidas a las personas beneficiarias a través de sistemas de últimos recursos. La condicionalidad de estas medidas está sujeta a una contraprestación laboral que expresa claramente el valor que esta idea asigna a la ética del trabajo que, al mismo tiempo, sirve de mecanismo de control social y de disciplinamiento (Handler, 2008).

¹ Esto es, garantizar la reciprocidad, no dando nada a cambio de nada/Pobreza entendida como una realidad derivada del individuo consecuencia de modos de vida equivocados/ Creencia de que la prestación desincentiva el trabajo/ Responsabilidad y participación del individuo sobre su situación/ Estrategias correctivas dirigidas a la inserción laboral/ Desconfianza hacia los usuarios/ Establecimiento de medidas de control/ Disciplina sobre conductas futuras/ Noción de mérito.

Los gobiernos Reagan y Thatcher fueron ejemplo de esta idea procurando promover lo que llamaron políticas activas frente a las pasivas (prestaciones asistenciales) pero no tuvieron éxito en contra de la opinión mayoritaria (Pierson, 1994).

No obstante, el planteamiento permeó en posturas supuestamente más progresistas al hilo de la crisis de la izquierda occidental. De hecho, la presidencia demócrata de Clinton² fue la que derogó las prestaciones elaboradas al amparo del New Deal de la administración Roosevelt de 1935, creando la *Temporary Assistance to Needy Families (TANF)* que obligaba a la búsqueda de empleo para que las familias pobres con hijos menores a su cargo pudieran acceder a las prestaciones del programa (en el que no se podía permanecer más de dos años seguidos o cinco de forma no consecutiva). La forma en que Clinton justificó esta reforma fue proverbial:

...con estas políticas se asientan las bases del cambio de los servicios sociales tal y como se habían conocido hasta ahora, poniendo el énfasis en la necesidad de romper la lógica tradicional del Welfare al considerarlo una segunda oportunidad y no un modo de vida (The Washington Post, 1996).

Un año después de la reforma Clinton y tras la victoria laborista de 1997, podría esperarse una mayor extensión de las políticas públicas. No fue así, el programa laborista, preñado de tercera vía, planteaba una necesidad de modificar el sistema de bienestar con propuestas congruentes del thatcherismo. De hecho, Green (1999) afirmaba que la principal influencia de la reforma propuesta por Blair provenía del rechazo de la “cultura de derechos” en favor de la firme creencia de que las personas deben trabajar si son capaces de ello. Finalmente, el gobierno laborista puso en marcha esta reforma sobre la idea de que era necesario un cambio estructural en lo concerniente al Estado del Bienestar³ (Dean, 2006). Curiosamente, el que fue denominado como *nuevo contrato social* recibió también la denominación de *New Deal*, pero en este caso suponía una reducción de derechos, no su ampliación. Reiteraba sobre los supuestos fraudes que padecía el sistema de bienestar, así como se asumía la retórica de que las prestaciones crean dependencia, en especial en colectivos como el de la juventud o el de las madres solteras.

² Clinton y Gore pertenecían a la corriente demócrata “New democrats” que se mostraba como una “tercera vía”, al igual que la liderada por Blair en Gran Bretaña. Ambas caracterizadas para algunos como una propuesta centrista y para otros como una idea de supuestos tintes aielógicos y, por lo tanto neoconservadores y, si se nos apura, tecnócratas.

³ Conocidas estas reformas como “Tercera Vía” medidas adoptadas entre los socialdemócratas británicos como propuestas a medio camino que intentan satisfacer a los defensores del Estado de Bienestar y los liberales que quieren desmantelarlo (Handler, 2008).

4. *WORKFARE* EN LA TRADICIÓN CONTINENTAL

Esta estrategia no quedó reducida al ámbito anglosajón, Dingeldey (2005) sostiene que ha inspirado reformas de muchas de las instituciones de los Estados de Bienestar europeos y, en concreto de las RMI. Algo identificable a partir del aumento de la coerción, aplicación de elementos que instan a una mayor participación del individuo en el mercado laboral, recortes en las cuantías a percibir, endurecimiento de los criterios de selección y grado de condicionamiento interpuesto a las personas beneficiarias.

La traslación de esta perspectiva a la Europa continental (donde la postura welfarista tiene mucho más peso) ha sido denominada *Estado Social Activo* (a partir de ahora, ESA). En la tabla 1 podemos ver las diferencias entre el Estado de bienestar continental frente al nuevo ESA.

Tabla 1. Diferencias Estado de bienestar continental y el ESA.

	ESTADO BIENESTAR	ESTADO SOCIAL ACTIVO
VISIÓN	-Reconocimiento de la responsabilidad social. -Vocación Universalista.	-Responsabilidad individual. -Delimitación de poblaciones- objetivo.
OBJETIVOS	-Corregir las carencias del mercado por el presupuesto social.	-Limitar el presupuesto social gracias a las incitaciones de mercado.
MEDIOS	-Indemnización y trasferencias monetarias. -Redistribución anónima, universal e incondicional.	-Integración de los individuos al mercado de trabajo. -Acción personalizada, dirigida, condicional.

Fuente: Elaboración propia a partir de Boyer (2006).

Obviamente el ESA no es la única configuración de las perspectivas menos welfaristas en el Continente. Mulas (2010), por ejemplo, habla del “Estado dinamizador”, que fomenta la participación y activación⁴ de la ciudadanía en detrimento de la indemnización y en favor de la inversión social en educación y formación integral, lo que promovería una ciudadanía “útil”. A estas perfilaciones se les suman tantas otras que debaten sobre las posibilidades de realizar reformas, sobre todo en un entorno en el que el coste electoral puede ser elevado⁵.

⁴ Adaptamos la idea de “activación” de Eichhorst, Konle-Seidl (2008) y Van Berkel, (2009), que la entienden como vinculación entre protección social y empleo en cuanto que las prestaciones sociales tienden a condicionarse a la búsqueda activa de empleo.

⁵ Para una revisión del debate politológico sobre estrategias de reforma en las políticas públicas, valga el trabajo de síntesis de Del Pino (2005).

Classen y Clegg (2007) redundan en esta cuestión identificando las reformas a partir de los niveles de condicionalidad de las prestaciones. Estas se basan en el comportamiento futuro de la persona beneficiaria o, de otra forma, bajo el compromiso de un determinado comportamiento y actitud, reclamando así una mayor participación de la persona en su proceso de inserción. Este es nuestro caso, el de las RMI, que suponen para las personas beneficiarias la aceptación –y compromiso– de una serie de conductas e itinerarios para acceder y mantener la prestación. Esto supone una estrategia claramente divergente de las políticas activas de empleo, pues si estas también pretenden la inserción laboral de las personas paradas, en absoluto tienen las implicaciones de las medidas condicionales de las RMI (Eichhorst, 2008).

Moreno y Serrano (2007) abundan en esa cuestión con lo que entienden como incremento de la individualización o personalización en las intervenciones (que requieren mayor participación de los individuos en su situación). También apuntan sobre la enfatización del empleo y la persuasión para la autonomía económica a través del mismo, así como la contractualización o condicionalidad de los derechos. El resumen final es que el comportamiento de las personas en la dimensión económica determina el acceso y disfrute de los derechos sociales.

Estas consideraciones parecen entrar en conflicto con las recomendaciones comunitarias. De hecho, la Recomendación del Consejo Europeo 92/ 441 CEE, reconoce que la exclusión social es un problema resultado de los cambios sufridos en el marco europeo y propone el establecimiento de una renta mínima garantizada entre los Estados miembros⁶ en vistas a la inserción social de las personas más pobres. No obstante, la propia UE, en la fallida Estrategia de Lisboa, entendía como necesaria la modernización de la política social a través de la inversión en capital humano y la constitución de un Estado Activo de Bienestar apoyado en medidas macroeconómicas adecuadas. En definitiva, si el crecimiento económico garantizaba el mantenimiento de las prestaciones sociales, sería necesario hacer regresar al mercado laboral a las personas más alejadas del mismo.

Ciertamente el centro de la política social europea ha sido siempre el empleo, empezando por la libre circulación de trabajadores y trabajadoras en el territorio comunitario que consagraba el Tratado de Roma, por lo que no deben extrañar estas propuestas. Es más, el Método Abierto de Coordinación, como el resto de comunicaciones de la Comisión Europea, articulan la protección social a través del empleo.

Pero, en el detalle y en tiempos de bonanza económica, que podría entenderse como un contexto en el que sin la presión de la deuda los criterios de austeridad y

⁶ Esta iniciativa impulsó el desarrollo de las RMI en el sur de Europa, caso de España.

sospecha de dependencia de las prestaciones sociales no deberían estar tan presentes, encontramos una presencia del ESA. Es el caso de la Comunicación de 2003 sobre modernización de la protección social para crear más y mejores empleos se asumía que los sistemas de protección de rentas desincentivaban a la búsqueda de empleo (Comisión Europea, 2003).

La Comunicación de 2006 incidía en la inclusión activa de personas muy alejadas del mercado laboral (Comisión Europea, 2006), así como la Comunicación del 2007 –sobre modernización de la protección social–, estableció una nueva estrategia para movilizar a las personas aptas para trabajar en sintonía con los rasgos generales de las RMI (prestación por trabajo). En este caso, la Comisión aprovechó para recordar a los Estados miembros que seguía siendo necesario que, para que trabajar fuera rentable [sic], era necesario seguir revisando los factores que lo desincentivaban. La condicionalidad en las prestaciones contribuiría a tal fin (Comisión Europea, 2007).

Con estos antecedentes se establecía un contexto que, con la crisis, encontraba la situación favorable para que (especialmente en los países del sur de Europa), la austeridad y medidas de control fueran factibles no sólo estableciendo dudas sobre los consensos sociales básicos, sino mediante la desconfianza y reducción de los derechos sociales (De Lucas, 2011).

La cuestión, ahora, no trata tanto de si las estrategias políticas –macro– sobre las políticas públicas se han extendido de una u otra forma, sino comprobar –en lo micro–, la presencia de la lógica *workfare* en la acción profesional. Una lógica que supuestamente no deberá tener cabida en un trabajo social promotor de derechos y no constreñirse por las herramientas institucionales que puede emplear (RMI en concreto o servicios sociales en general).

5. RESULTADOS. EXISTE CONDICIONALIDAD Y TAMBIÉN EXPRESIONES OPRESIVAS

De esta forma, es necesario revisar los testimonios de los y las trabajadores sociales estudiados. Para el análisis de la información recabada se ha decidido seguir el recorrido de la aplicación de la RMI en Madrid. Esto es, el acceso a la prestación económica y de apoyos personalizados para la inserción sociolaboral, la firma del Programa de Inserción Individual y, por último, el seguimiento de la prestación.

En cuanto al acceso a la prestación, hay voces que critican la duración de la gestión que retrasa la percepción de la primera *paga*⁷, sobre todo por la situación de necesidad de las personas beneficiarias. Pero también hay otras opiniones que

⁷ Así se denomina la RMI entre los perceptores.

justifican ese tiempo para evitar fraudes. Más aún, hay quienes opinan que algunas de estas personas cuentan con ingresos procedentes de la economía informal⁸, con lo que pueden esperar⁹.

Esto genera una relación peculiar de intercambio entre profesionales y personas usuarias. Los primeros proveen de la prestación económica ligada al proceso –pautado– de inserción en el que aparecen también supuestos de merecimiento de derechos, así como juicios morales que reclaman la obligación de responder a la sociedad que les protege¹⁰.

Es con la población de etnia gitana donde aparecen ideas de la pobreza resultado de modos de vida incorrectos y decisiones individuales. También manifestaciones sancionadoras de conductas no deseadas o divergentes a criterios de supuesta normalidad. A partir de ahí el etiquetaje es inevitable (“cultura RMI”), al igual que el estereotipo prejuicioso y juicios de valor sobre la falta de esfuerzo, irresponsabilidad, ausencia de capacidades parentales correctas y parasitismo social¹¹.

⁸ La RMI acepta estos ingresos si se declaran, pero se descuentan de la prestación. El problema es que no se declaran siempre, molestando a los profesionales, especialmente quines trabajan con familias de etnia gitana (aunque también ocurre con otros perfiles).

⁹ Si la gente estuviera siete meses sin comer de verdad, pues perdona, se moriría, se pondría aquí a dar patadas ¡No es cierto! (...) Si alguien puede tener el lujo de mantenerse en el aire siete meses para que le concedan eso, ya está manteniendo así la trampa, porque nadie vive siete meses del aire (TS10).

¹⁰ Debería ser una obligación más que un derecho para lo que veo yo y ven mis compañeros. Debería ser una obligación tuya a insertarte debido a que estás cobrando una prestación pública. Una obligación de tal manera que si no se cumple se extinguiera la prestación automáticamente (TS4).

¹¹ Están totalmente cronificados y enganchan directamente con la pensión no contributiva y aunque se quejan mucho de que esa vida no es para ellos y tal, luego los hijos que están viniendo todos con dieciocho añitos y con familia y empiezan a cobrar RMI. Y aún así estos hacen poco ¿eh? por insertarse en el mundo laboral. Ellos van a su rollo, van a su historia, ¡Es que no madrugan! tienen a los hijos y no se encargan de ellos, van con los amigos, se van con no sé qué a los porros. Es muy difícil cambiar todo eso (TS12).

Lo que tienen integrado es la “paga”, y con esa palabra ya te dicen mucho. “Vengo a tramitar la paga para mi hija”. Yo cuando vienen tan jovencitas lo primero que les digo es: “lo primero que tienes que demostrar es que estas buscando trabajo, que eso lo dice la ley (...) Lo que yo me encuentro aquí es que la pauta se repite ¿No? padres que tienen niñas, niñas de diecisiete dieciocho años que se quedan embarazadas y solicitan RMI. Sí que vemos que ese patrón se repite y como que lo tienen muy integrado. (TS9).

¿Qué ocurre en mi zona?, la mayoría son población de etnia gitana, pero casi todos son de vivienda pública, una vivienda pública con unos ingresos mínimos como son las RMI, les subvencionan el piso, de tal manera que al mes están pagando unos cuarenta o cincuenta euros por el piso, más otros treinta euros de comunidad, más gastos mínimos. Con el canal de Isabel II hay un convenio que le quitan un poquito, con la electricidad también, bonos sociales, la tasa de basuras exentas al 100%. Entonces dices de los quinientos treinta y dos euros ¿cuánto me llevo en gastos? ciento cincuenta euros, el resto

La baja cuantía de la prestación económica es el argumento empleado para evitar ese supuesto parasitismo social o la desincentivación de la búsqueda de trabajo¹². Aunque también se llega a creer que la *paga* puede ser contraproducente, necesitando endurecer sus condiciones limitando la permanencia en el programa y así incentivar la búsqueda de empleo¹³.

Hay casos en los que se afirma que las personas usuarias de albergues deberían recibir la mitad de la prestación al estar recibiendo una prestación en especie (alojamiento y comida)¹⁴.

Respecto al segundo, una vez concedida la prestación, el titular de la misma debe presentarse en un el plazo de treinta días en su centro de Servicios Sociales para firmar el PII. En caso contrario se suspende la prestación.

El PII establece un itinerario con contenidos consensuados¹⁵ entre trabajadores sociales y titular. Requiere de entrevistas y reuniones periódicas para comprobar

es para comer. Pero no sólo eso, es que además me dedico a la chatarra, a la venta ambulante, o me voy a Mercamadrid a por fruta y la vendo (TS12).

¹² Yo no veo que la cantidad esté mal, yo no daría más cantidad de la que se está dando. Sí que es verdad que es muy mínima, pero si se da más la gente no buscaría empleo, dar más cantidad no incentivaría la búsqueda de empleo. Ya me parece que en muchos casos hay gente que no le sale rentable trabajar. Para muchas familias de cuatro o cinco miembros ya están cobrando el máximo que son quinientos treinta y dos euros con todas las becas de comedor completas, beca de libros completas, tiene un montón de ayudas por el hecho de recibir la RMI, con lo cual si les ofrecen un trabajo de setecientos u ochocientos euros, no les sale rentable trabajar, porque tienen que pagarse las becas, los libros, no les es rentable trabajar en ese caso (TS4).

(...) por un lado sí que es verdad que se queda corta, pero tampoco puede ser lo mismo que el salario mínimo o que el subsidio por desempleo porque no han cotizado. Si fuera más cantidad puede que digan ¡Para qué voy a trabajar! Si ya pasa, si ya hay muchos que dicen “me han ofrecido un trabajo de media jornada, no me interesa si voy a cobrar lo mismo que la renta”. Si fuera más cantidad, sí que es verdad que corren el riesgo de acomodarse, que muchos se acomodan porque no quieren trabajar. Pero sí que es verdad que para Madrid es una cantidad pequeña, ni una habitación pueden alquilar con eso (TS5).

¹³ Creo que esta prestación ha habido gente a la que le ha hecho mucho daño, más que bien, porque se han acomodado (TS1).

Yo sería partidaria de modificar la ley de RMI en que no fuera para toda la vida. En otras Comunidades Autónomas se tiene durante seis meses. Seis meses si, seis meses no y hasta ahí (TS12).

¹⁴ Esto es una opinión, porque yo creo que ahí hay una perversión, si el derecho es para unos mínimos y ellos los tienen cubiertos en una institución, tienen cama, comida, etc., y luego les queda toda la prestación...Yo no sé si habría que modificar o suspender o limitar a la mitad la cuantía, o lo que los expertos consideren que saben más que yo, durante un tiempo porque sí se puede crear un agravio comparativo (TS8).

¹⁵ El perceptor tiene que estar de acuerdo con las actividades a desarrollar, pero la búsqueda de empleo no puede consensuarse, como tampoco la escolarización de menores en familias con hijos.

esfuerzos y avances realizados. El itinerario suele responder sobre todo a criterios inducidos por el profesional.

Durante este proceso de gestión de itinerarios encontramos posturas claramente divergentes en cuanto aparecen nuevos perfiles resultado de la actual crisis económica. Son los llamados “perfiles normalizados”¹⁶ que son víctimas de una situación ajena a ellos (la crisis). En cambio, el resto de perfiles sufren su condición, a pesar del reconocimiento de los condicionantes que provoca la propia pobreza como generadora de más pobreza, resultado de opciones individuales¹⁷. Restan también otros testimonios que dividen entre perfiles legítimos y los que no lo son. Los primeros expresan buena predisposición para participar en actividades de inserción, deseo de cambiar su vida y atender a las demandas profesionales.

Por último, pueden existir sanciones o retirada de la prestación en el seguimiento de la misma si no se cumplen los itinerarios acordados. Estas medidas disciplinarias, junto con las amenazas de retirada de la prestación, sirven de herramienta coercitiva para impulsar la intervención. Se castigan conductas entendidas como no responsables procurando su no repetición.

6. CONCLUSIONES

El último proceso recesivo de la economía ha establecido el contexto necesario para el debilitamiento de las políticas sociales y los consensos básicos del bienestar, apoyado en políticas previas y de activación en el caso concreto de los programas de garantía de ingresos.

¹⁶ Como vivimos una crisis económica, han venido profesionales de gran nivel, como arquitectos, que dicen” mira es que llevo dos años sin tener un proyecto, entonces he consumido mis ahorros” gente normalizadísima, normalizadísima que le tienes que explicar en que consiste la RMI (TS10)

Los nuevos desempleados no quieren la RMI, porque con eso no pueden vivir, lo que quieren es trabajar. Muchas veces no te vienen a pedir la RMI, te vienen a pedir ayuda, les ofreces tú la prestación. Con este perfil están deseando que les mandes a búsqueda de empleo (TS2).

¹⁷ (...) una persona totalmente normalizada que por la situación de crisis la ha pedidola RMI, pero bueno constantemente esta "oye mira" o sea, se la ve buscando trabajo ves la diferencia ¿Sabes? como con mucha motivacion para encontrar un trabajo (TS9).

Ayer vino una chica ¡Y esta chica era licenciada en económicas y empresariales! bueno con una formación... y era parada de larga duración, cuando te viene esta clase media-alta, bueno mas bien media, con la desesperación con la que viene. Con la desesperación que no te vienen otras personas más acostumbradas a trabajos más precarios y estar en el paro, volver a trabajar luego vuelve al paro. No, esta gente que ha estado trabajando muchos años, que ha tenido que ir a un paro que ve que no encuentra trabajo vienen con tal desesperacion de “¿Y ahora qué?” que digo, bueno la RMI es como ese pequeño colchón que te baja un poco la ansiedad, porque claro a ellos la cantidad es muy pequeña pero a ellos les da mucha tranquilidad de decir bueno tengo ese colchón (TS1).

Las posturas relativas al *work to welfare* de origen norteamericano han llegado a la Europa continental en forma de Estado Social Activo de bienestar, incluso en el ámbito comunitario.

Esto significa una tendencia de cambio que traspasa el carácter colectivo de las necesidades hacia una mayor responsabilidad de las obligaciones individuales.

Paralelamente, emerge una filosofía o antropología filosófica propia del *workfare* y el ESA que enfría los principios universales de la protección social.

En este sentido, el análisis de las entrevistas revela aspectos de la presencia de la filosofía del *workfare* congruentes con planteamientos de reestructuración de los sistemas de bienestar.

Pero las entrevistas realizadas no suponen una demostración matemática de la existencia de criterios cada vez más restrictivos en la protección social y, en concreto, de las rentas mínimas. Ni siquiera a pesar de la constancia de que estas rentas han sufrido recortes en la crisis actual, endureciéndose los criterios de acceso y seguimiento. Pero sí suponen una sospecha de presencia de criterios, pensamiento y acciones que encajan en una antropología filosófica que no entiende que la ciudadanía otorgue derechos, sino que deben ser ganados a través de la asunción y reproducción de comportamientos normalizados. Este planteamiento, en el seno del trabajo social nos resulta preocupante, no sólo porque elude las bases estructurales de la desigualdad, sino porque corre el riesgo de enmarcarse en prácticas opresivas y discriminatorias.

Se hace hincapié en las obligaciones sociales de los perceptores más que en el derecho de garantizar unos ingresos mínimos, al igual que parece justificarse la reciprocidad como medio para legitimar prestaciones sociales no derivadas de una estrecha relación laboral: todo derecho debe conllevar obligaciones como medio de resarcir y legitimar una deuda adquirida con la sociedad.

A su vez, la condicionalidad se entiende también como forma de evitar la desincentivación de la búsqueda de empleo (aunque no se habla de trabajo) y la creación de dependencia, planteando al individuo como responsable de su propio bienestar y de sus carencias, pero no de los riesgos sociales derivados de los orígenes estructurales de reproducción de la desigualdad.

7. BIBLIOGRAFÍA

- BARBIER, J. C. (2001). Welfare to work policies in Europe: The current challenges of activation policies. Centre d'études de l'emploi. Document de Travail 11. [fecha de consulta: 7 abril 2015]. Recuperado de <http://www.cee-recherche.fr/fr/publicationspdf/01doc11.pdf>

- BOYER, R. (2006). El Estado Social a la luz de las investigaciones regulacionistas recientes. *Revista de Trabajo*, 2(3). [fecha de consulta: 9 abril 2015].
Recuperado de
<http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/revistrabajo/REVISTA3.pdf>
- CLASEN, J., & Clegg, D. (2007). Levels and levers of conditionality: Measuring change within welfare state. In J. Clasen & N. A. Siegel (Eds.), *Investigating welfare state change. The dependent variable problem in comparative analysis* (pp.166-197). [fecha de consulta: 10 abril 2015]. Recuperado de
http://www.sps.ed.ac.uk/staff/social_policy/clasen_jochen
- CLINTON, W. J. (1995, January 24). State of the union address. *The Washington Post*. [fecha de consulta: 10 abril 2015].
Recuperado de <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/states/docs/sou95.htm>
- COMISIÓN EUROPEA (2003) *Modernización de la protección social para crear más y mejores empleos: un enfoque general que contribuya a hacer que trabajar sea rentable*. [fecha de consulta: 12 abril 2015].
Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu>
- COMISIÓN EUROPEA (2006) *Consulta sobre una acción a nivel de la UE destinada a promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral*. [fecha de consulta: 12 abril 2015]. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu>
- COMISIÓN EUROPEA (2007) *Modernizar la protección social en aras de una mayor justicia social y una cohesión económica reforzada: promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral*. [fecha de consulta: 12 abril 2015].
Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu>
- DEAN, H. (2007) The ethics of welfare-to-work. *Policy and politics*, 35(4), 573-590. [fecha de consulta: 20 abril 2015]. Recuperado de <http://eprints.lse.ac.uk>
- DE LUCAS, F. (2011) ¿Refundación del capitalismo? *Intervencao social*, N° 37 pp. 59-76.
- DEL PINO, E. (2005) La Reforma del Estado de Bienestar Bismarckiano: Instituciones político-económicas, opinión pública y estilo de la reforma de la protección por desempleo en Francia y España. Unidad de Políticas Comparadas CSIC. Documento de Trabajo, 12-05. [fecha de consulta: 22 abril 2015]. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10261/1648>
- DINGELDEY, I. (2007) Between workfare and enablement – The different paths to transformation of the welfare state: A comparative analysis of activating labour market policies. *European Journal of Political Research*, 46(6), 823-851. [fecha de consulta: 26 abril 2015]. Doi: 10.1111/j.1475-6765.2007.00712.x
- EICHHORST, W., & Konle-Seidl, R. (2008) Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies. *Institute for the Study of Labor. IZA Discussion Paper, 3905*. [fecha de consulta: 7 mayo 2015].
Recuperado de <http://ftp.iza.org/dp3905.pdf>

- GRENN, D. (1999) *An End to Welfare Rights: The rediscovery of Independence*. Choice in welfare, 49. [libro en línea]. Recuperado de <http://www.civitas.org.uk/books/openAccess.php>
- HANDLER, J. F. (2004) *Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe: The paradox of inclusion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HANDLER, J. F. (2008) The rise and spread of workfare, activation, devolution, and privatization, and the changing status of citizenship. UCLA School of Law. Research Paper, 08-05. [fecha de consulta: 12 mayo 2015]. Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=1097720>
- LODEMEL, I., & TRICKEY, H. (2001) A new contract for social assistance. In I. Lodemel & H. Trickey (Eds.), *An Offer you can't refuse: Workfare in international perspective* (pp.1-41). [libro en línea]. <http://press.uchicago.edu/books.html>
- MORENO, L., y SERRANO, A. (2007) Europeización del Bienestar y activación. *Política y Sociedad*, 44(2), 31- 44. [fecha de consulta: 15 mayo 2015]. Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0707230031A>
- MULAS, C. (Coord.). (2010) *El Estado dinamizador: nuevos riesgos, nuevas políticas y la reforma del Estado de Bienestar en Europa*. Madrid: Editorial Complutense.
- PIERSON, P. (1994) *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STADING, G. (1990) El camino hacia el subsidio activo. ¿Otra forma de protección social o amenaza para la ocupación? *Revista Internacional del Trabajo*, 109(4), 499-516. [fecha de consulta: 20 mayo 2015].
Recuperado de http://www.guystanding.com/files/documents/The_road_to_workfare_-_Spanish.pdf
- VAN BERKEL, R. (2009) The Provision of Income Protection and Activation Services for the Unemployed in 'Active' Welfare States. An International Comparison. *Journal of Social Policy*, 39, 17-34.

XII. EL TRABAJO SOCIAL EN LOS SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA

Ana Isabel Lima Fernández

*Profesora Asoc. del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Complutense de Madrid.
Docente en la UNED. Presidenta del Consejo General del Trabajo social de España.
analima@cgtrabajosocial.es*

Carmen Verde Diego

*Doctora en Filosofía. Profesora Titular de Universidad. Departamento de Análisis e Intervención Psicosocioeducativa de la Universidad de Vigo. Vocal del Consejo General del Trabajo Social de España.
carmenverde@uvigo.es*

Enrique Pastor Seller

*Doctor en Sociología. Profesor Titular de Universidad. Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad de Murcia. Vicepresidente del Consejo General del Trabajo Social de España.
epastor@um.es*

Sumario: 1. La herencia post-franquista y la configuración de un sistema público de servicios sociales más allá de la “Beneficencia” 2. La creación de los Servicios sociales públicos en la España constitucional. 2.1. La relevancia de la profesión de trabajo social en la construcción del Sistema. 2.2. Estructura del Sistema Público de Servicios sociales. 2.2.1. Financiación (Plan Concertado), prestaciones y equipamiento básico del sistema. 2.2.2. Niveles de atención y población destinataria del sistema. 3. Evolución del sistema: nuevas leyes de servicios sociales hacia la universalización. 4. Los servicios sociales ante la crisis. 5. Los Informe sobre los Servicios sociales en España: estado actual del sistema, demanda y perfil de usuario. 6. Referencias bibliográficas.

Conceptos centrales: Sistema público de servicios sociales, estructura colegial, trabajo social, crisis, demanda, usuarios, *Consejo General del Trabajo social*, investigación servicios sociales.

Resumen: El capítulo presenta una descripción del sistema público de servicios sociales en España. Comienza con un breve recorrido histórico de sus antecedentes en la

transición española (1975-1978), haciendo especial hincapié en el protagonismo que tuvo el Trabajo social y la estructura colegial en su configuración. Continúa con la descripción del sistema: su financiación, prestaciones básicas, equipamiento, niveles de atención y población destinataria. Sigue con la evolución del sistema y de la legislación de servicios sociales que establece la universalización de prestaciones y servicios. Finaliza el capítulo con el análisis de los efectos de la crisis en España (2008) en los servicios sociales. La modificación de la demanda, el cambio de la población atendida así como el impacto de las políticas de austeridad en el propio sistema público de servicios sociales se analizan a partir de los informes de investigación sobre servicios sociales realizados por el *Consejo General del Trabajo social* (Lima, 2014; Lima 2015, en prensa) a partir de encuestas realizadas a trabajadores/as sociales como profesionales en primera línea de combate ante la crisis.

1. LA HERENCIA POST-FRANQUISTA Y LA CONFIGURACIÓN DE UN SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES MÁS ALLÁ DE LA “BENEFICENCIA”

El Sistema público de servicios sociales se configura en el Estado español con la proclamación de su Constitución en 1978 tras cuarenta años de dictadura. Diferentes autores han analizado la acción social en la etapa franquista caracterizándola como carente de un marco organizativo general, con un importante peso del sector privado religioso y, en todo caso, ligada a las vicisitudes políticas y económicas de este período (Cerdeira, 1987; Alemán, 1991:152-153; Garcés, 1992:48-52). La *Sección Femenina de Falange Española*¹ asumió el encargo del Régimen de ofrecer “*auxilio social*” a los “necesitados” con una explícita carga ideológica (Sabater, 1989; García Padilla, 1990), compartiendo este encargo con *Cáritas*² que ejercía su *Acción Católica* desde una percepción más social inspirada en la *Encíclica Rerum Novarum* (1891) del Papa León XIII (Gutiérrez, 1993).

En general, entre el golpe militar de 1936 y 1959 España se caracterizó por acciones caritativas del sector privado religioso, así como por el esbozo de una mínima *Beneficencia Pública* articulada desde el Gobierno.

En 1960 se crea el *Fondo Nacional de Asistencia Social* (FNAS) que tenía por objeto financiar los establecimientos de la beneficencia y dotar de ayudas económicas ocasionales –previa prueba de necesidad– a personas “pobres” (Casado y Guillén, 1987:109). En 1963, se aprobó la *Ley de Bases de la Seguridad social* dependiente

¹ Creada en 1934 como rama femenina del único partido político de la Dictadura, *Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista* (FET y de las JONS). La Sección femenina impuso un “*Servicio social de la mujer*”, al estilo del “servicio militar masculino”, de carácter obligatorio donde se instruía a las jóvenes para ser buenas patriotas, buenas cristianas y buenas esposas.

² Nació en 1942 como *Secretariado Nacional de Caridad*.

de un *sistema general de previsión social* en el nivel contributivo que siguió siendo graciable y discrecional para el resto de la población a la que se proveía “de medios materiales para la subsistencia sin que hubiese todavía una planificación para la integración social” (Villa, 1993: 28-29).

La última década del franquismo está caracterizada por el final del aislamiento internacional en el contexto de la crisis económica de los Estados de Bienestar en Europa con la implantación en España de planes de estabilización económica (1959) y de desarrollo (1964) financiados algunos por fondos europeos (Gutiérrez, 1993:262-266; 2001).

En 1975, el diagnóstico sobre la asistencia social franquista en España ofrece un panorama repleto de carencias: no existen políticas redistributivas; la beneficencia está muy ideologizada; las acciones caritativas dispersas se ofrecen sin consideraciones técnicas; está sustentada en el paternalismo y la ayuda individual sin apoyar la autonomía personal; resultó ajena a la prevención de situaciones carenciales y desligada de las necesidades reales de la población; carece de organización, coordinación, planificación o financiación suficiente; en definitiva, la asistencia social franquista fue puramente paliativa, graciable y *asistencialista* (Sabater, 1989).

2. LA CREACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES PÚBLICOS EN LA ESPAÑA CONSTITUCIONAL

Tras la muerte de Franco (1975), y durante la Transición urgió democratizar el Estado. Alemán Bracho (1991: 175-178) sintetiza la reestructuración realizada en: 1) supresión de las instituciones del franquismo³, 2) reformas de la estructura administrativa⁴; 3) reestructuración de la seguridad social asumiendo el Estado las funciones en empleo, educación y servicios sociales, y 4) configuración del Estado descentralizado en Comunidades Autónomas con competencias delegadas de la Administración central, entre ellas, las relacionadas con la asistencia social⁵.

³ Como el *Ministerio Nacional*, la *Organización Sindical franquista*, y la *Sección femenina* (1977).

⁴ En 1977 las antiguas “Beneficencia”, “Asistencia social” y “Servicios sociales de la Seguridad Social” se reestructuran en la *Dirección General de Asistencia social y Servicios sociales* dependientes del Ministerio de Trabajo. Se crean el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) y el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO).

⁵ Cumpliendo los requerimientos constitucionales (Título VIII) España se organiza territorialmente en diecisiete Comunidades autónomas –además de dos ciudades autónomas: Ceuta y Melilla–, provincias y municipios. La administración del Estado tiene una estructura tripartita: la central (con competencias para todo el Estado), la autonómica (con competencias propias, a veces delegadas en exclusiva por la administración central), y la local constituida por ayuntamientos, mancomunidades de ayuntamientos, comunidades de villa, consorcios, comarcas, entidades de

En lo que respecta al “sistema de servicios sociales”, la Constitución de 1978 sólo se pronuncia de forma indirecta en el Artículo 50 al referirse a la “tercera edad”. Pero el espíritu del texto constitucional y las alusiones a la protección que el Estado debe garantizar a los ciudadanos son claras (art. 25, art. 39, art. 42). Asimismo es abundante el articulado en materia de Política social (art. 47, 49, 50) (Alemán, 1991: 184-188).

A partir de la proclama constitucional se ponen las bases del actual sistema público de servicios sociales, expresión ya de una política social estructurada y organizada en el contexto de un Estado social democrático de Derecho que se irá desarrollando y consolidando en las diferentes Administraciones del Estado en el transcurso de la década de los ochenta.

El Sistema Público de Servicios Sociales se configuró en torno a una distribución competencial constitucionalmente establecida, según la cual corresponde al Estado “garantizar el principio de solidaridad e igualdad” (Art. 138) para que todos los españoles tengan “los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado” (Art. 139); las Comunidades Autónomas tienen, de acuerdo con el texto constitucional, competencia exclusiva en materia de asistencia social (Art. 148.20). (Lima, 2011: 30)

2.1. LA RELEVANCIA DE LA PROFESIÓN DE TRABAJO SOCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA

Desde el estallido de la guerra civil y hasta los años sesenta las asistentes sociales españolas se formaron bajo los requerimientos ideológicos y confesionales del Régimen y trabajaron con un marcado signo benéfico-asistencial carente de científicidad. Su currículum formativo era disperso, compartimentalizado, eminentemente práctico y funcionalista, todo ello reflejo de la escasa configuración del rol profesional del Trabajo social.

La censura impidió que el Trabajo Social en España pudiera conocer los avances científicos y metodológicos de la Disciplina que se producían en el mundo. A pesar de ello, las asistentes sociales consiguieron, a partir de los setenta, formarse con la ayuda de expertos internacionales llegados para asesorar en la implementación de los planes de desarrollo (Colomer, 2009).

También en esa década, las asistentes sociales comenzaron a organizarse como profesión al amparo de la *Ley de asociaciones culturales* de 1964 hasta desembocar

ámbito inferior al municipio (entidades menores), etc. Las Diputaciones provinciales y, en su caso, los consejos y cabildos insulares (Islas Baleares y Canarias) son una administración supramunicipal que se corresponde territorialmente con las provincias españolas.

en la *Federación Española de Asistentes Sociales* (FEDAAS, 1967). En Barcelona, en 1968, en el *I Congreso de Asistentes Sociales*, concluyeron que su actividad profesional debía emanciparse de la *confesionalidad religiosa* y que era imprescindible su formación teórica y metodológica para ejercer con dignidad.

En los últimos estertores del franquismo, la FEDAAS mantuvo intensos debates de carácter científico (Seminarios de Manresa, 1971 y Negrales 1972) y político en un contexto caracterizado ya por la aparición de movimientos y partidos de oposición a la Dictadura. Este fue el periodo de la llamada “*crisis de la profesión*” que, visto con perspectiva, no era más que un rico periodo de profunda reconceptualización del Trabajo Social en España (De la Red, 1993; Colomer, 2009; Lima, 2011).

Le siguió la denominada por N. de la Red (1993) “Etapa de estabilización técnica y perspectiva científica (1970-1980)” del Trabajo social en España, una edad de oro donde la organización colegial promovió multitud de Jornadas y Congresos⁶ en los que se defendía la urgencia de la democratización, el Bienestar social, y la viabilidad de un sistema de Servicios Sociales público impulsado desde la profesión.

Durante la Transición, la FEDASS, presidida por aquel entonces por Patrocinio Las Heras Pinilla, promovió tras las *III Jornadas profesionales de Pamplona* (1977) la edición de un libro para guiar la creación de los servicios sociales en España, finalmente editado en 1979. *Introducción al Bienestar social* (Heras y Cortajarena, 2014), ya popularmente conocido como el “*Libro de las casitas*”, acabó siendo un referente no solo para las asistentes sociales, como *agentes de cambio*, sino también una hoja de ruta para partidos políticos e instituciones públicas ya que ofrecía todas las claves conceptuales y organizativas para el nuevo sistema (Las Heras, 1984, 2000; Lima, 2011):

La intención declarada no consistía en ser *solo* un libro para asistentes sociales sino, desde el Trabajo Social, ser una propuesta para el nuevo Estado Social y de Bienestar recién llegado (o traído). La instauración del Sistema Público de Servicios Sociales, y el lugar de la profesión como referencia del mismo, tuvo en *Introducción al Bienestar social* uno de sus primerísimos sustentos. (Lombardero, 2014: 192)

También a la FEDAAS se le debe la enmienda que presentó el Senador Lorenzo Martín Retortillo Baquer en 1978 para substituir en la redacción de la Constitución española el término “*beneficencia*” por el de “*asistencia social*” (Las Heras, 2000;

⁶ Jornadas: Mallorca, 1970; Barcelona, 1971; Valencia, 1975; Pamplona 1977. Congresos: Madrid, 1972; Sevilla, 1976.

Lima, 2011). Obviamente la cuestión lingüística encerraba una profunda modificación de la consideración de los servicios sociales como un derecho de ciudadanía más allá de la graciable discrecionalidad de la ayuda benéfica a los “necesitados”.

El papel de la estructura colegial –la FEDAAS primero y el *Consejo General del trabajo social* en el que se transformó a partir del año 1982– es, sin duda, un aspecto característico de la creación, implantación y desarrollo del Sistema público de Servicios sociales en España. La influencia de la profesión de Trabajo social ha sido paradigmática en la aparición y consolidación de los servicios sociales en la España democrática y sigue siéndolo hoy en día en el que se lucha para que no sea desmantelado a partir de los actuales argumentos de la *inevitable* austeridad económica, tal como veremos en el último apartado de este capítulo.

2.2. ESTRUCTURA DEL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA

2.2.1. *Financiación (Plan concertado), prestaciones y equipamiento básico del sistema*

La construcción del Sistema público de Servicios sociales no vino acompañada de una *Ley “General” de Servicios sociales*. Serán finalmente las Comunidades Autónomas quienes desarrollen el marco legislativo y de ejecución en materia de asistencia social en sus respectivos territorios de acuerdo al Artículo 148.20 del texto constitucional. En ellas se fueron aprobando, entre 1982 y 1987, las llamadas *Leyes de primera generación de servicios sociales*.

En 1985, la *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen local* vino a establecer competencias a los municipios a través de su artículo 25.2.k en la “*prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social*”.

La ausencia de normativa de carácter estatal y la dispar legislación en los diferentes territorios urgieron el establecimiento de unos mínimos comunes en materia de asistencia social para todo el Estado articulando el *Plan Concertado para el desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios sociales de Corporaciones Locales* (Plan Concertado). Aprobado en 1988 como un auténtico “Pacto de Estado” entre la Administración Central, la Autonómica y la Local –con compromiso de gestión, financiación, información y asistencia técnica– su fin fue asegurar una serie de “prestaciones básicas” en el ámbito local de *Información, orientación y asesoramiento; Ayuda a domicilio; Alojamiento y convivencia; y Prevención e inserción social* que viniesen a garantizar los derechos básicos, económicos y sociales de los ciudadanos en todo el Estado español (Garcés, 1992: 52-53).

El Plan concertado estableció además una serie de equipamientos municipales: centros de acogida, albergues y “Centros de servicios sociales” de carácter comunitario, titularidad y gestión pública dieron soporte a las prestaciones básicas. En ellos se incluyeron las *Unidades básicas de Trabajo social de Zona* (UTS), polivalentes y multidisciplinares de planificación, programación, gestión e intervención social donde los y las trabajadores sociales se reafirmaron como profesionales nucleares del Sistema (Gutiérrez, 2001, Lima, 2011).

2.2.2. Niveles de atención y población destinataria del sistema

Los niveles de atención de los servicios sociales se establecieron en función del territorio, la complejidad de la problemática a atender, su intensidad y la especificidad de las prestaciones. En base a estos criterios se determinó la existencia de un nivel de atención primaria y un nivel de atención secundaria que dieron lugar respectivamente a los *Servicios Sociales de Atención Primaria* (también llamados generales, de base, comunitarios) y los *Servicios Sociales Especializados*.

Los *Servicios sociales de Atención Primaria*, pretenden ofrecer prestaciones de carácter general y polivalente a toda la población. Constituyen el cauce de acceso más natural e inmediato de la ciudadanía a los servicios sociales. Realizan tareas de información, asistencia, promoción y desarrollo comunitario, gestionan servicios de atención domiciliaria y orientan y derivan al ciudadano hacia los servicios correspondientes. Pueden tener carácter sectorial centrado en grupos con problemáticas específicas siempre que la intervención no recomiende su derivación a los servicios sociales especializados. Por lo demás han de ser prestados por equipos profesionales interdisciplinares entre los cuales, figura el/la trabajador/a social.

Los *Servicios sociales especializados* atienden aquellas situaciones que por su complejidad, especificidad o duración no puedan ser resueltas en los Servicios sociales del primer nivel. El acceso se hace a través de la derivación de atención primaria de forma que tienen un carácter complementario a aquella. Requieren de una mayor cualificación de sus recursos humanos, técnicos y materiales. Se desarrollan en *áreas de actuación* establecidas en la propia legislación con objetivos concretos, equipamientos y programas específicos para cada área.

Las *áreas de actuación* fueron definidas en la década de los ochenta en función de los sectores de población y de las problemáticas diferenciadas que pudieran sufrir: Familia, Infancia y Juventud; Minusválidos; Vejez; Mujer; Drogodependientes y alcoholismo; Minorías étnicas; Delincuencia y reclusos; y otras problemáticas de marginación social (transeúntes, inmigrantes, refugiados y apátridas, etc.)

Aunque a los servicios sociales podía acceder cualquier persona, la consideración de determinar “áreas de actuación” a los que se debía prestar *especial atención*

pretendió reforzar la idea de la *igualdad material* entre todos los españoles y la *especial* atención para aquellos cuyas situaciones les mantenían en posición desigualitaria por razón de género (mujer), edad (infancia, mayores), pertenencia a una minoría (minorías étnicas), o por vivir situaciones de discriminación que el Estado debía contrarrestar.

3. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA: NUEVAS LEYES DE SERVICIOS SOCIALES HACIA LA UNIVERSALIZACIÓN

A partir de los noventa comenzaron en España a modificarse algunas de las leyes de Servicios sociales autonómicas apareciendo las *leyes de segunda generación*. La actualización legislativa conllevó un debate sobre la finalidad del sistema: las problemáticas de los usuarios no debían ser consideradas *sustantivas* de las personas sino situaciones *adjetivas* expresadas en un período de sus biografías. Debía abandonarse la concepción de unos servicios sociales *sectoriales* dirigidos a un determinado “tipo de usuarios” (en el imaginario colectivo “*pobre*” y “*marginal*”). Comenzó a hablarse de personas “con discapacidad” en vez de “minusválidos”, personas “sin hogar” en vez de “transeúntes”, etc. en un cambio de actitud político y profesional –más allá del uso “políticamente correcto” del lenguaje– que trasladó su mirada de los usuarios “tradicionales” del sistema para los cuáles los servicios sociales habían sido *especialmente* creados, a las situaciones de carencia, dificultad o necesidad de cualquier ciudadano.

Consolidado el Sistema de servicios sociales, en 2006 se aprobó la conocida como “Ley de dependencia”⁷ que creó un conjunto de servicios y prestaciones destinados a la promoción de la autonomía personal. Lo novedoso de la Ley es la consideración de que el derecho a las prestaciones del sistema se postula como un derecho *subjetivo* de las personas.

En el mismo período aparece en España la *tercera generación de leyes* de servicios sociales, actualmente en vigor⁸. En este caso se caracteriza, entre otras

⁷ Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

⁸ Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de servicios sociales. Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo de Derechos y Servicios Sociales. Ley 12/2007, de 11 de octubre de servicios sociales Cataluña. Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia. Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales del País Vasco. Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears. Ley 5/2009, de 30 de junio, de servicios sociales de Aragón. Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de la Rioja. Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha. Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León.

cuestiones, por su carácter normalizador; el reconocimiento del derecho subjetivo de las personas a las prestaciones en la propia elaboración de catálogos o carteras de servicios; la ampliación y consolidación de derechos y deberes de las personas usuarias; la importancia de la calidad en el sistema (entre la que figura el derecho de la persona atendida a tener un/a trabajador/a social como profesional de referencia en el sistema).

En definitiva, la razón de ser de los servicios sociales públicos es garantizar y satisfacer los derechos sociales subjetivos de la ciudadanía, siendo de este modo, instrumento de la justicia social. La universalización del Sistema que lo configura como el *V Pilar del Estado de Bienestar* (junto al sistema educativo, el de salud y el de empleo) (Casado, 2010; Pastor 2012; Vilà, 2012).

4. LOS SERVICIOS SOCIALES ANTE LA CRISIS

Desde 2008, la crisis, ha traído consigo graves problemas estructurales en España: tasas de desempleo del 25% (el 55% para menores de 30 años), hogares con todos sus miembros sin trabajo (más del 10%), o sin ningún tipo de ingreso (651.200 hogares según el Instituto Nacional de Estadística (2013), o con trabajos tan precarios que no permiten salir de la pobreza (el 12% de los asalariados), ejecuciones hipotecarias con desahucios (aumentaron en un 134'13% ya en 2012, según el Consejo General del Poder Judicial), índice de pobreza del 25% de la población (FOESSA, 2013) que se incrementa al 26% en el caso de la infancia (González-Bueno, Bello y Arias, 2012).

A partir de 2012 comenzó a disminuir el presupuesto del Plan Concertado al tiempo que aumentó la demanda de ayuda de los ciudadanos. Ese año las ayudas de emergencia social (para alimentos, medicinas, electricidad...) se dispararon en un 182% respecto al año anterior mientras que las Comunidades autónomas recortaban 13.000.000 € en esa partida según denunció en 2013 el *Consejo General del Trabajo social*.

En 2013, la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* española decretó que las competencias municipales en asistencia social serían “impropias” a partir de 2016 substituyendo los servicios sociales en municipios de menos de 20.000 habitantes por una única prestación consistente en la: “*Evaluación, información, orientación y asesoramiento de situaciones de necesidad social y atención a situaciones de emergencia social*”.

El *Consejo General del Trabajo social* –que formuló alegaciones y enmiendas a la Ley– advirtió, a través de su Presidenta Ana Isabel Lima Fernández, al igual que otros expertos (Laparra, M. y Pérez, B., 2011; López y Renes, 2011; Cáritas, 2013, Vilà, 2014) de los riesgos que implica el desmantelamiento de los Servicios

sociales públicos, alertando de la pérdida de garantía de servicios y prestaciones en los sectores más vulnerables de la sociedad, del incremento de la desigualdad y la exclusión social y de la fractura de la cohesión social.

Las políticas de austeridad instauradas en España provocan el retorno a prácticas caritativas del período preconstitucional que destruyen la concepción universalista de la justicia social y pone en riesgo la sostenibilidad del sistema.

Esta situación de descapitalización del sistema público y de aumento galopante de necesidades está ocasionando que el sistema deba acudir a la iniciativa de organizaciones no gubernamentales para conseguir que las personas puedan cubrir sus necesidades de subsistencia más básica a través de prestaciones en especie, lo que nos vincula con escenarios de graciabilidad, asistencialismo, caridad, limosna, etc., que se creían superados (Pastor y Sánchez, 2014).

Las políticas de recortes, en España y otros países del sur de Europa (Laparra y Pérez, 2012), han provocado la revitalización de un activo compromiso político-social de los profesionales del Trabajo social y de su estructura colegial, el *Consejo General del trabajo social*, en un proceso denominado ya por Martínez Herrero y Cruz Santos y Ioakimidis (2014): la “reconceptualización del trabajo social en Europa del Sur”.

5. LOS INFORME SOBRE LOS SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA (2014, 2015) ESTADO ACTUAL DEL SISTEMA, DEMANDA Y PERFIL DE PERSONA ATENDIDA

El *Consejo general* llevó a cabo dos investigaciones la primera durante 2013, la segunda durante 2014 cuyo objetivo era constatar el impacto de la crisis y las políticas de austeridad en el sistema de servicios sociales. Los dos *Informe sobre los Servicios sociales en España* publicados en 2014 y 2015 (Lima, 2014, 2015a) se construyeron a partir de una encuesta a 1400 trabajadores/as sociales colegiados en activo en todo el territorio. Sus datos son extrapolables a los aproximadamente 40.000 colegiados en España.

En el *I Informe sobre los Servicios sociales en España* (I ISSE) (Lima, 2014) se analizó, entre otros, la situación de los/las profesionales del trabajo social; su opinión sobre los efectos de los recortes en la universalidad y la calidad del servicio; la valoración sobre la privatización de las prestaciones sociales; la demanda de la población atendida; el nuevo perfil de los usuarios atendidos; y su opinión sobre los retos del sistema. En el *II Informe* (II ISSE) (Lima, 2015a) además, se añadieron

preguntas sobre el impacto de la reforma de la administración local y la vulneración de Derechos sociales, entre otras cuestiones.

Los resultados de investigación de los dos Informes son muy similares, aunque con diferencias relacionadas con la tipología de demandas y necesidades como luego identificaremos. En relación al sistema, establecen que: a) los/as trabajadores/as sociales en España consideran que peligran la calidad y la universalidad de los servicios sociales; b) se ha incrementado el número de trabajadores en centros de titularidad privada al tiempo que han disminuido los empleados públicos en los centros de servicios sociales; c) el 80'2 % aprecia una tendencia a la subcontratación o privatización de servicios; d) el 75% se opone a sistemas mixtos de financiación –público/privado– en los servicios sociales; e) el 58% de los/as trabajadores/as sociales consideran que la gestión privada de servicios sociales no garantizará la universalidad del acceso a prestaciones y el 53% que disminuirá la calidad de las mismas (Lima, 2014).

Teniendo en cuenta el análisis de la demanda, se constata: a) la intensificación de solicitudes desde el año 2012 relativas a dependencia (y personas mayores), pobreza económica y exclusión social (empleo, vivienda, alimento, etc.); b) un fuerte incremento en la petición de ayudas económicas –u de otro tipo– y de *información y orientación*; c) una sobrecarga del sistema especialmente en: *Información y valoración, Intervención y apoyo familiar, Intervención y protección de menores*; d) una sobrecarga laboral de los profesionales que en un 74% gestionaron una media de 49 solicitudes al día.

En lo que respecta al perfil de la persona atendida, la investigación del *ISSE I* ha identificado: a) un cambio respecto a los usuarios “tradicionales” de los servicios sociales; b) el impacto de la crisis en la clase media que constituye, según el 45'2% de los entrevistados, la “nueva” población atendida por el sistema desde 2012, personas que nunca habían acudido a él con anterioridad; c) la incorporación de población joven entre los nuevos usuarios, algunos con estudios universitarios; d) el perfil del “usuario tipo”: *Mujer entre 36 y 50 años con estudios primarios, casada, que vive con pareja e hijos, sin trabajo, con subsidio de desempleo o pensionista*. El *ISSE II* ha añadido a este perfil tipo, una importante presencia del colectivo de “mayores dependientes y extranjeros, los cuales habitan hogares con una renta media que ronda poco más de 500 euros al mes”. Una de las cuestiones que consideramos resaltar respecto a los datos que nos ofrecen ambos informes, es que aunque con muy escasa diferencia interanual si se detecta un cambio en la demanda, así, en el *ISSE I* era la *Ayuda para dependencia y mayores* mientras que en el *ISSE II* lo son la *Pobreza, exclusión y garantía de ingresos*, siendo ello un indicador más del aumento de la pobreza y la exclusión, tal y como se puede contrastar con otras investigaciones sobre la materia.

Por último, en relación a los retos de futuro y el impacto de las políticas de austeridad en los servicios y la población, mientras que en I ISSE (2014) los/as trabajadoras sociales señalan, entre otros, la necesidad de “conseguir que los servicios sociales sigan siendo públicos” y de “mantener la actual situación” así como solucionar los “problemas de financiación” del sistema; ya en el II ISSE (2015) manifiestan casi en su totalidad (un 90%) que las medidas de austeridad están afectando especialmente a las personas más vulnerables de la sociedad; considerando que son la infancia y la adolescencia los grupos más afectados negativamente por ella (un 90) y que ésta afecta más gravemente a las mujeres (76%). Existe también amplio consenso (73%) en afirmar las políticas de recortes han vulnerado alguno de los derechos humanos de las personas con las que se trabaja.

Estos resultados coinciden, en general, con otros estudios realizados en España⁹ que constatan el fuerte impacto que está teniendo la crisis, las políticas de austeridad y los recortes presupuestarios en el sistema de los servicios sociales y en la población atendida por éstos, lo que nos lleva a afirmar que la crisis se encuentra afectando doblemente a las personas, por una parte, al encontrarse en situaciones de exclusión y, por otra, al no disponer de políticas de protección ante tales situaciones, lo que ocasiona situaciones de “abismo” y “violencia estructural” (Pastor y Sánchez, 2014).

Un año después de la primera investigación del Consejo, y mientras se realizaba la segunda, en 2014, los Presupuestos Generales del Estado recortaron un 36% la partida destinada a los servicios sociales. La tendencia indica que la financiación del sistema será cada vez más exigua, mientras que las investigaciones que se llevan a cabo señalan que sigue incrementando la demanda como efecto de las políticas de austeridad.

Todo ello muestra cuán delicada es la situación en estos momentos de un sistema público, el de servicios sociales, que se resiste, a través de sus profesionales y su organización colegial, a ser desmantelado, para seguir cumpliendo con su más elemental exigencia: promover la justicia social.

Todo ello justifica también que el *Consejo general del trabajo social*, cumpliendo el mandato de la profesión expresado en su *XII Congreso Estatal de trabajo social* –Marbella, 2013– haya iniciado una campaña en defensa de los “Derechos sociales por la dignidad”, solicite una modificación de la Constitución española para que se reconozcan los derechos sociales como derecho subjetivo de la ciudadanía e inste la promulgación de una *Ley marco de servicios sociales*.

⁹ López y Renes, 2011; Pastor, 2011, 2012, 2013; Barriga, 2012; Gallego y Subirats, 2012; García y Ramírez, 2012; Roldan y Castañer, 2012; Pastor, 2012; Alguacil, 2012; FOESSA, 2013; Pastor y Sánchez, 2014; Lima, 2015b.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEMÁN BRACHO, M^a.C. (1991). *El sistema público de Servicios Sociales en España*. Granada, Impredisur.
- ALGUACIL, J. (2012). La quiebra del incompleto sistema de Servicios Sociales en España. *Cuadernos de Trabajo Social*, 25 (1), 63-74.
- BARRIGA, L. (2012). La protección a las situaciones de quiebra económica de Particulares. Un desafío para los Servicios Sociales en España. *AZARBE Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 1, 21-38.
- CASADO, D. (Coord.) (2010). *Leyes de Servicios Sociales del siglo XXI*. Cáritas, FOESSA.
- CASADO, D. y GUILLÉN, E. (1987). *Introducción a los Servicios Sociales*. Madrid, Acebo.
- CÁRITAS (2013). *VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social*. Madrid, Cáritas Española. Disponible en <http://edit.um.es/exclusionsocial/files/2014/02/2013-Cáritas.pdf>
- CERDEIRA GUTIÉRREZ, I. (1987). Los servicios sociales del franquismo a la Constitución. *Cuadernos de Trabajo Social* n° 0, 134-159.
- COLOMER, M. (2009). *El trabajo social que yo he vivido (1939-1897)*. Barcelona-Madrid, Impulso a la Acción social y Consejo general del Trabajo social
- DE LA RED VEGA, N. (1993). *Aproximaciones al Trabajo Social*. Madrid, Siglo XXI.
- GALLEGO, R. Y SUBIRATS, J. (2011). *Autonomies i desigualtats a Espanya: percepcions, evolució social i polítiques de benestar*. (Con)textos. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics. Generalitat de Catalunya.
- FOESSA (2013). *Desigualdad y derechos sociales. Análisis y perspectivas*. Madrid, Cáritas. Disponible en http://www.caritas.es/noticias_tags_noticiaInfo.aspx?Id=6475
- GARCÉS FERRER, J. (1992). *Administración Social Pública. Bases para el estudio de los Servicios Sociales*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- GARCÍA, G. Y RAMÍREZ, J.M. (2012). *Índice de desarrollo de los Servicios Sociales*. Madrid, Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales. Disponible en <http://www.directoressociales.com/documentos/novedades-endiscusi%C3%B3n.html>
- GONZÁLEZ-BUENO G. Y BELLO, A. Y ARIAS M. (2012). *La infancia en España: El impacto de la crisis en los niños*. UNICEF. Disponible en <http://www.unicef.es/actualidad-documentacion/publicaciones/la-infancia-en-espana-2012-2013>
- GUTIERREZ RESA, A. (1993). *Caritas Española en la sociedad del bienestar 1942-1990*. Barcelona, Hacer.

- GUTIÉRREZ, RESA, A. (2001). El Plan Concertado de prestaciones básicas de Servicios Sociales en España (once años del Plan Concertado). *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 93, 89-130.
- MARTÍNEZ, I. y CRUZ SANTOS, C. y IOAKIMIDIS, V. (2014). Reconceptualizando el trabajo social en Europa del Sur: el retorno de la política en tiempos de malestares. *Servicios sociales y Política social*, Vol. XXXI (106), 11-24.
- LAS HERAS, P. (1984). Las Jornadas de Pamplona: recuerdo y análisis. *Servicios Sociales y Política social*, 3, 35-36.
- LAS HERAS (2000). "La construcción histórica de una profesión". En VV.AA *Pasado, presente y futuro del Trabajo social* (pp.15-82). Madrid, Publicaciones de la UPCO.
- LAS HERAS, P. y CORTAJARENA, E. (2014). *Introducción al bienestar social. El libro de las casitas*. Madrid, Consejo General del trabajo social.
- LAPARRA, M. Y PÉREZ, B. (2011). *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Madrid, FUNDACIÓN FOESSA.
- LAPARRA, M. Y PÉREZ B. (coords.) (2012). *Crisis y fractura Social en Europa. Causas y efectos en España*. Barcelona, Obra Social La Caixa.
- LIMA, A.I. (2011). *Trabajo social, un análisis para la acción*. Madrid, Consejo General del Trabajo social.
- LIMA, A.I. (Coord.) (2014). *I Informe sobre los Servicios sociales en España*. Madrid, Consejo General del Trabajo social.
- LIMA, A.I. (Coord.) (2015a). *II Informe sobre los Servicios sociales en España*. Madrid, Consejo General del Trabajo social.
- LIMA, A.I.(2015b). Fighting against the fallacy: social workers know that social development is not incompatible with economic development. *Servicios Sociales y Política Social*, Vol. XXXII (108), 21-44.
- LOMBARDERO, X. (2014). Introducción al bienestar social: el libro de las casitas. *Servicios sociales y Política social*, Vol. XXXI (106), 192-194.
- LÓPEZ, J. Y RENES, V. (2011). Los efectos de la crisis en los hogares: nivel de integración y exclusión social. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 113, 189-199.
- PASTOR, E. (2011). Impact Effectiveness and Sustainability of Social Policies and Local Democracy Through the Social Involvement. *Revista de Cercetare si Interventie Sociala*, 35, 7-27.
- PASTOR, E. (2012). Gobernanza de los Servicios Sociales municipales: dar voz y salida a las aspiraciones ciudadanas. *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(1),143-148.
- PASTOR, E. (2013). Ciudadanía y participación en contextos de fractura y exclusión social. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, 22, 91-103.
- PASTOR, E. and SANCHEZ, M. (2014). Analysis and Impact of the Economic Crisis and Regulatory Changes in the Needs and Benefits System Municipal Social Services: Analysis Case of Murcia-Spain. *Revista de Cercetare si Interventie Sociala*, 47, 7-31.

- ROLDÁN, E. Y CASTAÑAR, M. (2012). Servicios Sociales en tiempos de crisis. *Cuadernos de Trabajo Social*, 25 (1), 13-17.
- VILÀ, A. (2012). La nueva generación de leyes autonómicas de servicios sociales (2006-2011): análisis comparativo. *AZARBE Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 1, 143-157.
- VILÀ (2014). La reforma local y su impacto en los servicios sociales. *Servicios Sociales y Política Social*, Vol. XXXI (106), 25-47.
- VILLA, M. (1993), Reflexiones en torno a la evolución de los métodos de protección social pública. *Revista de Trabajo Social*, nº 129, 24-35.

XIII. EXCLUSIÓN SOCIAL Y TRABAJO SOCIAL: DISEÑO DE UN INSTRUMENTO DE DIAGNÓSTICO PARA SU USO EN LOS SERVICIOS SOCIALES DE ATENCIÓN PRIMARIA EN ESPAÑA¹

Víctor M. Giménez Bertomeu

*Doctor por la Universidad de Alicante. Profesor Contratado Doctor.
Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad de Alicante
victor.gimenez@ua.es*

Yolanda Doménech López

*Doctora por la Universidad de Alicante. Profesora Titular de Universidad.
Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad de Alicante
yolanda.domenech@ua.es*

Miguel Ángel Mateo Pérez

*Doctor en Sociología. Profesor Titular de Universidad.
Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad de Alicante
ma.mateo@ua.es*

Sumario: 1. Introducción. 2. La Escala de Diagnóstico de la Exclusión Social-Modelo UA: objetivos, características generales, estructura y contenidos. 3. Elaboración y validación de la escala: proceso, participantes y diseño metodológico. 4. Resultados: perfil de la población estudiada, alcance e intensidad de la exclusión. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

Conceptos Centrales: Exclusión social, diagnóstico, Trabajo Social, Servicios Sociales

Resumen: En este texto se describe la experiencia de diseño, desarrollo y validación de un instrumento de valoración de la exclusión social para su uso por trabajadores sociales de los Servicios Sociales de Atención Primaria actualmente en curso. Esta experiencia se enmarca en un contrato de investigación más amplio denominado “Proyecto sobre

¹ Este trabajo se ha elaborado en el marco del contrato de investigación “Proyecto sobre diagnóstico de la exclusión social e intervención en la población usuaria de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Alicante. Fases 1 y 2” (ref. AYTOALICANTE1-14I y AYTOALICANTE1-15I). Investigador principal: Víctor M. Giménez Bertomeu. Equipo de investigación: Yolanda Doménech López, Miguel Ángel Mateo Pérez y Nicolás de Alfonseti Hartmann.

Diagnóstico de la Exclusión Social e Intervención en la población usuaria de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Alicante”, desarrollado en dos fases (2014 y 2015), suscrito entre el Grupo de Investigación sobre Trabajo Social y Servicios Sociales (GITSS) de la Universidad de Alicante y el Ayuntamiento de Alicante.

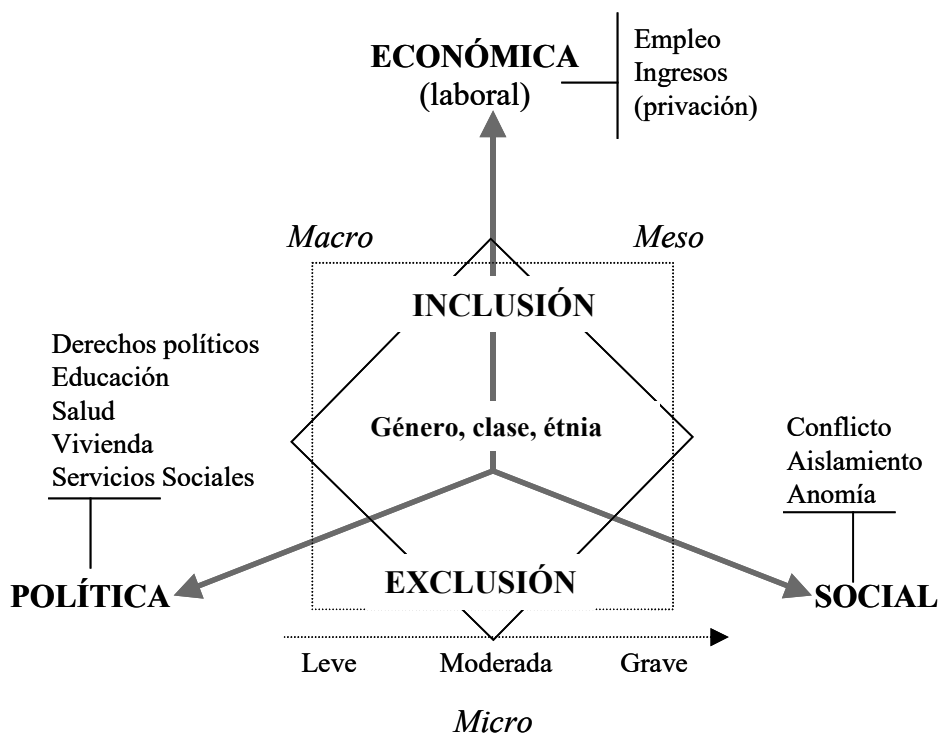
En primer lugar, se aborda la cuestión de la medición de la exclusión social y su utilidad en el ámbito del Trabajo Social y los Servicios Sociales. En segundo lugar, se presenta el proceso seguido para el diseño de un instrumento de diagnóstico de la exclusión social para trabajadores sociales. En tercer lugar, se describen las principales características del instrumento sometido a validación. Asimismo, se presentan datos empíricos resultantes del proceso de puesta en práctica de la Escala de Diagnóstico de la Exclusión Social (EES) diseñada, utilizada con la población atendida en las Unidades de Emergencia e Inclusión de la Concejalía de Acción Social del Ayuntamiento de Alicante entre noviembre de 2014 y febrero de 2015. Por último, el texto incluye las principales conclusiones que se pueden extraer del trabajo realizado hasta el momento.

1. INTRODUCCIÓN

El esfuerzo por consensuar una definición teórica y operativa ha llevado a plantear qué es la exclusión social señalando cuáles son sus características y sus dimensiones (Laparra et al., 2007). Así, aunque hay matices en las diferentes definiciones sobre la exclusión social, hay un consenso importante sobre qué características tiene la exclusión social. De esta forma, la exclusión afecta a múltiples dimensiones o facetas de la vida de las personas a lo largo del tiempo y las causas son estructurales, derivadas del modelo socio-económico, político y cultural (Subirats, 2005; Laparra, 2008; AA.VV., 2008 y 2012).

La mayoría de trabajos la exclusión social establecen una serie de “dimensiones” o “áreas de incidencia” sobre las cuales los procesos de exclusión social afectan de manera directa a las personas. Por lo tanto, la exclusión no es tanto un “estado” en el que personas/hogares o grupos están inmersos, sino el conjunto de procesos vinculados al ciclo de vida de las personas/grupos y que son resultado de factores estructurales más amplios. Algunos autores señalan la importancia de los factores individuales/personales (Atkinson and Davoudi, 2000) o de factores asociados al ciclo vital o al curso de la vida a la hora de entender las consecuencias de la exclusión social (Backman and Nilsson, 2011; Dewilde, 2003, 2008, 2012; Ezquerra, 2011). Sin quitarle importancia a los factores individuales, hay que destacar el carácter social de la exclusión, generada por diferentes tipos de relaciones sociales desiguales. La persona sufre las consecuencias de dichas relaciones a todos los niveles y, evidentemente, también forma parte de los procesos de inclusión.

Figura 1. Ejes y aspectos de los procesos de exclusión social.



Fuente: elaboración propia.

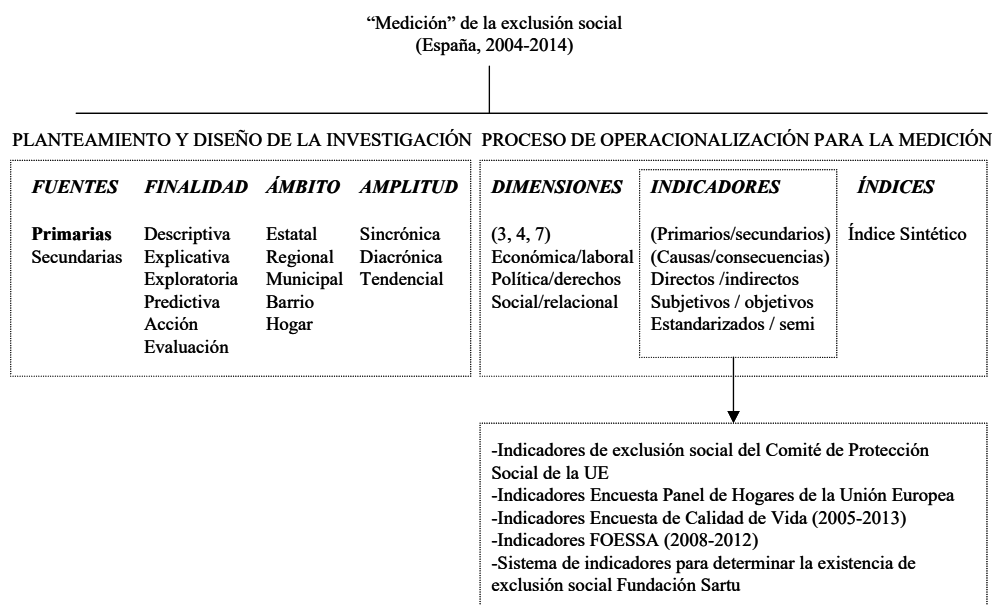
La exclusión social es variable en alcance (se puede manifestar en la acumulación de problemas en diversos ámbitos de la vida) e intensidad (los problemas en esos ámbitos se pueden manifestar con diferentes grados de severidad). La interacción entre ambos aspectos de la exclusión hace que ésta pueda aparecer por problemas severos en un solo ámbito o ser resultado de una multitud de problemas no severos en varios ámbitos. Asimismo, desde el punto de vista temporal, puede ser un fenómeno de corta duración o, por el contrario, una experiencia prolongada (Dewilde, 2008).

Desde la perspectiva de su medición, en general, los estudios empíricos parten de la discusión conceptual y establecen una definición operativa de la exclusión social que considera a ésta, en la práctica, como una propiedad más de las personas y susceptible de ser objetivable y medida al preguntar/observar a los casos/sujetos de estudio. Con posterioridad, se establecen diferentes dimensiones de la exclusión (dimensión económica, política y social) y se construyen indicadores/variables para cada una. Los indicadores pueden proceder de fuentes secundarias

(encuestas realizadas por organismos estadísticos oficiales, armonizadas o no, como el Panel europeo de Hogares, la Encuesta de Calidad de Vida, entre otras) o de fuentes primarias (esto es, investigaciones que diseñan sus propios cuestionarios e indicadores sobre exclusión, puesto que los objetivos, el concepto operativo del que se parte y/o la finalidad del estudio son diferentes a los establecidos por los organismos estadísticos oficiales).

Las investigaciones con fuentes primarias sobre exclusión siguen diferentes procesos en la construcción de los indicadores, el cuestionario, su aplicación, validación y análisis posterior, ya que los objetivos perseguidos suelen ser distintos, así como sus ámbitos de análisis o su finalidad.

Figura 2. Investigaciones sobre la medición de la exclusión social: factores para su análisis y comparación.



Fuente: elaboración propia.

La intervención social muchas veces necesita presentar opciones simples para problemas muy complejos, como se da en el caso de las investigaciones sobre exclusión social (Sánchez y Jiménez, 2013).

Es precisamente en el sistema público de Servicios Sociales donde son necesarios instrumentos adecuados y sencillos para el análisis de los procesos de exclusión

social que permitan planificar, desarrollar y evaluar itinerarios de inserción social. Este enfoque analítico no es incompatible con la dimensión relacional de las/os trabajadoras/as sociales en su desempeño profesional con las personas usuarias.

El reto metodológico en el contexto de la intervención social en materia de exclusión desde los Servicios Sociales de Atención Primaria radica, precisamente, en analizar desde el diagnóstico social realizado con las personas usuarias, los procesos estructurales, ajustando la intervención social a aspectos que en muchas ocasiones son las consecuencias de la exclusión y no las causas. En ese sentido, determinar los factores de exclusión a los que las personas están expuestas y analizar la prevalencia de las consecuencias de éstos, es un trabajo indispensable para acompañar el desarrollo personal y trabajar por la inclusión activa de las personas desde los Servicios Sociales de Atención Primaria. Ello supone también reconocer el papel y la utilidad de la investigación como una de las fuentes de conocimiento para la intervención social (Pawson, Boaz, Grayson, Long and Barnes, 2003).

2. LA ESCALA DE DIAGNÓSTICO DE LA EXCLUSIÓN-MODELO UA

El modelo de escala de diagnóstico de la exclusión que se presenta ha utilizado diversas fuentes en su elaboración. En primer lugar, se ha partido de las fuentes seleccionadas en la revisión bibliográfica realizada sobre el concepto y medición de la exclusión, publicadas en los últimos cinco años (2008-2014, incluidos). En segundo lugar, se han utilizado propuestas operativas de medición de la exclusión social (o la inclusión social) (Subirats, 2005; AA.VV., 2008, 2014; Raya, 2007, 2010; Federación Sартu, 2011) y documentos institucionales². También, en la formulación de algunos ítems, se ha tenido en cuenta fuentes secundarias que ya cuentan con indicadores de exclusión útiles para hacer operativa la medición de la exclusión (Estrategia UE 2020, INE, Encuesta de Condiciones de Vida, Encuesta de Población Activa, Programa de Absentismo Escolar del Ayto. de Alicante) o fuentes utilizadas por el Ayuntamiento de Alicante en la recogida de datos de posición (Ficha Social).

2.1. OBJETIVOS DE LA ESCALA

La escala de diagnóstico de la exclusión social tiene varios objetivos:

² Instrumento de Valoración de la Exclusión Social. Gobierno Vasco (Decreto 385/2013, de 16 de julio. BOPV nº 149, de 07/08/2013). Herramienta diagnóstica de la exclusión social (Ayuntamiento de Alicante, 2013). Indicadores del nivel de acercamiento a espacios de inclusión (Ayuntamiento de Alicante, 2013).

Objetivo general

- Establecer la posición de una persona en el continuo entre la inclusión y la exclusión, facilitando información al profesional acerca de si se encuentra ante una situación de inclusión, una situación de riesgo de exclusión o vulnerabilidad o ante una situación de exclusión social.

Objetivos específicos

- Identificar el *alcance* de la exclusión, es decir, los ámbitos/dimensiones afectados que presentan carencias o dificultades.
- Establecer la *intensidad* de la exclusión, es decir, el grado de afectación de los ámbitos/dimensiones que presentan carencias o dificultades.

Estos objetivos están formulados para ser útiles para la práctica profesional en la intervención social:

- Conocer el alcance de la exclusión, permite identificar áreas y/o núcleos de intervención.
- Conocer la intensidad de la exclusión, permite establecer la gravedad de la afectación.
- Conocer alcance e intensidad, posibilita establecer prioridades y diseñar intervenciones.

2.2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA ESCALA

La escala es un instrumento para el diagnóstico individual, persona a persona. No permite valorar la intensidad y alcance de la exclusión en una unidad familiar.

Además, para ser utilizada en los Servicios Sociales, la escala en proceso de validación reúne dos características clave: sencilla en su aplicación y breve en su extensión. De otro modo, es difícil garantizar que sea utilizada cotidianamente en los procesos de intervención.

La escala validada, con base en un rango de puntuaciones previamente definido, proporcionará la clasificación de cada situación objeto de valoración en cuatro categorías, según la intensidad de la exclusión objetivada y la dimensión valorada: ninguna, leve, moderada o grave. Esta clasificación será la base para la toma de decisiones y el diseño de la intervención posterior en cada ámbito/dimensión.

En cualquier caso, la escala debe ser un instrumento más al servicio del profesional y en ningún caso puede sustituir la valoración del profesional, sino complementarla. Así, para elaborar el diagnóstico social es recomendable la triangulación de fuentes de datos y de técnicas de recogida de datos.

2.3. ESTRUCTURA Y CONTENIDOS

La escala en proceso de validación se estructuró en tres partes:

- Datos de posición.
- Escala de diagnóstico de la exclusión social-Modelo UA.
- Valoración profesional.

En todas ellas, existía un campo denominado “Observaciones del/la profesional”, donde el/la trabajador social podía realizar los comentarios que considere oportunos sobre el apartado en cuestión.

2.3.1. Datos de posición

Los datos de posición han sido necesarios para la validación de la escala. En la versión definitiva serán los datos que se recojan en la Ficha Social utilizada por la Concejalía de Acción Social del Ayuntamiento de Alicante.

Estos datos incluyen:

- *Datos administrativos* (Nº expediente y persona de la unidad familiar a la que se aplica la escala; Código del/la trabajador/a social que cumplimenta los datos; Fecha de introducción de datos; Motivo de la introducción de datos).
- *Datos sociofamiliares* de la persona usuaria y, en su caso, de los miembros de su unidad familiar (Nº de personas que componen la unidad familiar; Parentesco con la persona usuaria a la que se aplica la escala; Fecha de nacimiento; Género; Nacionalidad; Situación jurídico-administrativa en el país; Pertenencia a una minoría étnica; Nivel de estudios; Tipo de enfermedades/discapacidades, entre otros).

2.3.2. Escala de diagnóstico de la exclusión social-Modelo UA

Es la escala propiamente dicha. Ésta incluye:

- Seis ámbitos vitales: (1) Vivienda/alojamiento, (2) Económico, (3) Laboral, (4) Educativo/formativo, (5) Salud, (6) Socio-relacional.
- Ocho dimensiones: (1) Vivienda/alojamiento, (2) Situación económica/ Nivel de ingresos, (3) Situación laboral, (4) Educación y formación, (5)

Salud, (6) Aislamiento, (7) Conflictividad familiar y social y (8) Aceptación social.

2.3.3. Valoración profesional

La valoración profesional consiste en la apreciación diagnóstica del/la trabajador/a acerca de la intensidad de la exclusión social (grave, moderada, leve o ninguna) en cada dimensión, útil para el proceso de validación de la escala.

3. ELABORACIÓN Y VALIDACIÓN DE LA ESCALA

3.1. PROCESO

El proceso de elaboración y validación de la escala consta de 7 pasos:

- Paso 1 (abril-octubre 2014). Análisis de fuentes bibliográficas y diseño del borrador de la escala.
- Paso 2 (octubre 2014). Presentación del borrador de la escala al Programa de Inclusión Social del Ayuntamiento de Alicante, para revisión y propuestas. Revisión posterior de la escala y de sus puntuaciones.
- Paso 3 (octubre-noviembre 2014). Pruebas del funcionamiento de la escala con casos no estructurados. Revisión posterior de la escala y de sus puntuaciones.
- Paso 4 (noviembre 2014). Pretest de la escala en doble formato (papel y electrónico) con casos reales, con dos trabajadores/as sociales de las Unidades de Emergencia e Inclusión y con el Programa de Inclusión Social. Revisión posterior de la escala y de sus puntuaciones.
- Paso 5 (noviembre 2014-marzo 2015). Recogida de datos para el estudio de validación de la escala por los trabajadores/as sociales de las Unidades de Emergencia e Inclusión.
- Paso 6 (marzo-mayo 2015). Depuración y análisis de datos para el estudio de validación de la escala por parte del equipo investigador.
- Paso 7 (mayo-octubre 2015). Informe final de validación de la escala y propuestas de mejora de la misma y del manual de uso por el equipo investigador, en curso en el momento de elaboración de este texto.

3.2. PARTICIPANTES

La recogida de datos para el estudio de validación del instrumento se ha realizado entre el 24 de noviembre de 2014 y el 20 de febrero de 2015. Posteriormente, tras llevar a cabo una primera depuración de los datos, se solicitó a los trabajadores sociales que volvieran a introducir los casos erróneos del 27 de febrero al 9 de marzo de 2015.

En total, los casos de los que se introdujeron datos ascendieron a 501. Tras la depuración, los casos válidos fueron 452.

Todos los casos fueron introducidos con fines diagnósticos en el marco del proceso de intervención que realizan las Unidades de Emergencia e Inclusión del Ayuntamiento de Alicante. La información fue recogida por trabajadores/as sociales de dichas unidades de todos los Centros Sociales municipales, con la siguiente distribución de registros válidos por Centro Social:

Tabla 1. Número de casos por Centro Social (n y %).

Centro Social	n	%
Centro Social 1	105	23,2
Centro Social 2	74	16,4
Centro Social 3	79	17,5
Centro Social 4	80	17,7
Centro Social 7	114	25,2
Total	452	100,0

Fuente: elaboración propia.

El instrumento de recogida de datos recogió el tiempo de cumplimentación de la escala en cada una de sus partes. El tiempo medio utilizado para la cumplimentación de la escala, incluidos los datos sociodemográficos y la valoración profesional, fue de 18:04 minutos (DT: 14:41), oscilando entre 2:32:56 y 0:04:59. La mediana fue de 14:46 minutos (Rango=2:27:57).

Considerando únicamente la escala, es decir, excluyendo los datos sociodemográficos y la valoración profesional, la media de tiempo utilizado para cumplimentarla fue de 9:36 minutos (DT=8:12), oscilando entre 2:01:12 y 0:03:04. La mediana fue de 7:58 minutos (Rango=1:58:08).

3.3. DISEÑO METODOLÓGICO

El análisis de datos diseñado para la validación de la escala es el siguiente:

- Análisis univariable y bivariable, con pruebas paramétricas y no paramétricas en función del nivel de medición de las variables para estimar: diferencias de medias entre grupos (t de Student y ANOVA de un factor y/o sus equivalentes no paramétricas) y asociación entre variables (V de Cramer, Gamma, Rho de Spearman y coeficiente de correlación de Pearson, y/o sus equivalentes no paramétricas).
- Análisis multivariable, para la estimación de la dimensionalidad del instrumento (Análisis factorial de componentes principales y Análisis de Escalamiento Multidimensional).
- Análisis de la validez (contenido y criterio) y fiabilidad del instrumento (α de Cronbach).

Además, este análisis es complementado con un análisis exploratorio para la clasificación de la población, a fin de proporcionar criterios para vincular los resultados diagnósticos de la escala con la intervención profesional, realizado a partir del análisis de conglomerados de k medias y del análisis discriminante.

4. RESULTADOS

Se muestran a continuación los resultados descriptivos preliminares obtenidos en el proceso de validación de la escala.

4.1. PERFIL DE LA POBLACIÓN ESTUDIADA

Las características sociodemográficas de la población estudiada fueron las siguientes:

Tabla 2. Características sociodemográficas de la población (n y %).

Variables	n	%
<i>Género</i>		
Mujer	288	65,0
Varón	155	35,0
Total	443	100,0
<i>Edad</i>		
15-19	4	,9
20-24	22	4,9
25-29	26	5,8
30-34	57	12,6

EXCLUSIÓN SOCIAL Y TRABAJO SOCIAL: DISEÑO DE UN INSTRUMENTO...

Variables	n	%
35-39	60	13,3
40-44	81	17,9
45-49	60	13,3
50-54	66	14,6
55-59	42	9,3
60-64	32	7,1
65-69	2	,4
Total	452	100,0
<i>Nº miembros Unidad Familiar</i>		
1	140	31,0
2	111	24,6
3	85	18,8
4	53	11,7
5	24	5,3
6	29	6,4
7	7	1,5
8	3	,7
Total	452	100,0
<i>Nacionalidad</i>		
Española	327	72,3
Extranjera	125	27,7
Total	452	100,0
<i>Minoría étnica</i>		
Sí	62	13,7
No	389	86,3
Total	451	100,0
<i>Situación jurídico administrativa en el país</i>		
Situación irregular	18	4,0
Situación en trámites de regularizar	1	,2
Situación regularizada	433	95,8
Total	452	100,0
<i>Nivel de estudios alcanzado</i>		
Sin escolaridad obligatoria terminada	311	69,4
Con escolaridad obligatoria terminada	137	30,6
Total	448	100,0
<i>Enfermedades/discapacidades</i>		
Sin enfermedad/discapacidad	365	81,3
Con enfermedad/discapacidad	84	18,7
Total	449	100,0

Fuente: elaboración propia.

a) Género.

Respecto a la distribución por género, la mayoría fueron mujeres (65%). Sólo uno de cada 3 casos, fue varón (35%).

Si comparamos esta distribución por género con la del Padrón municipal de 2014, observamos que en la población estudiada las mujeres representan un 14% más que entre la población empadronada (51,4%), mientras que los varones son un 14% menos (48,5%).

b) Edad.

La edad media fue de 43,03 años (DT=11,014), con valores entre los 17 y los 69 años. La mediana, menos sensible a los valores extremos, fue de 43 años (Rango=52).

Atendiendo a la distribución por intervalos de edad, la mayoría de la población se concentraba en el intervalo de 40 a 44 años (17,9%), seguida de la población entre 50-54 (14,6%), de 35 a 39 y de 45 a 49 años (13,3% cada uno) y las personas entre 30 y 34 años (12,6%). Así, la población entre 30 y 54 años supone el 72% del total: de 30 a 39 son el 26% y de 40 a 54, el 46%.

Si comparamos esta distribución por intervalos de edad con la del Padrón municipal 2014, se constata que la población estudiada está sobrerrepresentada respecto al Padrón de los 30 a los 59 años, mientras que en el resto de intervalos (menores de 30 y mayores de 59 años) está infrarrepresentada. Las edades en que la sobrerrepresentación es mayor son, por este orden, de 40 a 44 años (+6%) y de 50 a 54 años (+5%).

c) Número de miembros de la unidad familiar.

El número de miembros de la unidad familiar, incluida la persona a la que se aplicaba la escala, osciló entre 1 y 8 miembros. Las unidades familiares entre 1 y 4 miembros representaron el 86,1% de los hogares, destacando, por este orden, las unidades familiares de un solo miembro (31,1%), de dos miembros (24,6%) y de 3 miembros (18,8%).

El número medio de miembros de la unidad familiar de las personas a la que se aplicó la escala, incluidas éstas, fue de 2,65 (DT=1,639). La mediana fue de 2 miembros (Rango=7).

Si se compara el número medio de miembros de la unidad familiar de las personas a la que se aplicó la escala con el tamaño de los hogares del Censo de Población y Viviendas 2011 de Alicante, se observa que, en términos porcentuales:

- Las unidades familiares unipersonales y las de 5 personas o más en la población estudiada están sobrerrepresentadas respecto al Censo (5% y 8% más, respectivamente).

- Las unidades familiares de 2 a 4 personas están infrarrepresentadas respecto al Censo (11,9% menos). Las unidades familiares de 2 personas y las de 4 son las que más contribuyen a esta infrarrepresentación (6% menos cada una).

d) Nacionalidad.

La nacionalidad mayoritaria de la población, con diferencia, fue la nacionalidad española (72,3%). Entre el resto de nacionalidades, destacan las siguientes, aunque con una escasa presencia relativa respecto a la española: Argelia, Colombia y Marruecos (todas ellas con un 3,3%), Ecuador (2,9%), Rumanía (2,7%), Rusia (2,4%) y Argentina (1,8%).

Comparada con la distribución por nacionalidad en el Padrón municipal 2014, se observa que en la población estudiada existe un 14% más de población extranjera que en la población empadronada en la ciudad (86,5%). Por nacionalidades, las diferencias relativas entre la población estudiada y la empadronada muestran que en:

- Ecuador y Rusia: la población estudiada (2,9% y 2,4% respectivamente) casi quintuplica la empadronada (0,6% y 0,5% respectivamente).
- Colombia y Argentina: la población estudiada (3,3 y 1,8% respectivamente) triplica la empadronada (0,9% y 0,6% respectivamente).
- Argelia y Marruecos: la población estudiada (3,3% cada una) casi triplica la población empadronada (1,9% y 1,2% respectivamente).
- Rumanía: la población estudiada (2,7%) dobla la empadronada (1,1%).

e) Situación jurídico-administrativa en el país.

La mayoría de la población se encontraba en el país en una situación jurídico-administrativa regularizada (95,8%).

Por nacionalidades, el 22% de las personas extranjeras en situación irregular son rusas, seguidas de las de nacionalidad ecuatoriana (17%) y argelina (11%). Un dato interesante es que el 100% de las personas usuarias nigerianas está en situación irregular.

f) Minoría étnica.

La mayoría de la población no pertenecía a una minoría étnica (86,1%); un 13,7% sí.

Aunque no tenemos datos sobre qué porcentaje de población en la ciudad de Alicante pertenece a la minoría gitana, sabemos que el 85% de las personas usuarias que dicen pertenecer a una minoría son de nacionalidad española.

g) Nivel de estudios máximo alcanzado.

La mayor parte de la población cuenta con un certificado de estudios primarios o certificado escolar (31,9%) o sabe leer y escribir (sin estudios) (28,8%). A

distancia le siguen las personas con Bachillerato o C.O.U. (12,5%). Las personas analfabetas o con niveles de estudios diferentes a los mencionados presentan porcentajes muy inferiores.

h) Tipo de enfermedades/discapacidades.

La mayor parte de la población no presenta enfermedades o discapacidades (80,8%). No obstante, las personas con enfermedad orgánica crónica, excluida la mental, son el 6,2% del total, seguidas por las personas con enfermedad orgánica aguda (3,3%) o con discapacidad física (2,4%).

4.2. ALCANCE E INTENSIDAD DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

El alcance de la exclusión ha sido estimado a partir de las dimensiones vitales afectadas que identifica la bibliografía, y la intensidad a partir del grado de exclusión presente en cada una de dichas dimensiones. Las puntuaciones del prototipo fueron asignadas a partir de la construcción teórica del contenido de las dimensiones, las subdimensiones y sus indicadores y fueron probadas con casos en todas las dimensiones.

Para la asignación de puntuaciones se siguió la siguiente rutina:

- Paso 1. Dentro de cada dimensión, cada ítem fue asociado a una puntuación en función de su contribución a la exclusión en cada subdimensión, ponderado, en su caso, por el tiempo (si presencia en el pasado, duración en número de meses).
- Paso 2. La suma de las puntuaciones obtenidas en los ítems para las subdimensiones de cada dimensión proporcionaba una puntuación total, dando lugar a un Índice de Exclusión Social (IES) para cada una de las ocho dimensiones contempladas en la escala. Estas puntuaciones sirvieron de base al paso siguiente.
- Paso 3. La clasificación de la intensidad de la exclusión social en cada situación individual se realizó a partir del sumatorio de las puntuaciones de los ítems, de acuerdo con los siguientes criterios generales:

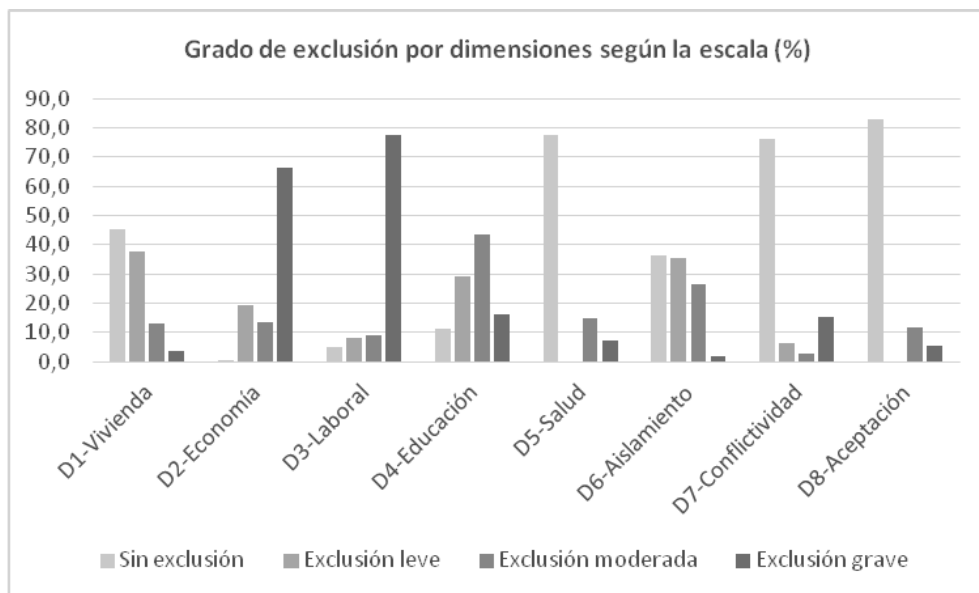
Tabla 3. Criterios de clasificación de la intensidad de la exclusión.

Clasificación	Sin exclusión	Exclusión leve	Exclusión moderada	Exclusión grave
Puntuación en la dimensión	Sin puntuación (puntuación=0)	Puntuaciones situadas en el 1º tercil de la puntuación teórica total	Puntuaciones situadas en el 2º tercil de la puntuación teórica total	Puntuaciones iguales o superiores al límite inferior del 3º tercil de la puntuación teórica total

Fuente: elaboración propia.

Así, la intensidad de la exclusión social en la población estudiada para cada una de las dimensiones fue la siguiente:

Figura 3. Grado de exclusión por dimensiones según la escala (%).



Fuente: elaboración propia.

Tabla 4. Grado de exclusión por dimensiones según la escala (n y %).

	GRADO DE EXCLUSIÓN SOCIAL									
	Sin exclusión		Exclusión leve		Exclusión moderada		Exclusión grave		Total	
DIMENSIONES	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
D1-Vivienda	205	45,4	171	37,8	60	13,3	16	3,5	452	100,0
D2-Economía	2	0,4	88	19,5	62	13,7	300	66,4	452	100,0
D3-Laboral	23	5,1	37	8,2	41	9,1	351	77,7	452	100,0
D4-Educación	51	11,3	132	29,2	196	43,4	73	16,2	452	100,0
D5-Salud	351	77,7	0	0,0	68	15,0	33	7,3	452	100,0
D6-Aislamiento	159	36,1	156	35,5	117	26,6	8	1,8	440	100,0
D7-Conflictividad	342	76,0	28	6,2	12	2,7	68	15,1	450	100,0
D8-Aceptación	374	82,7	0	0,0	54	11,9	24	5,3	452	100,0

Fuente: elaboración propia.

El grado de exclusión social de las personas a las que se ha aplicado la escala está caracterizado por los siguientes rasgos:

- Las dimensiones con mayor grado de exclusión son:
 - o D3-Situación laboral. La exclusión grave afecta al 77,7% y la moderada al 9,1%. Ambas están presentes en el 86,8% del total.
 - o D2-Situación económica/nivel de ingresos, en la que la exclusión grave afecta al 66,4% de las personas y la moderada al 13,7%. Juntas suponen el 80,1% del total.
- La dimensión con un grado de exclusión más moderado es la dimensión D4-Educación y formación. La exclusión moderada es del 43,4 y la grave del 16,2%. Juntas suponen el 59,6% del total.
- Las dimensiones en las que la mayoría de personas no presenta exclusión o un grado de exclusión leve son, por este orden:
 - o D5-Salud. Predomina la ausencia de exclusión (77,7%). La exclusión grave y moderada afecta al 22,3% de la población. No se observa exclusión leve.
 - o D1-Vivienda. El 45,4% de las personas no presenta exclusión en esta dimensión. La exclusión moderada afecta al 13,3 y la grave al 3,5%. Ambas suponen el 16,8% del total. En exclusión leve se encuentran 1

de cada 3 personas (37,8%). De este modo, las personas afectadas por algún grado de exclusión representan el 54,6%.

- o D6-Aislamiento. Aunque el 36,1 de las personas no presenta exclusión en esta dimensión, la exclusión moderada afecta al 26,6 y la grave al 1,8%. Ambas suponen que el 28,4% del total. La exclusión leve es del 35,5%. Así, las personas afectadas por algún grado de exclusión representan el 63,9%.
- Las dimensiones con menor grado de exclusión muestran que la mayoría de la población no presenta exclusión en ellas, con porcentajes superiores al 75% del total. Son, por este orden:
 - o D8-Aceptación social. La exclusión grave y moderada afecta al 17,2% de la población. No se han observado situaciones de exclusión leve.
 - o D7-Conflictividad familiar y social. La exclusión grave y moderada afecta al 17,8% de la población y la exclusión leve al 6,2%.

5. CONCLUSIONES

Los resultados muestran que entre los tres factores desencadenantes de la exclusión social que identifican la literatura y la investigación:

- Es la dimensión D1-Vivienda la que presenta una menor intensidad (moderada y grave) de la exclusión. Ello indica que las formas extremas de exclusión en esta dimensión no son normalmente objeto de intervención en las Unidades de Emergencia e Inclusión, sino en los dispositivos asistenciales específicos creados al efecto por el Ayuntamiento de Alicante (Plan de Atención a Personas sin Hogar). No obstante, el 55% de la población estudiada está afectada por algún grado de exclusión, de modo que no deja de ser un área de intervención para las Unidades mencionadas.
- Las dimensiones D2-Economía/ingresos y D3-Situación laboral son las que muestran una mayor intensidad de la exclusión (moderada y grave). La falta de ingresos y trabajo presentes en la población apuntan a formas extremas de exclusión en el continuo entre inclusión-exclusión.

Entre los factores potenciadores o inhibidores podemos destacar que:

- Son las dimensiones D4-Formación/Educación y D6-Aislamiento las que más contribuyen a la exclusión global de la población de estudio. La primera porque un 60% de la población analizada presenta niveles altos de exclusión

(moderada y grave). La segunda porque 3 de cada 4 personas están afectadas por algún grado de exclusión.

- La dimensión D7-Conflictividad familiar y social ha de ser tenida en cuenta en el diseño de las intervenciones pues 1 de cada 4 personas presenta algún grado de exclusión.
- Por último, contribuyen en menor medida a los niveles globales de exclusión, con grados de exclusión de leve a grave inferiores al 25%, por este orden, las dimensiones D5-Salud y D8-Aceptación social.

También podemos afirmar que la escala es sencilla y breve. Ambos extremos son refrendados por el tiempo de cumplimentación de la escala: la mediana es de apenas 8 minutos.

Por último, hemos de resaltar que los resultados sobre el alcance e intensidad de la exclusión en la población de estudio sirven de orientación sobre prioridades de acción para las políticas municipales, en general, y para los Servicios Sociales municipales, en particular.

6. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (2008). *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid, Fundación FOESSA. Recuperado de http://www.caritas.es/publicaciones_compra.aspx?Id=936&idioma=1&diocesis=1&Tipo=S
- AA.VV. (2012). *Exclusión y desarrollo social en España. Análisis y perspectivas 2012*. Madrid, Fundación FOESSA. Recuperado de http://www.foessa.es/publicaciones_compra.aspx?Id=4317&
- AA.VV. (2014). *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid, Fundación FOESSA. Recuperado de <http://www.foessa2014.es/informe/>
- ATKINSON, R. AND DAVOUDI, S. (2000). "The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities". *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 38(3), 427–448. DOI: 10.1111/1468-5965.00229
- BACKMAN, O. AND NILSSON, A. (2011). "Pathways to Social Exclusion-A Life-Course Study". *European Sociological Review*, 27(1), 107-123. DOI: 10.1093/esr/jcp064
- BARNES, M. (2005). *Social exclusion in Great Britain: An empirical investigation and comparison with the EU*. Aldershot, Ashgate.
- BERMAN, Y. AND PHILLIPS, D. (2000). "Indicators of Social Quality and Social Exclusion at National and Community Level". *Social Indicators Research*, 50(3), 329–350. DOI: 10.1023/A:1007074127144

- DEWILDE, C. (2003). "A life-course perspective on social exclusion and poverty". *British Journal of Sociology*, 54(1), 109-128. DOI: 10.1080/0007131032000045923
- DEWILDE, C. (2008). "Individual and institutional determinants of multidimensional poverty: A European comparison". *Social Indicators Research*, 86(2), 233-256. DOI: 10.1007/s11205-007-9106-6
- DEWILDE, C. (2012). "Lifecourse determinants and incomes in retirement: Belgium and the UK compared". *Ageing & Society*, 32(4), 587-615. DOI: 10.1017/S0144686X11000407
- EZQUERRA, S. (coord.) (2011). *Families, exclusió social i disrupcions en els cicles de vida. Una mirada a les polítiques socials des de baix*. Barcelona, Diputació de Barcelona. Recuperado de http://www.diba.cat/c/document_library/get_file?uuid=17cb66c9-13d9-4e94-b2c7-42d89df1518b&groupId=14465
- FEDERACIÓN SARTU (2011). *Estrategias profesionales para la inclusión social*. Recuperado de: <http://www.ipbscordoba.es/uploads/Documentos/EstrategiasProfesionalesInclusionSocial.pdf>
- LAPARRA, M. ET AL. (2007). "Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas". *Revista Española del Tercer Sector*, 5, 15-57. Recuperado de <http://documat.unirioja.es/descarga/articulo/2376685.pdf>
- LAPARRA, M. (2008). "La exclusión como fenómeno estructural". En AA.VV., *Congreso sobre Exclusión y Desarrollo Social en España* (29, 30 y 31 de octubre de 2008) (pp. 105-114). Madrid, Fundación FOESSA.
- PAWSON, R.; BOAZ, A.; GRAYSON, L.; LONG, A. AND BARNES, C. (2003). *SCIE Knowledge review 03: Types and quality of knowledge in social care*. London, Social Care Institute for Excellence.
- RAYA DÍEZ, E. (2007). "Exclusión social: Indicadores para su estudio y aplicación para el trabajo social". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 70, 155-172. Recuperado de http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/70/Inf01.pdf
- RAYA DÍEZ, E. (2010). "Aplicaciones de una herramienta para el diagnóstico y la investigación en exclusión social". *Documentos de Trabajo Social*, 48, 177-136. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3655851.pdf>
- SANCHEZ ALIAS, A. Y JIMENEZ SANCHEZ, M. (2013). "Exclusión social: fundamentos teóricos y de la intervención". *Trabajo Social Global*, 3(4), 133-156. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10481/30361>
- SUBIRATS, J. (dir.) (2005). *Análisis de los factores de exclusión social*. Bilbao, Fundación BBVA. Recuperado de: http://www.fbbva.es/TLFU/dat/exclusion_social.pdf
- VAN BERGEN, A.P.L.; HOFF, S.J.M., VAN AMEIJDEN E.J.C. AND VAN HEMER, A.M. (2014). "Measuring Social Exclusion in Routine Public Health Surveys: Construction of a Multidimensional Instrument". *PLoS ONE*, 9(5): e98680. DOI:10.1371/journal.pone.0098680

XIV. TRAYECTORIA DEL SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA EN ESPAÑA: EFECTOS Y CONSECUENCIAS EN LAS PERSONAS DEMANDANTES Y BENEFICIARIAS

Eva María Sotomayor Morales

*Doctora en Sociología. Facultad de Trabajo Social. Universidad de Jaén
esotoma@ujaen.es*

María Luisa Grande Gascón

*Doctora en Ciencias Políticas. Facultad de Ciencias de la Salud. Universidad de Jaén
mlgrande@ujaen.es*

Sumario: 1. Introducción.. 2. España en términos demográficos en el contexto de Europa. 3. El contexto español previo a la dependencia: las previsiones del Libro Blanco. 4. La implantación de la Ley 39/2006 como cuarto pilar del Estado de Bienestar español: avances y retrocesos. 5. Conclusiones.

Conceptos centrales: Dependencia, discapacidad, autonomía personal, políticas sociales, crisis económica.

Resumen: La atención a personas en situación de dependencia en España ha evolucionado de manera sustancial al compás de políticas sociales y cambios legislativos y como consecuencia de giros políticos y transformaciones económicas. Es por ello que el estudio de la trayectoria de estas políticas sociales de los últimos diez años se hace necesaria. En este capítulo se realiza un recorrido por los aspectos políticos, demográficos y sociales de los modelos de atención a la dependencia en España, un país constituido por las particularidades que le otorga su reciente incorporación a la prosperidad económica y a la democracia política, su exponencial crecimiento social y económico, y la madurez de algunas de sus políticas sociales. Estos aspectos, sin embargo, no solo le convierten en un país pionero, sino en una muestra de las debilidades de algunas de las actuales políticas sociales europeas. Por lo que también se realizará un análisis de las políticas de atención a la dependencia desde una visión de política multinivel, con grandes novedades pero con una importante exigencia financiera y con destacadas necesidades de coordinación entre los agentes sociales e institucionales.

1. INTRODUCCIÓN

Al inicio de la crisis económica internacional, coincidiendo con los años en los que se implantó la Ley de Autonomía Personal y atención a las personas en situación de dependencia (Ley 39/2006),¹ Naciones Unidas predijo que el año 2050, España será el cuarto país con el mayor porcentaje de mayores del mundo después de Japón, República de Corea y Macao. Esta inminente perspectiva de futuro provoca la necesaria actuación de emergencia por parte de los poderes públicos, al objeto de consolidar un Estado que responda a los problemas y necesidades surgidas de este desequilibrio demográfico. Las primeras necesidades surgen de la demanda de atención de un grupo de edad, los mayores en situación de dependencia, que reclaman una atención no solo sanitaria, sino social, urbanística, económica y, sobre todo, orientada a un envejecimiento activo. Desde otra perspectiva, otras necesidades surgen de los focos de exclusión social que genera el incremento de personas en situación de dependencia, en relación a las redes sociales que han soportado su atención y cuidado, y el abandono social de que han sido objeto, sobre todo antes de la implantación del sistema actual. Todo ello va tejiendo el abanico de necesidades sociales que en los años previos a la LAPAD se conforma como los de atención al nuevo Sistema: la respuesta de servicios y atención al crecimiento demográfico exponencial y el problema de salud pública de la sobrecarga.

No obstante el modelo español, desde su inicio y puesta en marcha con un amplio debate previo desde diferentes entidades e instituciones ha tenido el propósito de constituirse como un modelo novedoso y pionero en Europa. Aunque esto en parte se ha visto afectado por el inicio de la recesión económica de nuestro país y varios factores paralelos relacionados con las estimaciones previstas y la financiación de alto coste con la que fue puesta en marcha. Ello ha tenido como resultado un estado de incertidumbre y un incumplimiento de las expectativas generadas que a continuación mostraremos de forma cualitativa y cuantitativa.

En definitiva, el llamado “cuarto pilar del estado de bienestar” no ha podido cumplir las expectativas previas con las que se puso en marcha. Creemos interesante analizar sus posibles causas y los detonantes de su posible decadencia (Sotomayor: 2014:79).

Para ello, en este trabajo se muestra un análisis cuantitativo de los datos relativos a la financiación pública de la LAPAD así como de la evolución de su demanda en términos de beneficiarios, las características de los mismos y las cuantías. Desde un punto de vista más cualitativo, se realiza un análisis de la Ley de dependencia

¹ En adelante la LAPAD.

como política pública, tomando para ello obras de referencia y el análisis de los documentos jurídicos relacionados.

2. ESPAÑA EN TÉRMINOS DEMOGRÁFICOS EN EL CONTEXTO DE EUROPA

El envejecimiento de la población no es un fenómeno que afecta a España de manera aislada sino que es una tendencia demográfica de los países industrializados y, por ende, de Europa. A pesar de que las políticas sociales de los países afectados están teniendo serios problemas de cobertura con respecto al ratio persona mayor/población activa, en el contexto científico no es un fenómeno nuevo, sino que se viene preconizando desde las teorías de la transición demográfica de mediados del siglo XX, desde las cuales se advertía de las nefastas consecuencias de la reducción de la mortalidad y el incremento de la población en los sistemas de bienestar europeos. Alguno de estos textos están firmados por autores como Thompson (1929), Notestein, (1945) y Stolnitz (1964).

En definitiva, las previsiones demográficas españolas apuntan a que en el año 2050 el porcentaje de personas mayores de 60 años llegará a ser de un 15,8% (datos INE, 2015).

La particularidad de España en el contexto de Europa es que hay un descenso brusco de la natalidad en los últimos años, debido a una drástica reducción de la población en edad fértil. Las simulaciones realizadas al respecto señalan que el descenso de la natalidad provocaría que en 2023 hubiera casi un millón menos de niños menores de 10 años que en la actualidad (un 20,4% menos).

Sin embargo, a partir de 50 años hay un incremento de la población. En concreto, dentro de 10 años en España residirán 9,7 millones de personas mayores de 64 años, un 17,6% más que en la actualidad. Por ende, en el año 2023 un total de 23.428 personas superarían los 100 años, casi el doble que los 12.033 actuales.²

España es además, una de las poblaciones más envejecidas en el contexto mundial. En el año 2007, desde Naciones Unidas se estimó que en el año 2050, España será el cuarto país con el mayor porcentaje de mayores del mundo después de Japón, República de Corea y Macao, por lo que la estimación para ese mismo año es que la población que se encuentre por encima de los 65 años podrá ascender al 37% y que la proporción de personas de 80 o más años aumentaría al 12% en el 2050 (IECA, 2011) (Sotomayor, 2014).

Y todas estas previsiones, no están tomando en cuenta los datos de la población inmigrante de retorno que, con la crisis económica, podría reactivar su retorno y

² <http://www.ine.es/prensa/np813.pdf>

por la salida de la población joven que emigra en busca de un trabajo más digno en Europa. Las proyecciones apuntan a que 5,2 millones de personas abandonarían España en los próximos 10 años y en los próximos 40 años emigrarían unos 18,0 millones, teniendo que considerar también la reducción de población joven en la estructura de población española. En definitiva, se constata el continuo proceso de envejecimiento al que se enfrenta la estructura demográfica española, que se ve acelerado por el descenso de la natalidad y los saldos migratorios negativos (INE 2012).

Precisamente debido al envejecimiento exponencial de la población tanto de España como de los países industrializados, la preocupación por la cobertura sociosanitaria de estas personas es extensiva al contexto europeo, abriéndose un debate común acerca de la forma de promocionar la autonomía de estas personas y atender a las necesidades que genera su dependencia. Las respuestas han sido diversas, desde la cobertura a través de políticas públicas de cobertura universal, a través de la Seguridad Social o asistencial, cuyo gasto ha llegado a alcanzar hasta el 3% del PIB en países como Dinamarca³. Estas políticas posibilitan la provisión de prestaciones pecuniarias o en especie a la persona dependiente para la atención en su propio hogar, en centros especializados o de forma mixta, procurando de forma directa la calidad de su cuidado y el apoyo indirecto a la persona cuidadora (De la Fuente y Sotomayor, 2014).

Si atendemos al apoyo que se realiza de las personas cuidadoras, podemos visibilizar diferentes opciones de apoyo directo dentro del sistema protección de situaciones de dependencia en sus diferentes modelos.

Tabla 1: Modelos de atención a la dependencia en Europa.

ZONA	MODELO DEPENDENCIA	ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA ATENCIÓN A LAS PERSONAS DEPENDIENTES Y SU ENTORNO FAMILIAR
Países Nórdicos	Universal	No tradición de apoyo informal, institucionalización.
Holanda	Universal	Compensación económica para el cuidador familiar.
Alemania	Seguridad Social	Seguro de accidentes y cobertura de cotizaciones; sustitución temporal (máx. 4 semanas); ayudas técnicas y adaptación a la vivienda; asistencia residencial para situaciones de crisis o descanso; cursos gratuitos de formación.

³ IMSERSO (2005): Libro Blanco de Atención a las Personas en Situación de Dependencia en España. Edita: Ministerio de Sanidad y Política Social. Pp. 670.

ZONA	MODELO DEPENDENCIA	ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA ATENCIÓN A LAS PERSONAS DEPENDIENTES Y SU ENTORNO FAMILIAR
Austria	Seguridad Social	Servicio de Asesoría; Seguridad Social para familiares cuidadores.
Luxemburgo	Seguridad Social	Seguro de Accidentes; cotización pensión; cuatro semanas de licencia para contratar servicios profesionales; adaptación a la vivienda.
Francia	Seguridad Social	Formación y Asesoramiento.
Reino Unido	Asistencial	Prestación para el cuidador con baja renta; programas de formación; posibilidad de periodo vacacional.
Australia	Asistencial	Prestaciones a cuidadores
EEUU	Asistencial	Ciertas contingencias para discapacitados y a favor de cuidadores.
Japón	Seguro Universal (mayores de 40 años) asistencial para personas sin recursos.	Ayudas para población cuidadora.
Suiza	Seguridad Social(Derecho contributivo)	Ayudas para cuidadores de dependientes de grado medio.
España	Universal	Seguridad Social familiares cuidadores; prestación económica de apoyo (excepcional); medidas de formación, información y cualificación; medidas de descanso.

Fuente: De la Fuente y Sotomayor, 2014:140

Como se puede observar en la Tabla 1, en Europa ha habido una respuesta diversa a un problema que en principio, pudiera parecer similar, pero que en cada contexto cultural adquiere unos matices. Los países nórdicos, como Suecia, Finlandia y Dinamarca, tienen un modelo de sociedad en la cual no hay tendencia a la solidaridad intergeneracional familiar. La respuesta al cuidado de los mayores, no puede ser la misma que la del modelo mediterráneo, en el cual, se parte de que el cuidado de las personas dependientes se presta en la familia. Por tanto hay un desarrollo institucional muy importante. El modelo centroeuropeo, destaca por su amplia red de recursos para personas cuidadoras atendiendo tanto a la formación, como al descanso u otros temas relevantes. Y de forma residual, se sitúan los países donde no se han desarrollado modelos institucionales de protección para las situaciones de dependencia o ésta es residual, como es el caso de los países del sur de Europa, donde el apoyo se presta por las familias.

Éste era el caso español hasta la llegada de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación

de Dependencia, por la cual España, pasó de tener un sistema asistencialista y residual, en el cual el apoyo se producía en el ámbito de la familia, hacía un modelo de cobertura universal que visibiliza el cuidado informal y garantiza la cobertura del derecho a la autonomía personal.

3. EL CONTEXTO ESPAÑOL PREVIO A LA DEPENDENCIA: LAS PREVISIONES DEL LIBRO BLANCO Y LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

En España, podríamos decir que el surgimiento de la Ley de dependencia respondió a un pormenorizado estudio de las necesidades del colectivo de personas en situación de dependencia y de su contexto social; siendo este estudio previo consensuado por diversos agentes sociales implicados directa e indirectamente en el tema.

Ello fue gracias a la elaboración del Libro Blanco de la Dependencia (LBD) en el cual se plasmaron las necesidades de atención y una descripción exhaustiva del problema. Se estimó que en el año 2005 había en España 1.125.190 personas que padecían una dependencia grave y severa. Se estimó que en 2020 el número de personas dependientes ascendería a 3.504.562

Que, únicamente, el 6,5% de las personas que precisaban cuidados de larga duración recibían apoyo de los servicios sociales y que este cuidado recaía especialmente en las mujeres (83% de los cuidadores familiares).

Denunciaba el hecho de que la atención a las personas en situación de dependencia se prestaba de forma insuficiente dentro del sistema sanitario y los servicios sociales, y con importantes diferencias entre comunidades autónomas y entre áreas urbanas y rurales. Solo el 3,14% de las personas mayores de 65 años contaban con un servicio de ayuda a domicilio, el 2,05% con teleasistencia, y el 0,4% con una plaza en un centro de día, datos que reflejaban una gran carencia de cobertura de las necesidades de las personas en situación de dependencia (LBD, 2004).

Este es el reto al que, en cierto modo, pretendió dar respuesta en España la aprobación de la Ley de Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD). Desde la implantación de esta Ley la atención a las personas en situación de dependencia pasó a ser un reto para los poderes públicos, ya que se requería una respuesta firme, sostenida y adaptada al actual modelo de nuestra sociedad (Benítez et al. 2009). Además, se ha configurado una nueva etapa para los servicios sociales, intentando responder a la necesidad de atención a las situaciones de dependencia y a la promoción de la autonomía personal, la calidad de vida y la igualdad de oportunidades.

En cierto modo, el efecto que ha tenido la LAPAD sobre el estado español ha sido la de dinamizar la adaptación de las leyes autonómicas a la misma.

Si atendemos a la referencia realizada por Sotomayor (2014) sobre la estructura descentralizada del estado español, al objeto de enfatizar la importancia en las políticas social de las autonomías, España ha pasado por un proceso radical de transformación territorial del Estado con el inicio de la democracia en 1978, proceso que ha unido tres: la descentralización, la democratización y la integración europea.

Con la democratización hubo una expansión sin precedentes del sector público, así como del desarrollo del Estado de Bienestar y la modernización del sector público español. Con la descentralización política se constituyó el Estado de las autonomías, transformando el viejo Estado centralizado en uno nuevo que se estructura en diferentes escalas (local, autonómica, central y comunitaria) y que se relacionan entre sí bajo formas complejas y cambiantes (Soloabal, 1992). Se crearon 17 Comunidades Autónomas y dos Ciudades Autónomas lo que ha generado desde entonces algunos contratiempos y disfunciones competenciales. Como lo expresa Alonso (2010:11), “el nuevo contexto de descentralización viene exigiendo una importante renovación institucional de la administración pública, con órganos y organismos más próximos a los ciudadanos, que sean ágiles y que no dupliquen sus servicios con otros de la misma administración o de otras”.

No obstante, la descentralización territorial también ha permitido acercar la gestión a la ciudadanía. La LAPAD, por tanto, se apoya en su intención de acercarse progresivamente a la ciudadanía mediante el proceso de descentralización competencial que ha tenido lugar en esta materia en las tres últimas décadas, lo que ha posibilitado a las entidades autonómicas la asunción de competencias en materia de asistencia social. Si hacemos un breve recorrido histórico, una vez aprobados los estatutos de autonomía, que atribuyeron formalmente la responsabilidad en materia de servicios sociales a las comunidades autónomas, fueron surgiendo las diferentes leyes autonómicas de servicios sociales. La primera generación se gestó entre 1982 y 1992, siendo la primera la del País Vasco y la última la de Cantabria. Se inicia una segunda etapa en la legislación autonómica en materia de servicios sociales a partir de 2006. La aprobación de la LAPAD ha marcado un punto de inflexión en las leyes de servicios sociales, pasando a ser consideradas las de posterior aprobación como de “segunda generación” o dicho de otro modo, las segundas regulaciones legislativas en materia de servicios sociales desde el inicio de la democracia (de la Fuente y Sotomayor, 2014).

4. LA IMPLANTACIÓN DE LA LEY 39/2006 COMO CUARTO PILAR DEL ESTADO DE BIENESTAR ESPAÑOL: AVANCES Y RETROCESOS

Según De la Fuente y Sotomayor (2014), la implantación de la Ley 39/2006 (LAPAD), se encontró un contexto jurídico diverso y difuminado, aunque se legislaba desde diferentes ámbitos. La Ley de Prestaciones no Contributivas (1990), Ley General de Sanidad (1986) y la Ley 7/1985 y Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, universalizan las prestaciones sanitarias y establecen las competencias autonómicas de prestaciones y servicios a las personas en situación de dependencia. La Ley 13/1982, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), las respectivas leyes autonómicas, el Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Comunidades Locales (1988), el Plan Gerontológico (1990) y el Acuerdo Interministerial para la Coordinación Sociosanitaria (1993), regulaban las condiciones de prestación de servicios a la dependencia aunque suponían una escasez en servicios y recursos, una distribución territorial poco equitativa y con un marcado carácter subsidiario a los recursos económicos (Rodríguez, 2006).

Tal y como señala Colás, Simón y Lázaro (2012), la puesta en marcha de la Ley se produjo en un momento en el que la economía se encontraba en un momento expansivo, que dada la sucesión de ciclos económicos, no era previsible que se repitiera. El superávit que se había producido en años anteriores hizo presuponer que los gastos ocasionados por la implantación de la LAPAD podrían ser cubiertos sin dificultad. Este fue uno de los motivos por los que esta no contó con una financiación asegurada (López-Casasnovas, 2010; Montserrat, 2007).

Por otro lado, los recortes derivados de la grave crisis económica han incidido directamente en el desarrollo de la LAPAD, retrasando su implantación definitiva. Así mismo se han producido diferencias significativas entre comunidades autónomas relacionadas, en ocasiones, con el signo político del gobierno de cada una de ellas. Hay que tener en cuenta que en su financiación participan, además de la Administración General del Estado (AGE), las Comunidades Autónomas que reciben dinero del Estado en base a una serie de criterios establecidos (Colás, Simón y Lázaro, 2012).

En este sentido, la LAPAD en su artículo siete recoge tres niveles de protección: un nivel mínimo que establece y financia la AGE, un nivel acordado entre la AGE y las Comunidades Autónomas y un nivel de protección adicional que pueden decidir implantar las Comunidades Autónomas, si así lo consideran conveniente. En el caso del nivel mínimo, en el artículo nueve se señala que estará a cargo de la AGE a través de los Presupuestos Generales del Estado de acuerdo a una serie de

criterios como son: el número de personas beneficiarias, el grado de dependencia, y el número y tipo de prestaciones reconocidas. El nivel de protección acordado entre la AGE y las Comunidades Autónomas depende de la existencia de crédito en los Presupuestos Generales del Estado y de la firma de un convenio entre ambas partes. Es en el Consejo Territorial donde anualmente se aprueba el Marco de Cooperación Interadministrativa donde se señala la cantidad que la AGE aparta en cada ejercicio a este nivel de protección y el reparto del mismo entre las Comunidades, en base a unos criterios específicos (Blasco, 2008; Marbán, 2012).

Por otro lado, según la Memoria económica de la LAPAD, la aportación pública prevista iría aumentando conforme se ultimara su implementación, pasando de 800.000 euros en el año 2007 a más de 4,4 millones en el año 2015. Así mismo la aportación de la AGE iría aumentando proporcionalmente su aportación, cuantificada en un 50% del total (*Vid.* Tabla 1). Sin embargo la aportación real en los primeros años de implantación de la Ley ha sido muy superior a la previsión recogida en la Memoria, produciéndose desviaciones en las aportaciones de la AGE de hasta un 105% en el año 2009.

Tabla 2. Financiación pública prevista y aportación de la AGE para la atención a la dependencia.

	Financiación pública prevista total	Aportación de la AGE
2007	800.000.000	400.000.000
2008	1.370.370.793	678.685.396
2009	1.958.729.234	979.364.617
2010	2.320.661.624	1.160.330.812
2011	3.090.851.227	1.545.425.613
2012	3.347.769.536	1.673.884.768
2013	3.752.061.129	2.111.571.644
2014	4.223.143.288	2.111.571.644
2015	4.425.808.795	2.212.904.397

Fuente: Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD). Elaboración propia.

En relación a la aportación a cargo de la AGE, en función del nivel mínimo y el nivel acordado, las cantidades aportadas fueron incrementándose desde el año 2007 al 2010. A partir de este último año se empiezan a producir recortes. A este respecto hay que destacar que desde el año 2011 el gobierno central decidió de manera unilateral suspender sus aportaciones en el nivel acordado (*Vid.* Tabla 3). De tal manera que algunos gobiernos autonómicos tuvieron que destinar más recursos propios para garantizar el nivel de implantación de la LAPAD. En otros

casos, los recortes los sufrieron las personas en situación de dependencia, que no pudieron ser atendidos o sufrieron retrasos considerables (Brezmes, 2010).

Tabla 3. Aportación de la AGE a las CCAA para la atención a la dependencia. Nivel Mínimo (NM) y Nivel Acordado (NA). Período 2007-2013.

	Nivel mínimo	Nivel Acordado	Total
2007	82.563.029	220.000.000	302.563.029
2008	501.389.504	241.019.460	742.408.964
2009	1.233.561.206	283.197.420	1.516.758.626
2010	1.519.777.939	283.197.420	1.802.975.359
2011	1.284.542.933	283.197.420	1.567.740.353
2012	1.406.281.175	-	1.406.281.175
2013	1.206.789.133	-	1.206.789.133

Fuente: Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD). Elaboración propia.

El número de solicitudes han ido aumentando año tras año, excepto en el año 2014 que sufrieron una ligera disminución, en parte debido a la crisis económica que supuso una paralización en el desarrollo de la Ley, con diferencias significativas en cada comunidad autónoma (Tabla 3). Si bien es cierto que las personas beneficiarias pendientes de prestación en los tres últimos años han disminuido de manera considerable (Gráfico 1). Del total de personas que tienen reconocido el derecho, la media nacional se sitúa en un 83,44 % de personas que son beneficiarias de alguna prestación y un 16,56 % las que están pendientes de concesión. Sin embargo, la disparidad existente entre comunidades es importante, oscilando entre un 0,88 % de beneficiarios pendientes de concesión en Castilla-León a un 30,83 % que presenta la región de Murcia. Cinco comunidades autónomas tienen a más de un 20 % de personas beneficiarias pendientes de recibir prestación. De tal manera que se quiebra uno de los requisitos establecidos por la Ley en el sentido de que las personas que se encuentren en situación de dependencia tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones y servicios establecidos por la Ley independientemente del lugar donde residan.

TRAYECTORIA DEL SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA EN ESPAÑA...

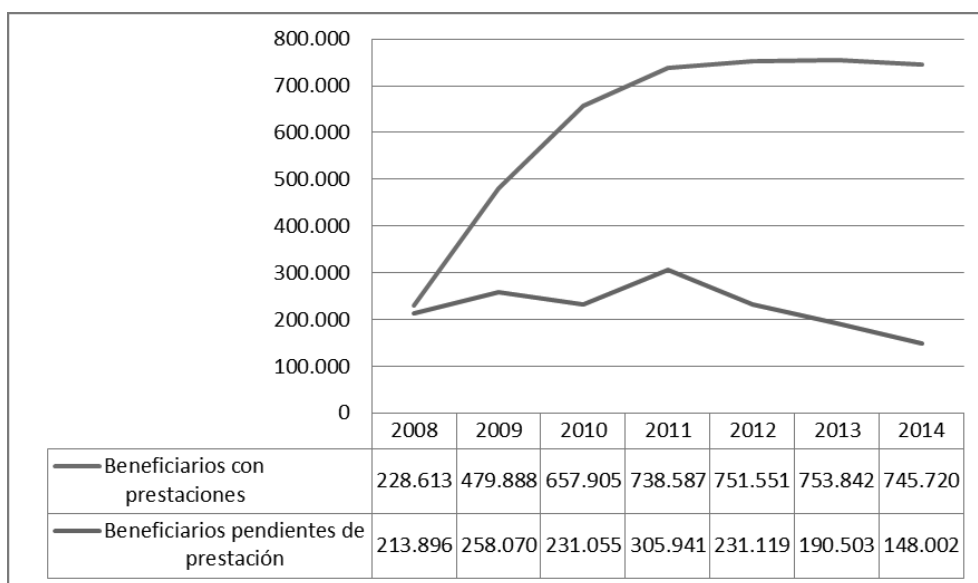
Tabla 4. Evolución de las solicitudes registradas y beneficiarios del sistema de atención a la dependencia.

	Solicitudes registradas	Beneficiarias con derecho a prestación	Beneficiarios con prestaciones	Beneficiarios pendientes de prestación
2008	684.525	422.846	228.613	213.896
2009	1.082.414	717.044	479.888	258.070
2010	1.482.375	888.962	657.905	231.055
2011	1.597.141	1.053.957	738.587	305.941
2012	1.636.694	996.088	751.551	231.119
2013	1.644.284	944.345	753.842	190.503
2014	1.594.692	893.722	745.720	148.002

Datos a 31 de diciembre

Fuente: Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD).
Elaboración propia.

Gráfico 1. Evolución de beneficiarios con prestación o pendiente de prestación del sistema de atención a la dependencia. Periodo 2008-2014.



Fuente: Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD).
Datos a 31 de diciembre. Elaboración propia.

En relación al sexo, vemos un claro predominio del sexo femenino. Así en las solicitudes a 31 de mayo del 2015, el porcentaje de mujeres era de un 65%

y de hombres un 35 %. También por edades hay diferencias significativas, concentrándose el grueso de las solicitudes a partir de los 65 años (*Vid.* Tabla 5). Los porcentajes relativos a las personas beneficiarias con prestación no difieren mucho de los solicitantes, un 34% son hombres y un 66% mujeres.

Tabla 5. Perfil de las personas solicitantes en porcentajes según edad y sexo a 31 de mayo de 2015.

	Mujer	Hombre	Total
Sin especificar	0,01 %	0,01 %	0,01 %
<3 años	0,21 %	0,50 %	0,31 %
3-18	2,50 %	7,56 %	4,26 %
19-30	1,84 %	4,74 %	2,85 %
31-45	3,91 %	9,19 %	5,75 %
46-54	3,59 %	7,49 %	4,94 %
55-64	5,17 %	8,91 %	6,48 %
65-79	22,17 %	21,31 %	21,87 %
80 y más	60,61 %	40,29 %	53,53 %
Total	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Fuente: Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD).
Elaboración propia.

En cuanto a los grados y niveles dictaminados, si analizamos los datos a 31 de mayo de 2015, de las 1,4 millones de dictámenes realizados, existen porcentajes similares en los tres grados con unas cifras ligeramente superiores en el Grado II (*Vid.* Tabla 6).

Tabla 6. Grados y niveles dictaminados a 31 de mayo de 2015, en porcentajes.

GRADO III Nivel 2	6,32 %
GRADO III Nivel 1	10,33 %
GRADO III	6,37 %
GRADO II Nivel 2	8,06 %
GRADO II Nivel 1	12,77 %
GRADO II	8,10 %
GRADO I Nivel 2	6,86 %

GRADO I Nivel 1	10,00 %
GRADO I	10,56 %
SIN GRADO	20,63 %

Fuente: Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD).
Elaboración propia.

La prestación de cuidados en el entorno familiar, prestada habitualmente por los familiares y que se denomina apoyo informal, aunque en la LAPAD tiene un carácter excepcional, se ha convertido en la prestación más utilizada, sobre todo como consecuencia de la crisis económica al convertirse las personas mayores en los sustentadores principales en numerosas familias españolas y al ser las mujeres las principales afectadas por los altos niveles de paro existente en España. Le siguen la atención residencial, el servicio de ayuda a domicilio y la teleasistencia como recursos más utilizados (*Vid.* Tabla 7).

Tabla 7. Personas beneficiarias según prestaciones en porcentajes a 31 de mayo del 2015.

Prevención Dependencia y Promoción Autonomía Personal	2,50 %
Teleasistencia	12,18 %
Ayuda a Domicilio	14,89 %
Centros de Día/Noche	8,36 %
Atención Residencial	15,36 %
P. E. Vinculada Servicio	7,99 %
P. E. Cuidados Familiares	38,47 %
P.E Asistencia Personal	0,26 %

Fuente: Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD).
Elaboración propia.

5. CONCLUSIONES

A pesar de que en trabajos anteriores hemos argumentado con más detalle las condiciones en las cuales se implantó la LAPAD, un planteamiento bastante extenso se encuentra recogido en el Libro Blanco de atención a la dependencia y que ha dado paso al hilo argumental de muchas reflexiones realizadas en torno al Sistema español de atención a la dependencia. En este se recogen las previsiones y demandas en relación con el apoyo a la dependencia y además, su naturaleza de consenso lo dotan de un valor particular. No obstante, a pesar de la riqueza de sus contenidos, sus estimaciones fueron insuficientes, y sus previsiones demasia-

do optimistas, tal y como se muestra en este trabajo. Además de la dificultad de la estructura territorial española y su sistema de reparto de competencias en tres niveles: nacional, autonómico y local, su puesta en marcha coincidió con el inicio de la crisis económica internacional en el 2007 siendo, por el contrario, un marco jurídico ambicioso en términos financieros.

Por ende, nuestro análisis de datos estadísticos muestra un deterioro importante en el desarrollo de la Ley, que se ha agudizado en los últimos años. Las previsiones realizadas no se han cumplido y las diferencias entre regiones son considerables. Así mismo, la distribución de prestaciones y servicios no se ajusta tampoco a lo previsto en la Ley, siendo las prestaciones económicas las que superan con creces el resto de servicios. Los recortes en el Estado de Bienestar en general están incidiendo de manera grave en la atención a la dependencia en España, echando por tierra las grandes expectativas que generó la Ley.

No obstante, en el marco europeo la LAPAD no deja de ser innovadora debido a la implicación que tiene con el sistema público de servicios sociales español, convirtiéndose en un ejemplo como instrumento garantizador de los derechos de la ciudadanía en este ámbito de protección social, para dar respuesta a las nuevas problemáticas sociales de las personas en situación de dependencia, que indudablemente, necesitaba actualizarse y perfeccionarse.

A pesar de ello, tras casi una década de implantación de la misma parece que existen arbitrios en la coordinación de las administraciones de nivel autonómico y general del Estado, la falta de recursos humanos cualificados que presten un servicio público de calidad, y unas reformas de última hora que no han facilitado más que el debilitamiento del modelo pretendido. Aún más el problema de la mujer como cuidadora de las personas dependientes en el seno de la familia, su formación y su escaso reconocimiento social y económico tampoco ha sido resuelto de una forma eficaz.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO SANZ, I. (2010). “La descentralización española y el Estado autonómico actual: una visión presupuestaria”. *Revista internacional de presupuesto público*. N° 72 Marzo-Abril 2010.
- BENÍTEZ BERMEJO, E. J.; POVEDA PUENTE, R.; BOLLAÍN PASTOR, C.; PORCAR SEDER, R. M.; SÁNCHEZ LACUESTA, J.J. Y PRAT PASTOR, J.M. (2009). *El sistema estatal de atención sociosanitaria en el ámbito de la dependencia. El caso español y otros modelos de referencia*. IBV, CUIDA.
- BLASCO LAHOZ, José F. (2008). “El sistema de atención de la dependencia, tras el desarrollo reglamentario”, *Temas Laborales*, 96: 39-84.

- BREZMES NIETO, María Jesús (2010). “Tres años de aplicación de la ley de autonomía y dependencia: resultados y retos”, *Trabajo Social Hoy*, 60, Segundo Cuatrimestre: 55-70.
- COLÁS BARRIOBERO, Virginia; SIMÓN FERNÁNDEZ, Blanca y LÁZARO ALQUÉZAR, Angelina (2012). “Ley 39/2006 de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia. Determinantes de las prestaciones por comunidades autónomas”, *Ekonomiaz*, 81, 3er cuatrimestre: 204-229.
- DE LA FUENTE ROBLES, y SOTOMAYOR MORALES, E. (2014). “The Spanish Long-Term Care System in the European Context” in *The Robotics Divide*. Coord: López Peláez, Antonio; Segado Sánchez-Cabezudo, Sagrario Título: (ed.) London: Springer.
- IECA. Información Estadística y Cartográfica de Andalucía. (2011). El futuro de la población. Consejería de Economía, Innovación y Ciencia.
- IMSERSO (2005). Libro Blanco de la atención a las personas en situación de dependencia en España. Madrid: MTAS.
- IMSERSO. (2005). Cuidados a las personas mayores en los hogares españoles. El entorno familiar. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- INE (Instituto Nacional de Estadística), 2012. Proyecciones de población a largo plazo. Cifras de Población y Censos Demográficos. Recuperado de <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/p251/&file=inebase>
- LÓPEZ CASASNOVAS, Guillen (2009). “Análisis económico de la cobertura de la dependencia: algunas reflexiones sobre las causas y consecuencias de los déficits de la regulación actual”, *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 19(2): 245-263.
- MARBÁN GALLEGÓ, Vicente (2012) “Actores sociales y desarrollo de la Ley de Dependencia en España”, *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, 70 (2): 375-398.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2005): Atención a las personas en situación de dependencia en España. Libro blanco. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, cap. 2.
- MONTSERRAT CODORNIÚ, Julia (2007). “Evolución y perspectivas de la financiación del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia”, *Documentación Administrativa*, 276/277: 411-442.
- NOTESTEIN, F.W. (1945). «Population-the long view», en T.W.Schultz (ed.), *Food for the World*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 36-57.
- OJEDA, R. Y RUIZ, S. (2009). “Aproximación a la política pública de Autonomía y atención a la Dependencia: la necesidad hecha virtud”. En *Situaciones de dependencia y derecho a la autonomía: una aproximación multidisciplinar* / Yolanda de la Fuente (coord.). Madrid: Alianza Editorial.
- SOLOZABAL, J.J. (1992): *SOBRE EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL*. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* Núm. 78: 105-129.

- SOSVILLA RIVERO, S. (2008): Un Análisis Estratégico del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Madrid: Colección Estudios Económicos 23-08. Serie Economía Regional, Cátedra Fedea-CajaMadrid.
- SOTOMAYOR MORALES, E.M (2014): “Implantación y aplicabilidad de la Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”. *Sistema: Revista de ciencias sociales*, 233-234, 2014 (Ejemplar dedicado a: Tendencias en exclusividad social y discapacidad), págs. 79-94.
- STOLNITZ, G.J. (1964). «The demographic transition: from high to low birth rates and death rates», en Ronald Freedman (ed.), *Population: the Vital Revolution*, New York: Anchor Books, pp. 30-46.
- THOMPSON, W.S. (1929). «Population», *The American Journal of Sociology*, 34,6, pp. 959-975.

XV. LA POBLACIÓN RECLUSA EN ESPAÑA

Enrique Pastor Seller

*Doctor en Sociología. Profesor Titular de Universidad. Departamento de Sociología y Trabajo Social
de la Universidad de Murcia
epastor@um.es*

Manuela Torres Torres

*Graduada en Trabajo Social. Trabajadora Social del Centro Penitenciario Madrid VI,
Aranjuez (Madrid)
manuelatorrest@gmail.com*

Sumario: 1. Introducción. 2. Mapa y tipología de los establecimientos penitenciarios en España. 3. Caracterización socio-demográfica. 4. Análisis longitudinal. 5. Distribución geográfica. 6. Situación procesal-penal. 7. Análisis de la tipología delictiva y clasificación penitenciaria. 8. Análisis y discusión de la realidad de la población penitenciaria en España. 9. Conclusiones. 10.- Bibliografía.

Conceptos centrales: Población reclusa, sistema penitenciario, inserción social.

Resumen: El capítulo presenta un análisis de la realidad de la población penitenciaria en España basado en una extensa investigación sobre la materia nutrida a partir de diferentes fuentes estadísticas. Sus resultados han permitido disponer de una radiografía de la población reclusa en España desde una perspectiva longitudinal y transversal y considerando las principales dimensiones de análisis. El texto presenta una amplia descripción de la realidad así como un análisis comprensivo y causal para discernir la evolución y sentidos de cambio del fenómeno.

1. INTRODUCCIÓN

El sistema penitenciario español está basado en el denominado *sistema de individualización científica* recogido en el art. 72 de la Ley Orgánica General Penitenciaria de 1979 (a partir de ahora LOGP), donde se establece que:

las penas privativas de libertad se ejecutarán según el sistema de individualización científica, separado en grados, el último de los cuales será la libertad condicional [...] Siempre que [...] un interno resulte estar en condiciones para ello, podrá ser situado inicialmente en grado superior, salvo el de libertad condicional (España, 1979, p.23185).

El sistema es progresivo y flexible, siendo el tratamiento su eje central, conforme señala el art. 59:

Consiste en el conjunto de actividades directamente dirigidas a la consecución de la reeducación y reinserción social de los penados [...] pretende hacer del interno una persona con la intención y la capacidad de vivir respetando la Ley penal, así como de subvenir a sus necesidades. (España, 1979, p.23184)

El Reglamento Penitenciario de 1996, texto de desarrollo de la LOGP, establece la voluntariedad del tratamiento y la necesidad de estimular la participación del interesado recogiendo una concepción más amplia del tratamiento, considerándolo un proceso de formación integral de la personalidad del penado, dotándolo de instrumentos eficaces para la vida en libertad (Bueno, 2006).

La actividad de la Administración Penitenciaria en España se desarrolla en base a lo recogido en el art. 25.2 de la Constitución Española de 1978:

Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social [...]. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. (España, 1978, p. 29318)

A partir de este mandato de la Carta Magna, se establece el ordenamiento jurídico español que regula el sistema penitenciario, concretamente la LOGP, el Código Penal (España, 1995) y el Reglamento Penitenciario (España, 1996).

La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (2014) señala los objetivos y principios que inspiran el régimen penitenciario español actualmente. En cuanto a los objetivos, la actividad penitenciaria está encaminada a garantizar el cumplimiento de las penas privativas de libertad, custodiar a los reclusos, y proteger su integridad; capacitar a los internos para llevar una vida en libertad respetando el cumplimiento de la ley, las normas sociales y poner en manos de éstos los instrumentos, tanto laborales como educativos que les permitan enfrentarse con éxito a la vida en libertad. Para alcanzar estos objetivos la actividad penitenciaria debe ajustarse

a los siguientes principios: individualización, progresión de grado, tratamiento penitenciario, cumplimiento de la condena en un lugar próximo a su lugar de residencia y relaciones con el exterior (comunicaciones y permisos de salida).

Las fuentes utilizadas en el análisis de la presente investigación proceden del INE (2015a)¹, la estadística de población penitenciaria que publica la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (Ministerio del Interior, 2015b)², así como otras estadísticas y fuentes de este Ministerio de acceso restringido con permiso autorizado³. Respecto a los datos sobre población reclusa de la Comunidad Autónoma de Cataluña se han extraído de las estadísticas sobre población penitenciaria publicadas por la Generalitat de Catalunya (Generalitat de Catalunya, 2015b)⁴.

2. MAPA Y TIPOLOGÍA DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS EN ESPAÑA

Los establecimientos penitenciarios se encuentran concebidos arquitectónicamente como un núcleo urbano independiente, que permite la separación interior y la clasificación penitenciaria de la población que alberga y donde desempeñan su labor los profesionales penitenciarios; garantizando, a su vez, la seguridad y la custodia de las personas internas (Ministerio del Interior, 2015a).

Actualmente podemos diferenciar entre diferentes modalidades de centros:

Centros penitenciarios, para el cumplimiento de penas, medidas de seguridad y prisiones preventivas. Regularmente son de régimen ordinario, aunque también existen de régimen cerrado.

Centros de Inserción social (CIS), destinados al cumplimiento de penas en régimen abierto y al seguimiento de liberados condicionales.

Unidades externas de madres, para mujeres que cumplen condena en compañía de sus hijos menores de 3 años. Diseñadas con la finalidad de que los menores vivan en un ambiente diferente al que representa la prisión y así favorecer su educación.

¹ Accesible en: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/e245/p04/provi&file=pcaxis>, consulta 6 mayo 2015.

² Accesible en: <http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/documentos>, consulta 31 enero 2015.

³ Autorizado por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias con fecha 11 de mayo de 2015.

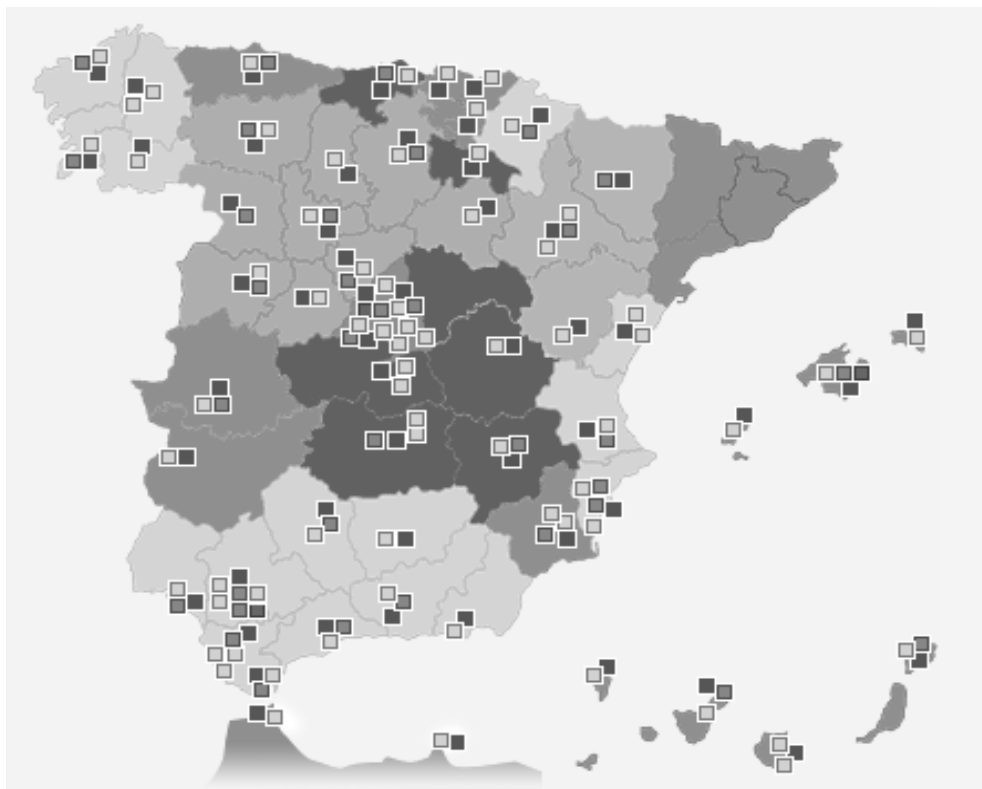
⁴ Accesible en http://www.gencat.cat/justicia/estadistiques_serveis_penitenciaris/5_pob.html, consulta 3 febrero 2015.

Centros Psiquiátricos penitenciarios, dedicados a la custodia y el tratamiento de las personas que se encuentran internas en ellos por decisión de los Tribunales de Justicia.

Unidades dependientes, se trata de viviendas o pisos ubicados arquitectónicamente fuera de los centros penitenciarios, pero que dependen de uno de ellos. Son de régimen abierto, y en su funcionamiento suelen colaborar ONGs o asociaciones.

Servicios de gestión de penas y medidas alternativas, no se trata de centros donde cumplir condena, sino de unidades administrativas a las que les corresponde la gestión de penas privativas de derechos y de medidas alternativas al ingreso en prisión. Normalmente suelen estar integradas en los CIS.

Imagen 1: Establecimientos penitenciarios dependientes de la Administración General del Estado.



Fuente: Ministerio del Interior (2015a)⁵.

⁵ Accesible en: <http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/centrosPenitenciarios>, consulta 5 junio 2015.

Como podemos apreciar en el mapa anterior, actualmente la Administración General del Estado cuenta con 68 centros penitenciarios, 2 centros psiquiátricos penitenciarios, 13 CIS autónomos y 19 que dependen de un centro penitenciario, 3 unidades externas de madres y 55 Servicios de gestión de penas y medidas alternativas (Ministerio del Interior, 2015a). La Generalitat de Catalunya⁶ cuenta con 10 centros penitenciarios, 4 CIS y un centro psiquiátrico penitenciario (Generalitat de Catalunya, 2015a)⁷.

3. CARACTERIZACIÓN SOCIO-DEMOGRÁFICA

La población reclusa en España a 31 de diciembre de 2014 era de 65.017 personas (0.140% de la población de España), de las que el 92.35% son hombres y el 7.65% mujeres.

Tabla 1: Comparación demográfica población/población reclusa en España en 2014.

DEMOGRAFÍA(01/01/2015)	Población total	Población reclusa
Población	46.600.949 (100,00%)	65.017 (0,140%)
Hombres	22.880.878 (49,10%)	60.040 (0,129%)
Mujeres	23.720.071 (50,90%)	4.977 (0,011%)

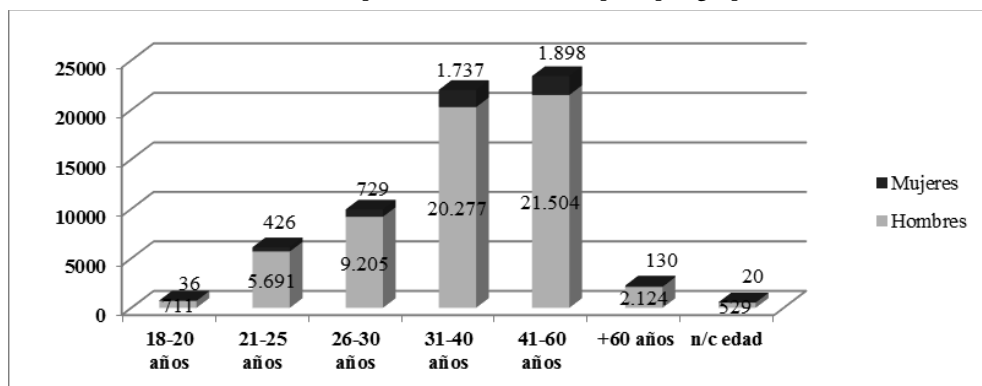
Fuente: Elaboración propia a partir de INE (2015a) y Ministerio del Interior (2015b).

En cuanto a la edad, el grupo comprendido entre los 18 y los 20 años es el menos numeroso, seguido de mayores de 60 años, destacando los grupos de 31 a 40 años y los de 41 a 60 años como los de mayor población reclusa.

⁶ Cataluña tiene transferidas las competencias en materia penitenciaria desde 1984, y que aunque tiene que someterse a la Ley Orgánica General Penitenciaria en esta materia, cuenta con un Reglamento propio de desarrollo de la citada ley.

⁷ Accesible en: http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/reinsercio_i_serveis_penitenciaris/serveis_penitenciaris/els_centres_penitenciaris, consulta 6 junio 2015.

Gráfico 1: Distribución de la población reclusa en España por grupos de edad (2014).



Fuente: Elaboración propia a partir de información interna del Ministerio del Interior y Generalitat de Catalunya (2015b)

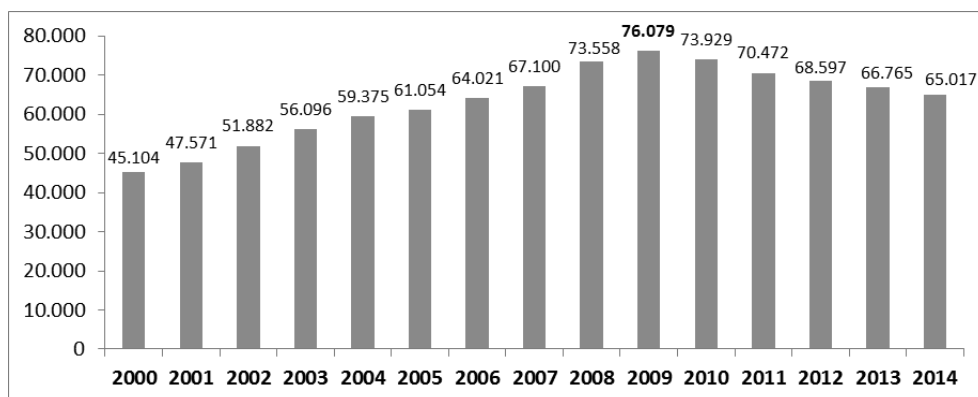
Respecto a la población reclusa extranjera, en 2014 ascendía a 19.697 personas, que representan el 30,29% de la población reclusa, de los que el 92,25% son hombres y el 7,72% restante mujeres.

4. ANÁLISIS LONGITUDINAL

En análisis de la evolución de la población reclusa en España durante el período comprendido entre 2000 y 2014 se constata un incremento progresivo hasta el año 2009, donde alcanza las 76.079 personas, y un descenso desde esa fecha, llegando a 65.017 en el año 2014.

LA POBLACIÓN RECLUSA EN ESPAÑA

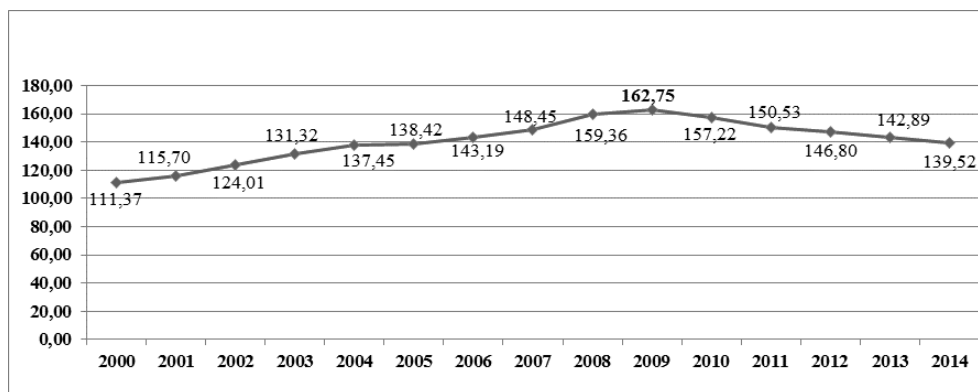
Gráfico 2: Evolución de la población reclusa en España (2000-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir INE (2015b)⁸ y Ministerio del Interior (2015b).

Esta evolución de la población reclusa no se corresponde con la evolución demográfica de la población en España, tal y como se puede observar en la siguiente gráfica que representa la tasa de población reclusa por cada 100.000 habitantes.

Gráfico 3: Evolución de la Tasa de población reclusa por 100.000h en España (2000-2014).



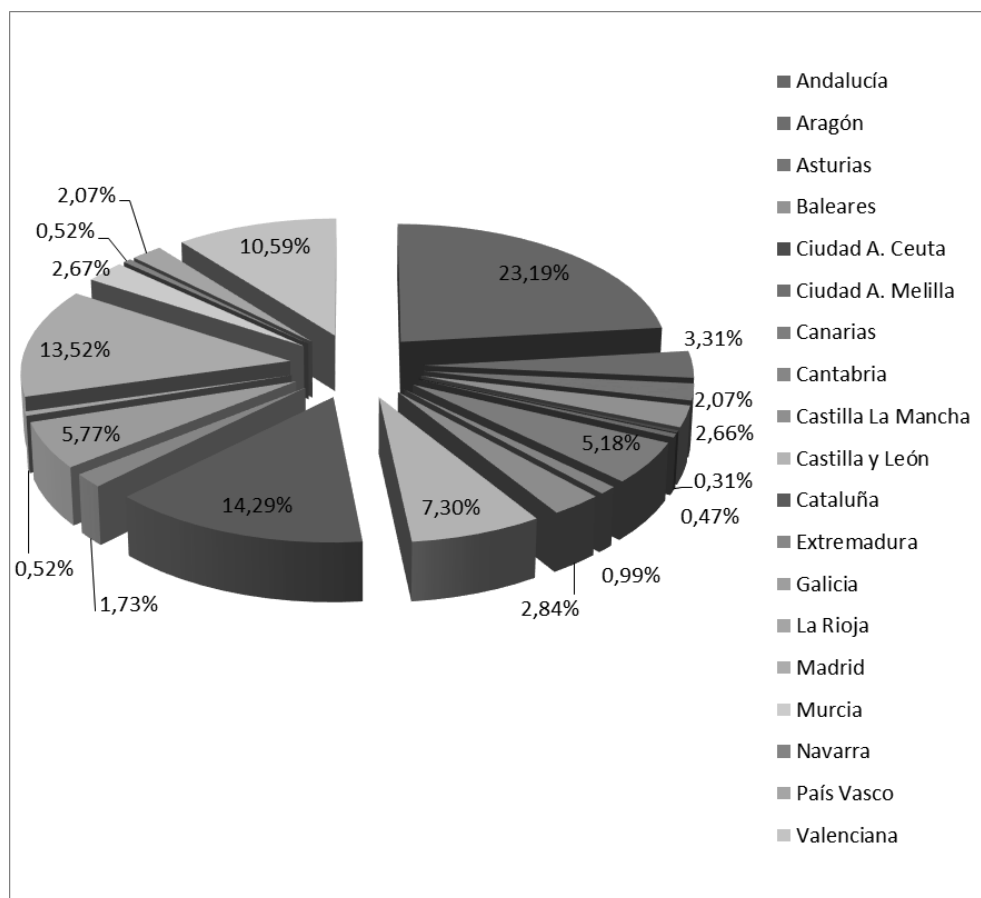
Fuente: Elaboración propia a partir de INE (2015a, 2015b) y Ministerio del Interior (2015b).

Como podemos apreciar, la tasa de población reclusa en España ha aumentado considerablemente, pasando de 111,37 personas/100.000 h en el año 2000 a 162,75 en el 2009, bajando paulatinamente hasta 139,52 en 2014.

⁸ Accesible en: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t18/a052/a1998/l0/&file=j10050.px&type=pcaxis&L=0>, consulta 10 febrero 2015.

5. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA

Gráfico 4: Distribución por Comunidades Autónomas de la población reclusa en España en 2014.

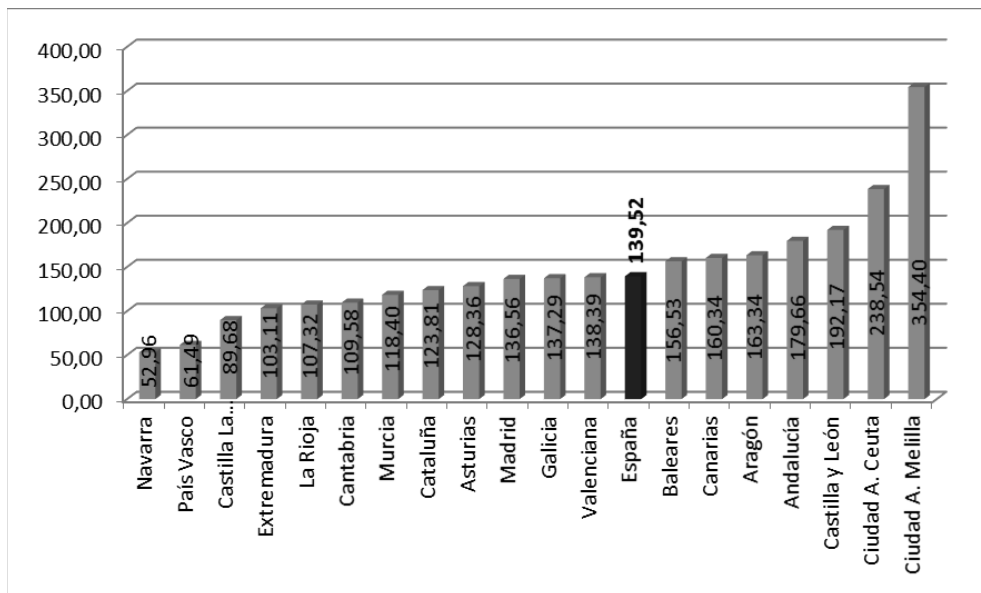


Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio del Interior (2015b)

En términos absolutos la Comunidad Autónoma que registra más población reclusa es Andalucía (23,19%), seguida de Cataluña (14,29%) y Madrid (13,52%). Relacionado estos datos con la población (Gráfico 5), la Ciudad Autónoma de Melilla con 354,40 personas/100.000 h casi triplica la media nacional (139,52), seguida de Ceuta con 238,54. También con valores superiores a la media nacional se encuentran: Castilla-León, Andalucía, Aragón, Canarias y Baleares. En el lado inferior se sitúa en primer lugar Navarra con 52,96, seguida del País Vasco con

61,49 y Castilla-La Mancha con 89,68, tasas muy inferiores a la media nacional, seguidas de Extremadura, La Rioja, Cantabria, Asturias, Madrid, Galicia y Valencia, pero con valores cercanos a la media del conjunto.

Gráfico 5: Tasa de población reclusa por 100.000h de las Comunidades Autónomas en 2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de INE (2015a) y Ministerio del Interior (2015b).

6. SITUACIÓN PROCESAL-PENAL

En cuanto a la situación procesal-penal⁹, como se muestra en la tabla siguiente, la mayor parte de la población reclusa, ya sean hombres o mujeres, se encuentra penada, siguiendo aquellos que se encuentran en situación de prisión preventiva, y por último, en un número muy inferior, están los penados con preventivas.

⁹ La situación procesal-penal hace referencia a la situación de la persona privada de libertad respecto al Juzgado o Tribunal del que depende. Podemos encontrar penados, es decir que ya han sido juzgados y condenados y se encuentran cumpliendo la pena; preventivos, que aunque se encuentran en prisión, lo están a la espera de juicio, y sobre los que prima la presunción de inocencia; y penados con preventivas, que aunque están condenados por una o varias causas, también se encuentran preventivos por otra u otras, podríamos llamarlos mixtos.

Tabla 2: Situación procesal-penal población reclusa dependiente Administración General del Estado 2014.

	Preventiva	Penada	Penada con preven- tiva	Total
Hombres	6.562 (19,90%)	43.618 (85,77%)	674 (1,33%)	50.854 (100,00%)
Mujeres	707 (16,35%)	3.578 (82,77%)	38 (0,88%)	4.323 (100,00%)
Total	7.269 (13,17%)	47.196 (85,54%)	712(1,29%)	55.177 (100,00%)

Fuente: Elaboración propia a partir de información interna del Ministerio del Interior¹⁰.

Estas cifras se complementan con 549 personas más, penadas, pero que se encuentran cumpliendo una medida de seguridad¹¹, de los que 529 son hombres y 20 mujeres. Las medidas de seguridad que se ejecutan en establecimientos penitenciarios, se llevan a cabo en su mayor medida en psiquiátricos penitenciarios y, en algunos casos, en centros penitenciarios. La forma de cumplimiento de estas penas es diferente a la de las penas privativas de libertad y se encuentra regulada en el Capítulo VII del Título VII del Reglamento Penitenciario (España, 1996) y en el Real Decreto 840/2011, de 17 de junio, por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajo en beneficio de la comunidad y de localización permanente en centro penitenciario, de determinadas medidas de seguridad, así como de la suspensión de la ejecución de la penas privativas de libertad y sustitución de penas (España, 2011).

7. ANÁLISIS DE LA TIPOLOGÍA DELICTIVA Y CLASIFICACIÓN PENITENCIARIA

En cuanto a la tipología delictiva aún contamos con una exigua población reclusa que cumple condena por delitos penados por el Código Penal Derogado,

¹⁰ Se ha optado por no incluir los datos de la Generalitat, ya que no publica datos sobre población penada con preventivas.

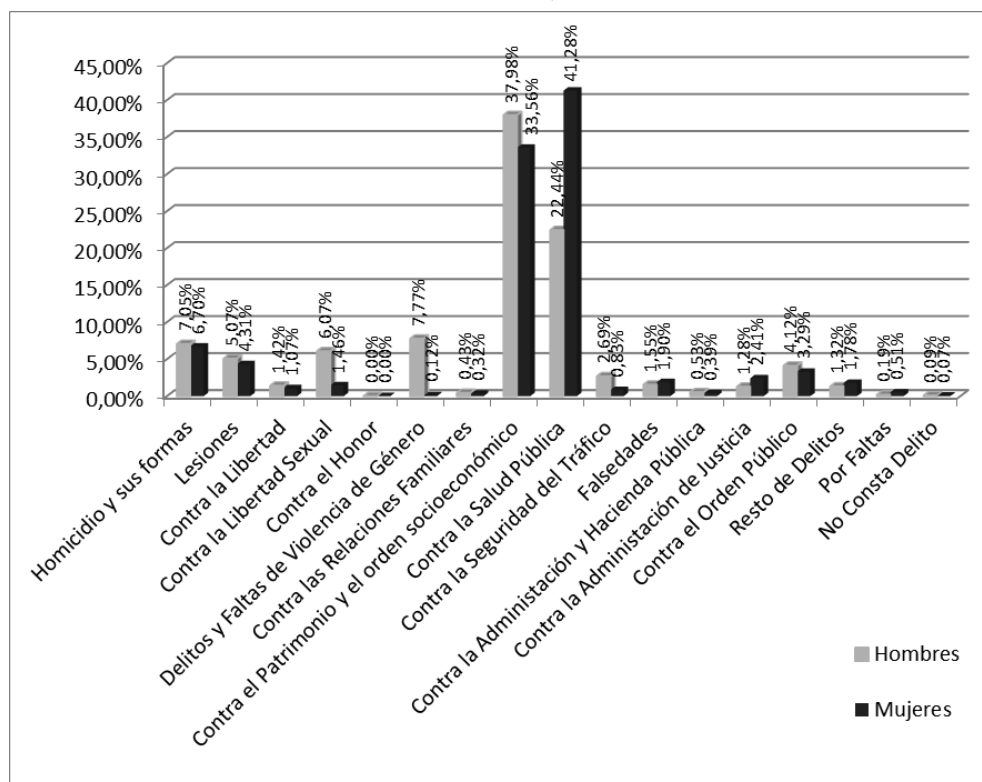
¹¹ Un Juzgado o tribunal puede condenar a una persona a una medida de seguridad cuando consideren que se dan circunstancias de anomalía o alteración psíquica, intoxicación plena por consumo de alcohol, drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas u otras de efectos similares, o que por sufrir alteraciones de la percepción desde el nacimiento o la infancia, tengan alterada gravemente la conciencia de la realidad, circunstancias que le impedirían comprender la ilicitud del hecho o actuar conforme a esa comprensión. Las medidas de seguridad pueden ser privativas de libertad y no privativas de libertad. El internamiento en un centro psiquiátrico es una de las medidas de seguridad privativas de libertad que contempla el Código Penal

LA POBLACIÓN RECLUSA EN ESPAÑA

el 0,61% de penados, principalmente por delitos contra las personas y contra la propiedad. El 99,39% restante cumplen penas por el Código Penal vigente, es decir, los hechos delictivos fueron cometidos a partir de mayo de 1996 o se produjo una revisión posterior de la sentencia, con la aplicación de esta nueva legislación por ser más beneficiosa. En este caso, podemos observar en el siguiente gráfico que los delitos por los que más hombres se encuentran cumpliendo condena son contra el patrimonio y el orden socioeconómico, con un 37,98%; contra la salud pública, con un 22,44%; seguidos por los delitos de violencia de género, pero con un porcentaje mucho menor, el 7,77%, y por los homicidios con un 7,05%.

En el caso de las mujeres, el 41,28% cumplen condenas por delitos contra la salud pública, el 33,56% contra el patrimonio y el orden socioeconómico, por delitos de homicidio y sus formas en un porcentaje menor, el 6,70% y por lesiones en el 4,31%.

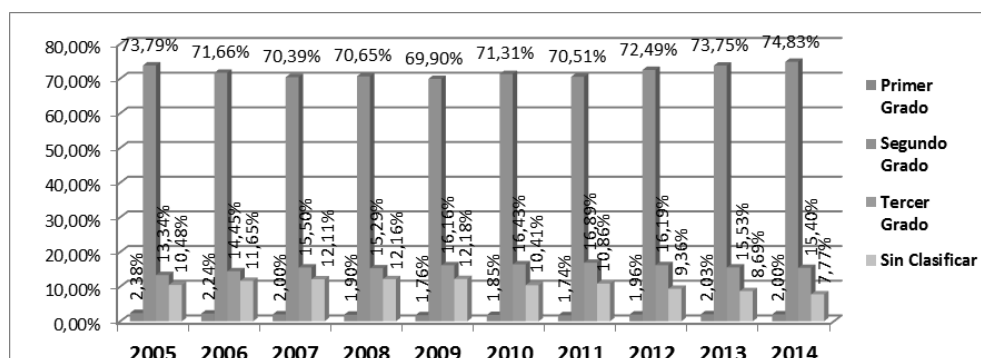
Gráfico 6: Tipología delictiva por sexo en 2014 Código Penal vigente (L.O. 10/1995, de 23 de Noviembre).



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio del Interior (2015b).

Del análisis de la evolución de la clasificación penitenciaria¹² de la población penada de 2005 a 2014 podemos constatar que se trata de una situación bastante estática, en la que predomina claramente la clasificación segundo grado de tratamiento, que es como media cinco veces mayor a la clasificación en tercer grado, y que la evolución de la aplicación del tercer grado es mínima, pasando del 13,34% en 2005 al 16,89% en 2011, y al 15,40% en 2014. También es muy moderado el descenso de clasificados en primer grado de 2005 a 2014.

Gráfico 7: Evolución de la clasificación penitenciaria (2005-2014).



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio del Interior (2015b).

8. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LA REALIDAD DE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA EN ESPAÑA

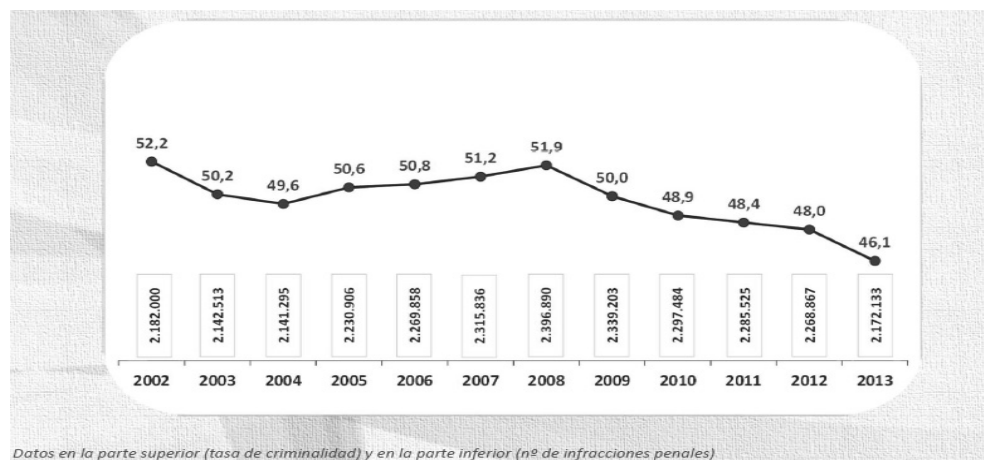
El análisis de los datos constata que no existe una relación directa entre la distribución por sexos de la población en general respecto de la reclusa en particular; mien-

¹² La *clasificación* de un penado consiste en la definición del marco jurídico y regimental que se le va aplicar durante el cumplimiento de la pena, y en el que va a tener lugar el tratamiento resocializador. Se trata de un procedimiento de asignación de un grado de tratamiento y del programa individualizado de tratamiento correspondiente en función de las características que presente dicho penado. Los *grados de tratamiento* que contempla la LOGP son tres. El primer grado, que consiste en un régimen de vida cerrado, se aplica a penados extremadamente peligrosos o manifiestamente inadaptados a los otros regímenes; la aplicación de este grado debe ser excepcional, sólo cuando no existan otros mecanismos disponibles que permitan la adaptación del penado, y previamente debe haberse descartado la existencia de alguna patología psiquiátrica grave. El segundo grado se corresponde con un régimen de vida ordinario, se aplicará a los penados que presenten unas circunstancias de normal convivencia, pero sin capacidad de vivir por el momento en semilibertad. El tercer grado corresponde a un régimen de vida en semilibertad, que se aplicará a aquellos penados capacitados para ello (Aranda, 2006).

tras que en la población el porcentaje de hombres no llega al 50%, en la población reclusa supera el 92%. Por el contrario, en el caso de las mujeres, el porcentaje que representan respecto a la población reclusa es muy inferior al que tienen respecto a la población. Podemos, por tanto, afirmar que la población reclusa es en su mayoría masculina, situación que también ocurre en los demás países, y según el Informe ODA 2010/2011, así ha sido en la primera década de este siglo, con una media del 92% de hombres frente al 8% de mujeres (García y Díez, 2012).

Tampoco existe una relación directa entre la evolución de la población en España y la evolución de la población reclusa. Esta divergencia puede apreciarse claramente en la tasa de población reclusa por 100.000 habitantes, que ha ido elevándose hasta el año 2009, fecha a partir de la cual se ha ido reduciendo progresivamente, aunque todavía sigue siendo elevada. Cabría pensar entonces, que el aumento de la población reclusa está relacionado con el *aumento de la delincuencia*, sin embargo la delincuencia oficial en España no se ha incrementado durante los últimos años, tal y como se constata en la evolución de la criminalidad en España entre 2002-2013, en la que se observa un descenso progresivo de ésta, como muestra el siguiente gráfico.

Gráfico 8: Evolución de la Tasa de criminalidad en España (2002-2013).



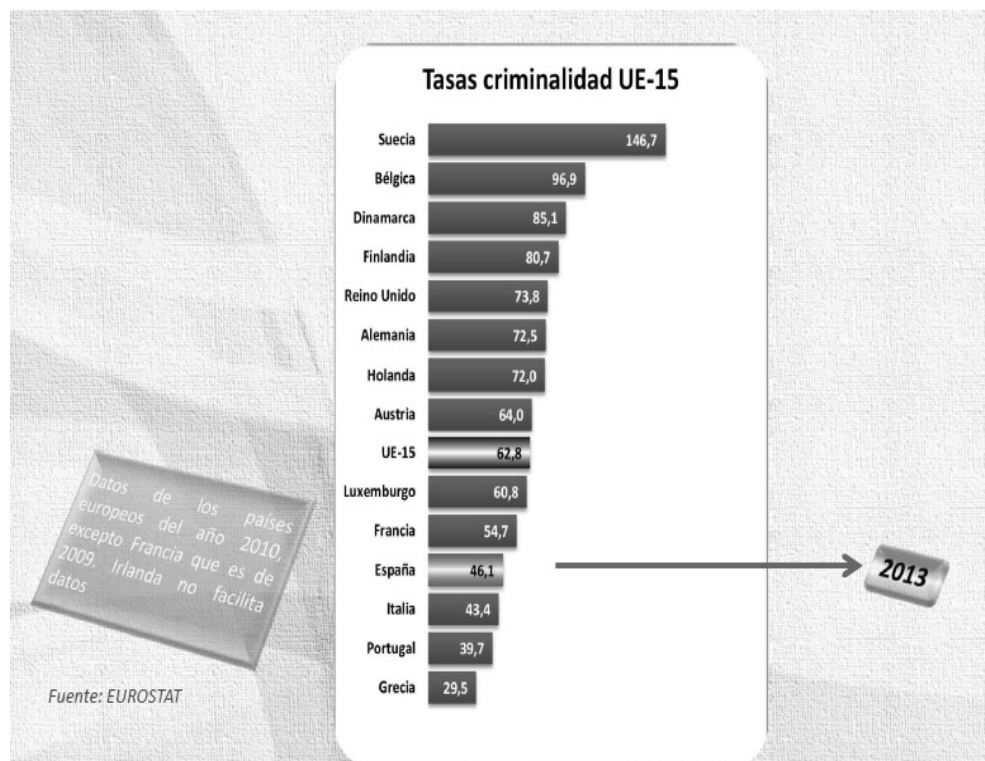
Fuente: Ministerio del Interior (2014, p.6)¹³.

Apuntar también que, como puede observarse en el gráfico siguiente, España cuenta con una de las menores tasas de criminalidad de la Unión Europea, sólo su-

¹³ Accesible en http://www.interior.gob.es/documents/10180/1207668/balance_2013_criminalidad.pdf/562cc539-4a36-470f-8976-7dd305483e5b · consulta 19 marzo 2015.

terior a la Italia (43,4), Portugal (39,7) y Grecia con 29,5; también muy inferior a la media de la Unión Europea, situada en 62,8 (Ministerio del Interior, 2014, p.9).

Gráfico 9: Tasas de criminalidad de la UE-15.



Fuente: Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, (2014, p.9).

Para analizar esta cuestión tendríamos que hacernos dos preguntas, ¿cómo se ha producido el aumento de población reclusa en España? y ¿por qué está sucediendo esto?

Respecto a la primera pregunta, podríamos apuntar a los cambios legislativos que se han llevado a cabo. La entrada en vigor en 1996 del actual Código Penal, elevó las penas para determinados delitos y suprimió la redención ordinaria y extraordinaria de las penas, lo que supuso el cumplimiento íntegro de éstas, y por tanto, una mayor estancia en prisión. Posteriormente las reformas del Código Penal por L.O 7/2003 (España, 2003a) y L.O. 15/2003 (España, 2003b), introdujeron requisitos para el acceso al tercer grado y la libertad condicional, y otras modificaciones que suponían una dilación de la estancia en prisión. De otro lado,

comportamientos como la conducción temeraria, la conducción bajo los efectos de bebidas alcohólicas o sin el preceptivo permiso, ..., que antes eran sancionados administrativamente, actualmente lo son penalmente; y comportamientos que antes quedaban en el ámbito de la vida privada han pasado al ámbito público, y a ser constitutivos de delito, como lo es la violencia de género. También contribuyen a este fenómeno, el uso que se le está dando a las penas y medidas alternativas a la privación de libertad, que a pesar de estar incrementándose considerablemente, quizás aún no lo suficiente, así como una escasa aplicación de los mecanismos de reeducación y reinserción social que prevé la ley, tales como la autorización de permisos de salida y la clasificación en tercer grado de tratamiento (régimen abierto), ya que en la ejecución de las penas el grado de tratamiento por excelencia en España es el segundo grado. Estos escenarios fueron analizados detenidamente por Cid (2008).

Todas estas circunstancias pueden explicar en alguna medida cómo se ha producido el aumento de la población reclusa, pero en un país seguro, como parece que lo es España y en el que la criminalidad desciende ¿por qué ese endurecimiento de las sanciones penales?. Para contestar esa pregunta tendríamos que poner nuestra atención en “un fenómeno social muy amplio, y que afecta a una zona importante de las sociedades: el castigo y el mantenimiento del orden” (González, 2011, p. 13).

En una sociedad como la actual, marcada por la desigualdad económica, los delitos contra la salud pública y contra el patrimonio y el orden socioeconómico constituyen la gran mayoría de los delitos por los que se cumple condena, sin embargo, todos los medios de comunicación prestan una desmesurada atención a la delincuencia, ocupando sus titulares con abundante información sobre asesinatos, violaciones, ..., con los que se alimenta un “falso sentimiento” de inseguridad ciudadana; de otro lado, han surgido grupos de presión de víctimas que tienen una notable influencia en la sociedad. Todo este sentir de la sociedad se canaliza en masivas demandas de rigor a la hora de legislar y de aplicar la ley. Estas demandas son aprovechadas por los agentes políticos que realizan propuestas para que se refuercen punitivamente las actividades delictivas.

En este contexto, el profesional de la política acuña, frecuentemente, normas que ni solucionan lagunas punitivas, ni se justifican por su necesidad racionalmente valorada, pero permiten al poder político lanzar el mensaje de que se está reaccionando ante las preocupaciones ciudadanas. (...), con especial atención a la realidad española entre los años 2000 y 2004, el conjunto de las reformas penales terminan por desplazar el espacio reservado a las políticas sociales y ensanchan la dimensión punitiva del Estado. El telón de fondo de este escenario es una compleja y progresiva transformación en las bases democráticas de los Estados del Bienestar. (Peres, 2009, p.242)

Si bien es cierto que en 2010 se produjeron reformas en el código penal que redujeron las penas relacionadas con los delitos por el contra la salud pública, y las dificultades para acceder al tercer grado de tratamiento quedaron reducidas considerablemente, no es menos cierto que el día 1 de julio ha entrado en vigor una modificación del Código Penal que lo convierte, a nuestro modo de entender, en una ley más punitiva que la vigente en la última época franquista, y que contempla entre otras medidas desproporcionadas con la realidad actual la “prisión permanente revisable” (España, 2015a, 2015b).

En cuanto a la edad, destacar que entre los 31 y los 60 años se encuentran las edades en las que más personas están internas en prisión, tanto en hombres como en mujeres. Respecto a la distribución geográfica, teniendo en cuenta sólo los datos absolutos podríamos pensar que la mayor población reclusa estaría en la comunidad autónoma con mayor número de habitantes, sin embargo, si analizamos la población reclusa de forma relativa, es decir relacionándola con número de habitantes de la Comunidad Autónoma, nos damos cuenta que la distribución de ésta nos está relacionada con esa variable. En relación a la situación procesal-penal, el “grueso” se encuentra penada, pero aún así, existe un porcentaje importante de personas en situación preventiva, o sea que esperan internos en prisión a ser juzgados, no obstante, este porcentaje no tiene que ver con las políticas penitenciarias, sino con decisiones judiciales.

Si realizamos una comparación de tipología delictiva por sexo, podemos afirmar que la principal actividad delictiva de la mujer es contra la salud pública, mientras que en el hombre son los delitos contra el patrimonio, y que sumados los porcentajes de ambos delitos, tantos en hombres como en mujeres, representan la mayoría de la actividad delictiva; el porcentaje de homicidios y sus formas se haya muy igualado, siendo el de la mujer sólo un 1% menor que el del hombre. Por tanto, se aprecia claramente que los delitos por los que más personas cumplen condena son contra la salud pública y contra el patrimonio y el orden socioeconómico, sin embargo, como hemos referido anteriormente, los medios de comunicación llenan sus titulares con los homicidios, violaciones y delitos de violencia de género que se producen en España, deformando la percepción que la sociedad tiene de esta realidad.

Si observamos la evolución de la clasificación de las personas penadas en los distintos grados de tratamiento penitenciario, podemos hablar de una situación estática, en la que las variaciones han sido ínfimas. Si nos detenemos en los clasificados en tercer grado, dato cuyo aumento podría inferir una apuesta real de la institución penitenciaria por el régimen abierto, apreciamos que de 2000 a 2011 se produce un aumento superior al 3%, pero a partir de ahí esa tendencia se rompe, iniciándose el descenso del porcentaje de aplicación de régimen abierto.

9. CONCLUSIONES

Se ha producido un aumento de la población reclusa que no se corresponde con el aumento de población y tampoco con los índices de criminalidad en España. La explicación habría que buscarla en un fenómeno social que apoya ampliamente el castigo y el orden, y que a su vez influye en el endurecimiento de la legislación penal y en la tipificación como delitos de conductas que antes encontraban el reproche social mediante una sanción administrativa, que han dado lugar a “impedimentos” para acceder a mecanismos de reducción de la condena tales como la eliminación de la redención de penas por trabajo y el establecimiento del periodo de seguridad para determinados delitos, circunstancias que dilatan la estancia en prisión. Desde el punto de vista de la aplicación de la legislación punitiva, contribuyen en este sentido el uso excesivo de la prisión preventiva y la insuficiente utilización de penas y medidas alternativas a la privación de libertad, como el Trabajo en beneficio de la comunidad, la sustitución y la suspensión de las penas. Y desde la perspectiva de la ejecución de la pena, el deficiente uso del régimen abierto como forma de cumplimiento de ésta y, por tanto, el escaso acceso a la libertad condicional.

10. BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA CARBONELL, M.J. (2006). Una aproximación práctica a la clasificación penitenciaria. *Revista de Estudios Penitenciarios*, (252), 37-76.
- BUENO ARÚS, F. (2006). Novedades en el concepto de tratamiento penitenciario. *Revista de Estudios Penitenciarios*, (252), 9-36.
- CID MOLINÉ, J. (2008). El incremento de la población reclusa en España entre 1996-2006: Diagnóstico y remedios. *Revista Española de Investigación Criminológica*, (6). Recuperado de <http://www.criminologia.net/pdf/reic/ano6-2008/a62008art2.pdf>, última consulta el 27 de junio de 2015.
- ESPAÑA. (1978). *Constitución Española*, en BOE nº 311, de 29 de diciembre de 1978, (29313-19424).
- ESPAÑA. (1979). *Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria*, en BOE nº 239, de 5 de octubre de 1979, (23180-23186).
- ESPAÑA. (1995). *Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*, en BOE nº 281, de 24 de noviembre de 1995, (33987-34058).
- ESPAÑA. (1996). *Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario*, en BOE nº 40, de 15 de febrero de 1996, (5380-5435).
- ESPAÑA. (2003a). *Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas*, en BOE nº 156, de 1 de julio de 2003, (41842-41875).

- ESPAÑA. (2003b). *Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que modifica la ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*, en BOE nº 283, de 26 de noviembre de 2003, (41842-41875).
- ESPAÑA. (2011). *Real Decreto 840/2011, de 17 de junio, por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajo en beneficio de la comunidad y de localización permanente en centro penitenciario, de determinadas medidas de seguridad, así como de la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad y sustitución de penas*, en BOE nº 145, de 18 de junio de 2011, (62933-62941).
- ESPAÑA. (2015a). *Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que modifica la ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*, en BOE nº 77, de 31 de marzo de 2015, (27061-27176).
- ESPAÑA. (2015b). *Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que modifica la ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo*, en BOE nº 77, de 31 de marzo de 2015, (27177-27185).
- GARCÍA ESPAÑA, E, y Díez Ripollés, J.L. (Dirs.). (2012). *Realidad y Política Penitenciarias. Informe ODA 2010/2011*. Málaga, España: Tirant lo Blanch.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. (2015a). *Centres penitenciaris*. Recuperado de http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/reinsercio_i_serveis_penitenciaris/serveis_penitenciaris/els_centres_penitenciaris, última consulta el 6 de junio de 2015.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. (2015b). *Descriptors estadístics serveis penitenciaris*. Recuperado de http://www.gencat.cat/justicia/estadistiques_serveis_penitenciaris/5_pob.html, última consulta el 3 de febrero de 2015.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, I. (2011). Aumento de presos y Código Penal. Una explicación insuficiente. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, (13-04), 04:1-04:22. Recuperado de <http://criminnet.ugr.es/recpc/13/recpc13-04.pdf>, última consulta el 30 de abril de 2015.
- INE. (2015a). *Estadística del Padrón Continuo*. Datos provisionales a 1 de enero de 2015. Recuperado de <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/e245/p04/provi&file=pcaxis>, última consulta el 06 de mayo de 2015.
- INE. (2015b). *Población reclusa hasta 2013*. Recuperado de <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t18/a052/a1998/l0/&file=j10050.px&type=pcaxis&L=0>, última consulta 10 de febrero de 2015.
- MINISTERIO DEL INTERIOR. (2014). *Balance de criminalidad 2013*. Recuperado de http://www.interior.gob.es/documents/10180/1207668/balance_2013_criminalidad.pdf/562cc539-4a36-470f-8976-7dd305483e5b, última consulta el 19 de marzo de 2015.
- MINISTERIO DEL INTERIOR. (2015a). *Centros penitenciarios*. Recuperado de <http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/centrosPenitenciaris>, última consulta el 05 de junio de 2015.

- MINISTERIO DEL INTERIOR. (2015b). *Estadística penitenciaria*. Recuperado de <http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/documentos>, última consulta el 31 de enero de 2015.
- PERES NETO, L. (2009). El populismo punitivo en España: del estado social al estado penal. *Surveillance in latin America. Vigilância, segurança e controle social*, 219-245.
- SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS. (2014). *El Sistema Penitenciario Español*. Madrid, España: Ministerio del Interior.

XVI. TRABAJO SOCIAL E INTERVENCIÓN SOCIAL EN VIVIENDA SOCIAL

Octavio Vázquez Aguado

*Profesor Titular de Universidad. Departamento de Sociología y Trabajo Social.
Universidad de Huelva.
octavio@uhu.es*

Manuela A. Fernández Borrero

*Becaria FPU. Departamento de Sociología y Trabajo Social. Universidad de Huelva
Manuela.
fernandez@dstso.uhu.es*

Fernando Relinque Medina

*Profesor Interino. Departamento de Sociología y Trabajo Social. Universidad de Huelva.
fernando.relinque@pi.uhu.es*

Pablo Álvarez Pérez

*Professor auxiliar convidado. Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas. Universidade
de Lisboa.
pablo.alvarez@dstso.uhu.es*

Sumario: 1. Introducción. 2. El contexto de las viviendas sociales en España y en Andalucía. 3. Ejercicio profesional del Trabajo Social en vivienda pública. 3.1. Investigación. 3.2. Coordinación. 3.3. Información, orientación y acogida. 3.4. Atención directa. 3.5. Promoción e inserción social. 3.6. Mediación. 3.7. Asistencia directa. 4. Retos y desafíos para el Trabajo Social en la vivienda pública. 5. Bibliografía.

Conceptos centrales: Trabajo social, vivienda social, intervención social, políticas públicas de vivienda.

Resumen: Las políticas públicas han facilitado el acceso a la vivienda de una parte importante de la población caracterizada por su desventaja social. Sin embargo, la intervención pública no se limita a la construcción y concesión de la vivienda sino que conlleva todo un proceso de gestión y seguimiento que incide en la calidad de vida de los ciudadanos. En este trabajo reflexionamos sobre cuáles son las principales actuaciones que deben gestionar los trabajadores sociales a partir de la experiencia de los profesionales

que trabajan en el ámbito de la vivienda social en Andalucía. Así mismo, abordamos las principales funciones y cometidos que desarrollan en relación con este ámbito de intervención, para finalmente esbozar algunos desafíos y retos actuales para el Trabajo Social en vivienda pública.

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo cuenta como base analítica fundamental gran parte del trabajo de investigación desarrollado en el proyecto regional denominado “Modelización socioespacial de la intervención social en viviendas sociales en Andalucía (G-G1300021/IDIP)”, financiado como proyecto de I+D+i por la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía (2012 – 2013). Concretamente, este capítulo se relaciona con el estudio de la dimensión vinculada a la gestión y a la intervención pública en el parque de viviendas sociales de esta región de España. El análisis de esta dimensión guarda una relación directa con el contenido que se presenta en este capítulo en relación con el rol que la disciplina del Trabajo Social juega, y el que debe jugar, en la vivienda social.

La aproximación a esta dimensión se realizó con metodología cualitativa, tanto entrevistas en profundidad como análisis documentales de normativa, reglamentos, y documentos relevantes. Las entrevistas fueron realizadas a diferentes profesionales, tanto de la Agencia Vivienda y Rehabilitación Andaluza (en adelante, AVRA) como de los Servicios Sociales Comunitarios, entre los que destacan los profesionales del Trabajo Social.

El capítulo plantea, inicialmente, una aproximación a la realidad de la vivienda social en España (en el marco de Europa) y, de manera más específica, en Andalucía para, seguidamente, abordar los principales resultados obtenidos del proyecto mencionado en relación con el Trabajo Social y los diferentes elementos y factores estudiados vinculados con la temática objeto de estudio (vivienda sociales en Andalucía) y el rol profesional. Finalmente, se plantean los retos y desafíos que consideramos tiene el Trabajo Social en la actualidad dese la intervención social en esta viviendas.

2. EL CONTEXTO DE LAS VIVIENDAS SOCIALES EN ESPAÑA Y EN ANDALUCÍA

Disfrutar de una vivienda digna es un derecho reconocido con carácter global en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (art. 11) (Mejía-Escalante, 2012) y, en España, en la Constitución Española de

1978 (art.47). Como país europeo, se ha visto históricamente influenciado por factores contextuales de niveles territoriales superiores. En Europa no existe una visión única del concepto o marco de actuación de la vivienda social, ya que cada país enfoca su política de vivienda bajo diferentes criterios y las aplica según sus propios objetivos e instrumentos particulares. En el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre “la vivienda y la política regional” (2007), se recogen cuestiones como la consideración de la vivienda como elemento angular del modelo social europeo. Siguiendo a Toset (2014, p. 454) históricamente, en Europa Central y del Norte, las políticas de vivienda de protección oficial hicieron su aparición a principios del siglo XX, con medidas directas e indirectas para asegurar el acceso a una vivienda digna y de calidad a los ciudadanos. Sin embargo, en la Europa del Sur el objetivo no ha sido el alquiler, sino proporcionar ayudas para permitir a las familias comprar un hogar. En este contexto, el papel de la vivienda de alquiler social es marginal y reservado a las familias más pobres y con mayor riesgo de exclusión.

En el *Informe sobre la vivienda social en la Unión Europea* (2012/2293(INI)) se señala al sector de la vivienda social como instrumento para ayudar a la Unión Europea a salir de la crisis económica, social y medioambiental. Se estima que 25 millones de ciudadanos europeos residen en viviendas sociales.

Las políticas de vivienda en España, y específicamente en la Comunidad Autónoma de Andalucía (objeto central del análisis realizado por el equipo de investigación), han sido históricamente asociadas con prácticas que se relacionaban con factores de exclusión social y territorial, ya que las viviendas de promoción pública destinadas a sujetos en dificultad social eran tradicionalmente ubicadas en periferias y en espacios mal dotados de servicios. La trayectoria histórica de vivienda pública en España, de la mano de la creación del Estado de Bienestar en Europa, se ha centrado en la construcción de viviendas en propiedad y en el desarrollo de algunos programas de desarrollo territorial, como pueden ser los programas de lucha contra la pobreza y la exclusión social llevados a cabo en barrios de las provincias de Huelva o de Girona. Los fondos europeos permitieron la realización de otros proyectos focalizados en la mejora del hábitat de los barrios y la transformación de las viviendas a través de actuaciones participativas y de desarrollo de procesos de gobernanza (Barranco, Delgado, Melin y Quintana, 2010). Aún así, en el caso español, siguiendo a Pareja y Sánchez (2011, p. 100), el alto índice de vivienda en propiedad está muy relacionado con la importancia de las políticas dirigidas a la compra de vivienda y a la rigidez del mercado de alquiler desde los años 80. La trayectoria española, en lo que a políticas de vivienda se refiere, ha desatendido el alquiler favoreciendo un desequilibrio impidiendo una alternativa real a la vivienda en propiedad. Además de esta escasa oferta de vivienda en alquiler, la que existe

no responde a las necesidades de los posibles destinatarios ni a los estándares que demanda actualmente la sociedad.

En Andalucía la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda, obliga a elaborar el Plan andaluz de Vivienda y Suelo, encargado de articular y concretar las medidas en materia de vivienda en esta Comunidad Autónoma (en fase de borrador en el momento de redacción del presente capítulo). Este Plan plantea diferentes elementos que dan respuesta a las necesidades y debilidades identificadas en relación con el parque público de viviendas sociales, tales como: la instauración de un modelo de construcción residencial tendente a impulsar la rehabilitación y el alquiler; impulso de la eficiencia energética; lograr la penetración entre la vivienda y el entorno urbano, social, económico y ambiental; promover la inclusión social y establecer claves de gobernanza y de cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas.

Este Plan va en la línea de comprender que la vivienda tiene, más allá de la función de espacio físico de residencia y hábitat, una función social crucial para los individuos. A nivel europeo, como se ha mencionado, la vivienda social es entendida como un servicio social de interés general. En la “Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles” (2007) se plantea la renovación del parque de viviendas como elemento favorecedor de la mejora de la calidad de vida de sus residentes, o el planteamiento de unas políticas sociales de vivienda como instrumento facilitador de la cohesión e integración social en las ciudades. Esta idea se defiende y se ve reflejada en el Informe del Defensor del Pueblo, *Crisis Económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo* (2011), donde se recoge que la vivienda “es un derecho social imprescindible para desarrollar otros derechos constitucionales como el derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE), el derecho a la intimidad (art. 18 CE) y, en suma, el derecho a la libertad (art. 17 CE). Esta conexión entre el derecho a la vivienda y otros derechos sociales hace que el carácter “digno y adecuado” de la misma deba definirse a partir de su relación con el resto de derechos tutelados por el ordenamiento y con las diferentes declaraciones convenios sobre derechos humanos.

Pero ante esta defensa normativa o institucional de la necesidad de entender la vivienda social como algo más que el espacio o los elementos urbanísticos o arquitectónicos, la realidad se vio modificada, y aún lo sigue estando, desde el inicio de la crisis social y económica que comenzó en el año 2008 en España, con una gran presencia de desigualdades (Rebotier, 2010) y con políticas de austeridad y disminución de recursos públicos.

En este escenario, la vivienda pública se ha visto también afectada, tanto en su expansión (o no desarrollo) como en medidas alternativas de intervención social en estas promociones de viviendas públicas y sociales, no siendo capaces de garantizar

el acceso a una vivienda digna para un conjunto importante de la población española, rompiendo perfiles preestablecidos de grupos con especial riesgo de exclusión social, y contemplando multiplicidad de perfiles y situaciones asociadas con la dificultad en el ámbito de la vivienda. Las dificultades que se vienen mencionando a múltiples niveles plantea la necesidad de cuestionarse qué ha ocurrido y ocurre con esta dimensión social y cómo podría ser establecida de nuevo o desarrollada. Y en este espacio es donde la intervención social y profesional deben dar respuestas con el desarrollo de políticas de vivienda que potencien y fortalezcan esta dimensión social. El abordaje de esta situación en las viviendas sociales en Andalucía (y en España), debe realizarse comprendiendo la complejidad inherente, y como afirman Cortés, Antón, Martínez y Navarrete (2008), ampliando la lógica centrada únicamente en cuestiones económicas o incluso de derechos, hacia la consideración de los elementos de carácter social, que deben articular la intervención integral en las viviendas sociales y los procesos de inclusión residencial.

3. EJERCICIO PROFESIONAL DEL TRABAJO SOCIAL EN VIVIENDA PÚBLICA

Como se ha puesto de manifiesto en la primera parte del capítulo, existe una idea central sobre la que debe girar la intervención profesional, fundamentalmente del Trabajo Social, en relación con las viviendas sociales. Esta idea es entender que disponer de una vivienda normalizada y digna es fundamental, pero que para determinados colectivos sociales, no implica necesariamente un proceso de normalización y participación social. Como señalan Cortes y Navarrete (2008), no basta con la concesión de una vivienda a grupos con dificultades, sino que es necesario actuar para aprovechar la mejora habitacional como una oportunidad para la integración social.

La literatura referente al ejercicio e intervención profesional del Trabajo Social en el ámbito de las viviendas públicas y sociales es muy escasa en España. Esta ausencia conlleva una falta de análisis sobre las funciones propias del Trabajo Social en torno a la vivienda (Arredondo y Palma, 2013; Díaz, 2008; Hernández, 2013; Malagón, 2008; Claros, 2008), centrando las orientaciones y reflexiones en elementos de exclusión social vinculada a elementos de vivienda (como pueden ser las personas sin hogar), aspectos que han sido más estudiados (Cortés, Antón, Martínez y Navarrete, 2008; Duque, 2008; Juan-Toset, 2010; Alonso, 2010; Nebbitt, Herbert, Lombe, McCoy y Stephens, 2014).

Para analizar el papel de los trabajadores sociales en la vivienda pública hemos partido de considerar la presencia de sus funciones profesionales en el ejercicio que llevan a cabo los profesionales en el ámbito de la Agencia de Vivienda y Re-

habilitación en Andalucía. Las funciones asumidas como propias de la disciplina del Trabajo Social, extraídas de su código deontológico nacional (2012) son: información, investigación, prevención, asistencia, atención directa, promoción e inserción social, mediación, planificación, gerencia y dirección, evaluación, supervisión, docencia, y coordinación.

Estas funciones se han puesto en relación con los resultados extraídos del proyecto de vivienda realizado, en el que los propios trabajadores sociales han identificado funciones profesionales, instrumentos y técnicas profesionales y métodos de intervención ampliando su contenido y especificando algunas subfunciones o elementos relevantes en cada una de ellas (Tabla 1).

a. Investigación

Los profesionales entrevistados pusieron de manifiesto que la investigación es un elemento importante para la intervención que deben desarrollar como trabajadores/as sociales. De modo más concreto, mencionan la investigación socio-familiar y la definición del perfil social de la familia, como funciones fundamentales en los procesos de adjudicación de las viviendas. Esta investigación es la que Richmond (1922, p.146) entiende como necesaria para la obtención de información sobre la realidad con la que se trabaja o sobre la que se interviene. En las adjudicaciones, los/as trabajadores/as sociales deben realizar la definición del perfil social de la familia para esta adjudicación de la vivienda, por lo que la selección y aplicación adecuada de los métodos y técnicas de investigación socio-familiar son fundamentales, como pueden ser los estudios de caso o las entrevistas. Al respecto, los profesionales entrevistados han manifestado la relevancia de los cambios que se están produciendo en relación con los procesos de adjudicación. El conocimiento y profundización sobre las necesidades sociales de los individuos permite poner en valor a la persona o familia frente a la estructura y los elementos únicamente arquitectónicos, lo cual implica que la definición del perfil idóneo no se da por la consideración de una “persona necesitada de una casa” sino que va más allá y contempla muchos otros elementos, entre los que hay que incluir el estudio e investigación sobre las relaciones vecinales y a la comunidad para obtener el mejor encuadre posible en cada caso y cada familia.

Tabla 1. Funciones del Trabajo Social.

Generales Extraídas del Código Deontológico	Específicas del ámbito de la Vivienda Pública en Andalucía. Extraídas de las entrevistas
Investigación	Investigación socio-familiar
	Definición del perfil social de la familia para adjudicación idónea
Coordinación	Coordinación con entes públicos y privados
	Interdisciplinariedad
Información	Información y orientación
	Acogida
	Derivación a otros servicios más adecuados
Atención directa	Atención a la discapacidad
	Atención a las necesidades sociales
	Visitas domiciliarias
	Reducción de la conflictividad
	Reducción de la morosidad
	Intervención individualizada/ seguimiento
Promoción e inserción social	Integración del inquilino en la comunidad
	Fomento de la participación social
	Orientación al empleo
Mediación	Mediación
Asistencia	Movilización de recursos
	Asistencia básica
	Redacción del informe social
Gerencia y dirección Planificación Supervisión	Gerencia y dirección Gestión administrativa

Fuente: elaboración propia.

b. Coordinación

En cuanto a otra de las funciones, la coordinación, entendida como la “integración del esfuerzo conjunto llevado a cabo por medio de la distribución del trabajo” (Fernández-García, de Lorenzo y Vázquez-Aguado, 2012, p. 125), resulta ser muy valorada como necesaria por los propios profesionales, siendo incluso considerada como uno de los ejes clave de la intervención desde la AVRA, junto con una adecuada gestión de los conflictos. Ambos aspectos se consideran primordiales en el correcto funcionamiento de los servicios que se prestan a la ciudadanía, fundamentalmente a las personas inquilinas de las viviendas sociales.

Por otra parte, esta función de coordinación es considerada por los trabajadores sociales fundamental, dado que les permite socializar y confrontar con compañeros/

as e su misma disciplina o de otras (en equipos interdisciplinarios) y corroborar si las intervenciones que se llevan a cabo en las diferentes áreas están siendo adecuadas. Asimismo, la coordinación puede ser utilizada estratégicamente como una herramienta de protección profesional.

Si existe un referente en la administración para el trabajo social a nivel laboral, esos son los servicios sociales. Dado que los usuarios de vivienda pública traen consigo otras problemáticas y/o necesidades asociadas, la coordinación con este servicio público es fundamental puesto que de él dependen un número importante de recursos materiales y de otros tipos, de los que pueden hacer uso la población general y ellos en particular. Pero más allá de los servicios sociales, existen otras entidades, públicas y privadas, con las que AVRA mantiene relación. En cualquier caso, hay elementos de coordinación que son fundamentales tener en cuenta: 1) las relaciones con las instituciones, 2) el trabajo que genera la coordinación; 3) la valoración e influencia del trabajo social en dicha coordinación. Esta coordinación ha sido valorada como mejorable por parte de numerosos profesionales, demandando más integralidad en los procesos de intervención en estas viviendas.

c. Información, orientación y acogida

Otra función es la de ofrecer información, así como la orientación, ambas asociadas a elementos de la relación profesional como son la acogida o recepción de la demanda. La función de información también se asocia en ocasiones con la derivación a otros servicios más adecuados.

La acogida, como primer momento de relación profesional es fundamental para la intervención, conociendo que el trabajador social es el encargado de hacer la primera entrevista con los (futuros) inquilinos del servicio. Tras esta fase, la información en AVRA se focaliza mucho al conocimiento y acercamiento a los recursos existentes. En esta Agencia pública existe un programa de atención a primer nivel denominado “Información y Atención Primaria”, que permite a los usuarios informarse y ser orientados en cuanto a los criterios y características del programa general de vivienda, así como posibilita procesos de concienciación y sensibilización con respecto al parque público de vivienda.

d. Atención directa

Otra de las funciones señaladas es la atención directa, que contempla diferentes sub-funciones que resultan cruciales en el ejercicio profesional en este ámbito de las viviendas sociales, bien porque permite la proximidad con la realidad de las viviendas a través de las visitas domiciliarias, o bien por su contenido de vinculación y encuadre profesional fundamental para el desarrollo de otras funciones necesarias. Los profesionales han especificado algunas de estas sub-funciones: atención a las

necesidades sociales de los inquilinos, visitas domiciliarias, reducción de la conflictividad, reducción de la morosidad, la intervención individualizada y seguimiento. A continuación se detallan algunos aspectos esenciales de estas funciones directas.

En relación con la atención a la necesidades sociales de las personas inquilinas de estas viviendas, se hace una mención específica a la atención a la discapacidad, dado que se da una prevalencia elevada de problemáticas de salud mental en muchas de las zonas donde se ubican las promociones de viviendas sociales, asociándose también a los perfiles de mayor riesgo de exclusión social de la población residente en las mismas.

La atención a las necesidades sociales se centra tanto en funciones de ayuda directa como en funciones relacionadas con la promoción de mayor nivel de calidad de vida y bienestar, asociándose incluso con intervenciones de prevención primaria. En este sentido, la Tabla 2 muestra el tipo de necesidades identificadas en mayor medida por los profesionales entrevistados en el proyecto de vivienda y los mecanismos de atención directa existente y empleados para darles respuesta.

Tabla 2. Atención directa a las necesidades de los inquilinos.

Necesidades identificadas	Mecanismos de atención directa
De adaptación a la promoción	No disponible.
De integración de personas mayores	Dignificar las condiciones de vida sin echarles de sus viviendas.
De rehabilitación de los espacios/viviendas	Informe de estudio de necesidades redactado por el trabajador social que busca adaptar la vivienda al inquilino, que no al revés, y con el que el arquitecto trabaja la distribución de la vivienda.
De garantizar el derecho a la vivienda	No disponible.
Económica	Estudio de los ingresos y gastos de cada caso para aplicar las medidas que correspondan (PRAI, salario social, etc.)
De formación/habilitación laboral	Intervención residual en el ámbito de las drogodependencias. Implicación de la comunidad para la educación en habilidades sociales básicas de personas concretas.
De potenciación de redes familiares	Facilitar, en la medida de lo posible, que las viviendas concedidas se localicen cerca de las redes familiares.
De participación social	Potenciación de proyectos propuestos por entidades/ asociaciones de la zona que reviertan en los propios inquilinos.
De inclusión social	No disponible

De potenciación del arraigo	Facilitar, en la medida de lo posible, que las viviendas concedidas se localicen cerca del lugar de origen de los inquilinos (cerca de los colegios, familia, centros sociales, asociaciones, etc.)
De empleo	Proyecto de Inserción en Obras (obliga a la empresa a que un 20% del personal necesario para la construcción de las viviendas sea gente de la zona)
Básicas	Coordinación de medidas puntuales con diferentes organismos como Cáritas, ENDESA, etc.
Educativas (absentismo/fracaso escolar)	No disponible

Fuente: elaboración propia.

Otra de las subfunciones son las visitas domiciliarias, siendo una herramienta más que una función en sí misma, que permite obtener información única y específica, únicamente accesible en el propio medio de vida de las personas usuarias, como pueden ser aspectos relacionados con las condiciones de habitabilidad, hacinamiento, higiene, privacidad, etc. Además de la obtención de este tipo de información, estas visitas permiten una intervención de proximidad, el mayor conocimiento territorial y facilita el seguimiento de las actuaciones y de las situaciones objeto de intervención.

Por otra parte, la atención directa también se realiza con acciones orientadas a reducir la conflictividad que pudiera existir, siendo el grado y modo de intervención diferente en función de los niveles y tipo de conflictividad que se dé en las promociones. De cualquier modo, los conflictos más comunes son de tipo convivencial y relacionados con falta de respeto a las normas de convivencia, problemas de comunicación entre vecinos y de las comunidades e inquilinos con la Agencia Pública (AVRA).

La reducción de la morosidad, otra de las sub-funciones directas identificadas, juega un papel importante en el desempeño profesional en muchas de estas promociones de viviendas sociales, más aún, cuando se asocia con momentos de dificultades económicas derivadas de la crisis del país. Los trabajadores sociales lidian en su intervención diaria con esta problemática, por lo que hacen una verdadera atención directa sobre la misma. La gran mayoría de las medidas contra la morosidad son de aplicación a aquellos casos en los que los inquilinos se ven incapacitados para pagar, pero existen otros que generan un sinnúmero de problemas con los que los trabajadores sociales se ven limitados a la hora de hacer una intervención directa. Ante estos casos, al igual que para la reducción de la conflictividad, se exigen otro tipo de medidas más contundentes.

Ante este tipo de situaciones (tanto conflictividad como morosidad), la intervención profesional puede desarrollar diferentes acciones, tales como las que refleja la Tabla 3.

Tabla 3. Acciones de intervención profesional directa.

REDUCCIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD		REDUCCIÓN DE LA MOROSIDAD			
Acciones	Desarrollo	Acciones	Desarrollo	Acciones	Desarrollo
Consensuar los estatutos de la comunidad de vecinos	Proceso participativo para que las normas comunitarias se puedan adaptar a las necesidades de cada lugar	<i>Información</i> sobre los recursos y ayudas públicas disponibles		flexibilidad	en la articulación y uso de diferentes recursos o medidas (a veces simultáneas) para poder responder al problema de forma integral
Mediación de personas clave o de influencia	Teniendo en consideración a líderes del barrio	estudio caso a caso	tiene su base en la comprensión de cada situación particular puesto que no todos pueden pagar	tolerancia	<i>tolerancia</i> “cauta” ante las ocupaciones ilegales dada la necesidad de vivienda, lo que lleva a los profesionales a revisar cada caso

<p>La comunidad como recurso</p>	<p>Siempre que el grupo tenga un mínimo de habilidades sociales y esté implicado en la vida de la comunidad, éste será identificado como una fuente importante de mediación y referencia para los individuos, ya que actúa como “espejo” de lo que se desea de ellos</p>	<p>informe social justificado</p>	<p>por los trabajadores sociales para explicar las razones de la incapacidad de pago y en el que se basan para proponer alternativas a las circunstancias adversas</p>	<p>cambio de política</p>	<p>en la adjudicación de las viviendas dado el incremento en las demandas, lo que obliga a ceñirse a los requisitos establecidos y evitar, a toda costa, las ocupaciones ilegales</p>
		<p><i>Negociación</i> de las posibilidades de intervención y ayuda que se realiza tras el estudio del caso en cuestión</p>		<p>PRAI</p>	<p>medidas facilitadoras del pago y regularización de situaciones económicas adversas</p>
<p>Programa de Pedagogía del Hábitat y concienciación y educación</p>	<p>transmitir los conocimientos pertinentes para evitar, sobre todo, los prejuicios y la discriminación a las minorías, sobre las normas de convivencia, limpieza, respeto, etc., que posibilite la armonía en las comunidades de vecinos y que desarrolle autonomía y potenciación comunitaria</p>	<p>seguimiento</p>	<p>de las medidas aplicadas puesto que los profesionales manifiestan que no llegan a ser efectivas si no se ejerce control sobre los beneficiarios</p>	<p>educación</p>	<p>y concienciación en los inquilinos de hábitos de compromiso en el pago de sus deudas.</p>

Por último, la sub-función de seguimiento individualizado conlleva la elaboración e implementación de un plan de actuación individual, y la adaptación de las medidas a cada caso, barrio o comunidad de vecinos.

e. Promoción e inserción social

Otra de las funciones recogidas en el código deontológico es la promoción e inserción social, cuestiones fundamentales para la disciplina del Trabajo Social y asociadas con la dimensión social que debe cumplir la vivienda, así como los elementos de integración socioespacial y de desarrollo de vida comunitaria. Estas funciones, así como la de atención directa, guardan una estrecha relación con la función de asistencia, trabajando en niveles de prevención secundaria y terciaria fundamentalmente (Waldemar y Ferreira, 2013, p. 91). Como acciones o sub-funciones, el análisis realizado de los contenidos de las entrevistas a los trabajadores sociales de AVRA, presenta las siguientes: la integración del inquilino en la comunidad, el fomento de la participación social y la orientación al empleo.

La integración de los inquilinos en las comunidades donde residen tiene un carácter bidireccional, por lo que debe ser abordado profesionalmente desde este enfoque de doble vía. Con respecto al trabajo con los inquilinos, el fin último es posibilitar su adecuación a la vivienda y no al revés. Pero esta adaptación implica también un compromiso por su parte, por lo que, en ocasiones, se firma un contrato entre la familia y AVRA para el buen mantenimiento y corresponsabilidad de la vivienda.

Las acciones de fomento de la participación social, como función profesional, son necesarias y atañen a la disciplina del Trabajo Social, aunque no se haya especificado de este modo en ninguna de las entrevistas realizadas. Esta participación debe verse reflejada en la ejecución de proyectos participados por la ciudadanía de las promociones de vivienda y que conlleven una implicación activa por su parte.

Finalmente, la sub-función de orientación al empleo se desarrolla desde AVRA con una serie de procesos y proyectos concretos: proyecto de inserción en obras, comisión de seguimiento empresa con equipo de la zona, fomento de la economía normalizada (no sumergida) y acciones de educación socio-laboral para parados de larga duración.

f. Mediación

Otra función global del trabajo social mencionada inicialmente es la mediación, entendida como la intervención de una persona ante un enfrentamiento o dificultad que surge entre dos partes y que busca una solución (Munuera-Gómez, 2012, p. 98). Esta función se asocia en numerosas ocasiones con la sub-función de reducción de la conflictividad explicada con anterioridad. Esta mediación se

puede desarrollar: a) entre la comunidad de vecinos y los inquilinos; b) en los conflictos convivenciales entre vecinos; c) entre los intereses económicos de ciertas instituciones como los ayuntamientos y las necesidades de los inquilinos; d) entre la administración que exige el pago de los alquileres y la situación particular de los inquilinos con problemas de morosidad; e) entre las exigencias de los vecinos y los intereses que tienen los trabajadores sociales (o la Agencia en sí) para con los administrados; f) entre la comunidad receptora y los nuevos inquilinos; g) ante el malestar que surge entre los vecinos que han obtenido sus viviendas por la vía ordinaria y los que las ocupan ilegalmente.

g. Asistencia directa

La última función tratada en este estudio es la asistencia, que según el discurso de los trabajadores sociales, en el ámbito de la Vivienda Pública, se compone por la elaboración del informe social, la movilización de recursos y la asistencia básica. En este punto, cabe señalar que el informe es una herramienta propia del Trabajo Social más que una función, pero del análisis de las entrevistas se ha detectado que su uso tiene un cariz eminentemente funcional y enfocado hacia la asistencia. En muchas ocasiones, más que ser una herramienta diagnóstica en la que se especifiquen las posibles intervenciones, es una herramienta que busca habilitar al usuario para ser beneficiario de algún tipo de ayuda, o de ayudas combinadas.

La segunda sub-función centrada en la movilización de recursos y la tercera de asistencia básica, se realizan bien desde los propios recursos y servicios de AVRA o derivando a otras instituciones.

Las entrevistas dejaron al margen algunas funciones recogidas en el Código Deontológico, que sin embargo, pueden y deben desarrollarse en relación con la intervención en vivienda social. Estas funciones son: prevención, evaluación y docencia. Se trata de funciones que pueden ser planteadas como retos a incorporar en la intervención profesional y en la propia disciplina del Trabajo Social.

4. RETOS Y DESAFÍOS PARA EL TRABAJO SOCIAL EN LA VIVIENDA PÚBLICA

Sobre las funciones analizadas existen retos y desafíos a los que el Trabajo Social del siglo XXI debe dar respuestas que sean creativas, científicas e innovadoras. La investigación debe ser el sustento fundamental de la planificación y diseño de intervenciones y políticas públicas en esta temática. La investigación participativa debe convertirse en un modo de trabajo profesional imprescindible para la acción,

garantizando con ello un mayor rigor y adecuación de los métodos profesionales al objeto de intervención.

Por otra parte, la coordinación es otra de las funciones que plantea retos a corto y largo plazo. La necesidad y los beneficios de la coordinación son pocas veces cuestionados en los contextos actuales, pero sigue existiendo una ausencia o escasez de proyectos y apuestas integrales que pongan de manifiesto una aplicación práctica y real de la coordinación interinstitucional y multinivel. En esta función hay que contemplar la interferencia (positiva o negativa) que las decisiones políticas y las relaciones institucionales (y también políticas) ejercen en las opciones y posibilidades de coordinación, y en la ejecución final de esta coordinación, que además, no debe quedar relegada a la disposición personal de los profesionales implicados. Es decir, que el éxito en la prestación del servicio no debe depender más del componente personal del empleado público que de la dimensión profesional, como lamentablemente a veces ocurre.

Otras funciones también presentan desafíos, asociados con la comprensión de la dimensión social y la necesidad de abordajes holísticos en cuestiones que atañen a las viviendas sociales, lo que plantea la posibilidad de innovar en paradigmas de acción directa y en diseño y ejecuciones de proyectos. La dimensión social se ve incrementada en los últimos años con la conciencia de la necesidad de incorporar la dimensión territorial. De este modo, recientemente, el ejercicio del Trabajo Social en España está poniendo énfasis en incorporar esta dimensión territorial como un elemento central de la exclusión social planteando que, el ejercicio de la ciudadanía y el logro de los derechos sociales, también pasa por la inclusión social en materia de vivienda (Juan Toset, 2010).

La intervención en vivienda es compleja y requiere de respuestas uniformes en algunas circunstancias, pero no debe olvidarse que cada caso revela características y aspectos diferentes, por lo que la aplicación de protocolos estandarizados puede resultar muy válido y útil para algunas situaciones o problemáticas, pero no siempre, ya que las particularidades deben ser tenidas en cuenta a la hora de planificar una intervención adecuada.

Por otra parte, las funciones que quedaron al margen en el análisis de las entrevistas sirven como punto clave para los desafíos actuales del Trabajo Social en el ámbito específico de la intervención en vivienda.

La prevención es sin duda un reto, que no es nuevo pero que continúa vigente, sobre todo si nos centramos en el nivel de prevención primaria. Esta prevención va unida a la necesidad de incrementar proyectos y acciones que sigan la lógica de lo que se ha venido a denominar como Pedagogía del Hábitat. Este enfoque propicia que se contemplen desde sus inicios y durante todo el proceso de seguimiento, pautas de integración, acompañamiento, aprendizaje social y comunitario. Se trata,

como señala Toset (2012, p.458), de contribuir a disminuir la distancia entre los profesionales de la intervención social en vivienda y las políticas y los instrumentos que se plantean para resolver las necesidades sociales, espaciales, urbanísticas y de diferente naturaleza, que existen en estas promociones. El trabajo debe orientarse a integrar nuevas visiones en las estrategias de actuación y la implicación activa y participativa de la ciudadanía y actores sociales de los territorios donde se ubican.

Esta lógica, que consideramos necesaria incorporar al ejercicio profesional, sugiere la necesidad de actuar desde lo proactivo y activo, rompiendo en la medida de todo lo posible con paternalismos y asistencialismos y estableciendo de manera conjunta nuevas bases relacionales entre la propiedad y gestión pública con la comunidad y la ciudadanía (Fernández-Borrero y Miedes, 2013). Todo ello debe realizarse desde el modelo ecológico-sistémico y de desarrollo comunitario, que estructuran la intervención desde la comprensión holística e intersectorial de las problemáticas, donde los diferentes elementos presentes se encuentran interrelacionados, tanto los personales, como los factores sociales, urbanísticos, espaciales, territoriales, etc.

En este método y paradigma de intervención profesional y de comprensión de la realidad, la evaluación (como otra función profesional) debe estar presente en todo momento, cobrando mayor relevancia en los procesos de seguimiento, de vital importancia para el buen funcionamiento social de estas promociones de viviendas.

Por último, la función vinculada con la docencia, que aunque no se trate de una función directamente implicada en el desarrollo del ejercicio profesional cotidiano, debe ser considerada como elemento fundamental de avance en la disciplina. Al respecto, cabe hacer alusión al rol que la Universidad debe jugar en relación con esta función. Compartimos con la UNESCO y diferentes autores del pensamiento crítico (Morin, 2002; Sousa Santos, 2010) la función de liderazgo en las transformaciones sociales que debe asumir la Universidad, entre las que el hábitat ocupa un lugar clave en el siglo XXI, desde la práctica de la educación y la investigación transformadora y de transferencia. Para Jerez (2010, p.14) este rol de la Universidad conlleva una revolución epistemológica, que en Trabajo Social y las Ciencias Sociales se traduce en la construcción de un ámbito interdisciplinario y transdisciplinario en torno al hábitat. Y por otra parte, requiere asumir una perspectiva compleja de interacciones entre investigación, educación y acción para impulsar la función transformadora que debe desarrollar la disciplina desde el compromiso social profesional.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO CALDERÓN, M. J. (2010) “Exclusión residencial y vivienda”. *Miscelánea Comillas. Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, Vol. 68(133), pp. 725-742.
- ARREDONDO, R. y PALMA, M.O. (2013). “Aproximación a la realidad de los desahucios. Perfil y características de las familias en proceso de desahucios en la ciudad de Málaga”. *Alternativas: cuadernos de trabajo social*, 20, 113-140.
- BARRANCO-EXPÓSITO, C., DELGADO-TOLEDO, M., MELIN-MARCHAL, C., QUINTANA-MARTÍN, R., (2010) “Trabajo Social en Vivienda: investigación sobre calidad de vida percibida”. *Portularia. Revista de Trabajo Social*. Vol. X(2), pp. 101-112.
- CLAROS, M. (coord.) (2008) “Experiencias y buenas prácticas en el acceso a la vivienda. *Trabajo Social Hoy*”. Monográfico II Sem. pp. 153-176.
- CONSEJO GENERAL DE TRABAJO SOCIAL (2012) *Código Deontológico*. Madrid: CGTS.
- CORTÉS, L.; ANTÓN, F.; MARTÍNEZ, C.; NAVARRETE, J. (2008) “Lecciones y enseñanzas de la intervención pública sobre la exclusión social”. *Trabajo Social Hoy*. Monográfico II Sem. pp. 27-40.
- DÍAZ, A. (2008) “Investigación evaluativa en el contexto de la exclusión socio-residencial”. *Trabajo Social Hoy*. Monográfico II Sem. pp. 135-144.
- DUQUE, R. (2008) “Aprender en cabeza ajena: la segregación urbana en los Estados Unidos”. *Trabajo Social Hoy*. Monográfico II Sem. pp. 65-76.
- FERNÁNDEZ-BORRERO, M.A. y MIEDES, B. (2013). “Gestión compartida de espacios público-privados: comunidades vecinales en el Distrito V de Huelva”. Comunicación presentada en XII Conferencia Anual Internacional en Inteligencia Territorial, “Innovación Social y nuevos modos de gobernanza para la transición socio-ecológica”, 21-22 Noviembre 2013, Huelva.
- FERNÁNDEZ-GARCÍA, T.; DE LORENZO, R. y VÁZQUEZ-AGUADO, O. (2012) *Diccionario de Trabajo Social*. Madrid: Alianza Editorial.
- HERNÁNDEZ, M. (Coord.).(2013). *Vivienda y exclusión residencial*. Murcia: Universidad de Murcia.
- HERNÁNDEZ, E.M. (2014). “Sustentabilidad y calidad de vida urbana”. *Revista de la SEECI, N.º. Extra*, 159-169.
- JÉREZ, E.M (2010). “Construyendo triángulos para la gestión social del hábitat”. *Hábitat y Sociedad*, 1, 13-37.
- MALAGÓN, S. (2008). “La vivienda y los procesos de exclusión social”. *Trabajo Social Hoy*. Monográfico II Sem. pp. 101-114.

- MEJÍA-ESCALANTE, M. (2012). “Habitabilidad en la vivienda social en edificios para población reasentada”. El caso de Medellín, Colombia. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 38 (114), 203-227.
- MORIN, E. (2002) “Globalización: civilización y barbarie”. *Diario Clarín*, p. 16-17. Buenos Aires.
- MUNUERA-GÓMEZ, M.P. (2012) J. M. “Haynes, Perlman, Chandler y otros autores internacionales en el recorrido de mediación y Trabajo Social”. *Portularia Revista de Trabajo Social*, Vol. XII(2), pp. 97-108.
- NEBBITT, V.; HERBERT, J.; LOMBE, M.; MCCOY, H. y STEPHENS, J. (2014) “Descriptive Analysis of Individual and Community Factors among African American Youths in Urban Public Housing”. *National Association of Social Workers Journal*, 59 (3): 231-241.
- REBOTIER, J. (2010). “Planificación, gobernanza y vivienda en la Caracas democrática: contextualizar para comparar”. *Cuadernos del Cendes*, 75, 1-22.
- SOUSA SANTOS, B. (2010). *La Universidad del siglo XXI: Para una reforma democrática y emancipatoria de la universidad*. Montevideo: Universidad de la República.
- TOSET, E. (2012). “La política de vivienda en Europa. Consideraciones desde la perspectiva de los Servicios Sociales de interés general”. *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(2), 451-459.
- TOSET, E.M. (2010). “Aportaciones del Trabajo Social al análisis de la dimensión territorial en los procesos de exclusión. Una aproximación al ejercicio profesional en el ámbito residencial”. *Cuadernos de Trabajo Social*, 23, 125-144.
- WALDEMAR, M. y FERREIRA, M. (2013) “Cuestión social y servicios sociales: aproximación a sus fundamentos e implicancias para el trabajo social”. *Revista Perspectivas Sociales*, Vol. 15(1), pp. 81-95.

XVII. FEMINICIDIO Y VIOLENCIA EXTREMA CONTRA LAS MUJERES: ¿ES POSIBLE CONSTRUIR UN ESPACIO DE PROTECCIÓN SOCIAL? EL CASO ESPAÑOL

Patricia López Peláez

*Prof. Titular de Derecho Civil, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Educación a Distancia
plopez@der.uned.es*

Antonio López Peláez

*Catedrático de Trabajo Social, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Educación a Distancia
alopez@der.uned.es*

Sagrario Segado Sánchez-Cabezudo

*Profesora Ayudante Doctor de Trabajo Social, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de
Educación a Distancia
ssegado@der.uned.es*

Sumario: 1. Introducción. 2. Violencia contra las mujeres y ordenamiento legal. 3. Construyendo un espacio de protección social: los Juzgados de Violencia contra la Mujer. 4. El agravamiento de la respuesta penal en casos de violencia de género. 5. Cuando las víctimas son los familiares: ampliando la protección a los menores. 6. Conclusiones.

Conceptos centrales: Violencia de género, Responsabilidad penal, Juzgados de Violencia contra la Mujer, Protección de los menores.

Resumen: El feminicidio, un caso extremo de violencia contra las mujeres, no puede analizarse sin tomar en consideración el marco jurídico de cada sociedad, pues las leyes expresan consensos sociales respecto a cuestiones candentes que afectan a la ciudadanía. En este artículo, desde una perspectiva anclada en la sociología del derecho, vamos a presentar algunas modificaciones legales introducidas en España relativas a los casos de violencia extrema contra las mujeres.

1. INTRODUCCIÓN

En las sociedades democráticas avanzadas, la plena integración de la mujer en todos los ámbitos profesionales constituye ya una realidad incuestionable, tanto

como propósito colectivo, cuanto como experiencia personal. El discurso colectivo sobre la dignidad de todas las personas, la escolarización de niños y niñas en un contexto de igualdad, y la participación de mujeres y hombres en la vida pública, aparentemente muestra una sociedad que se aleja de la discriminación, el maltrato y la violencia contra las mujeres. Pero, a la vez, podemos detectar situaciones de desigualdad, tanto en el ámbito laboral (Kaufmann 2010), como en la vida cotidiana (Osborne 2009). El caso más extremo es el del feminicidio (Russell and Harnes 2006, Mariño Menéndez et al. 2012), que debe contextualizarse en un contexto más amplio, el de la violencia contra las mujeres. Según la Organización Mundial de la Salud debe tipificarse como una grave violación de los derechos humanos, y un problema de salud pública.

En el caso español, en los últimos 40 años de democracia hemos asistido a un proceso de transformación social sin precedentes en nuestra historia. Hemos pasado de debatir sobre la ley del divorcio en 1981 (Ley 30/1981), a aprobar una ley del matrimonio de personas homosexuales en 2005 (Ley 13/2005). En el ámbito de la lucha contra la violencia de género, nuestro país cuenta con una normativa equiparable a la del resto de socios de la Unión Europea, y con instituciones de investigación sobre la violencia de género relevantes a nivel internacional. Desde una perspectiva sociológica, es relevante señalar que el primer nivel institucional que protege y al que recurren las mujeres maltratadas es el constituido por los servicios sociales de las administraciones locales y provinciales. Los trabajadores sociales son los profesionales de referencia que diseñan y aplican los planes de prevención de violencia de género.

Como ya señaló Roland Barthes (1974), nuestra identidad se construye mediante relatos, que materializados se transforman en la verdad objetiva que imponemos (o nos imponen) en el conjunto de la sociedad. Uno de los “relatos” más relevantes, en el que podemos analizar los conflictos y consensos sociales, y que pervive en el tiempo configurando nuestro espacio vital, es el derecho. En los últimos cuarenta años, la presión de diversos colectivos sociales ha ido configurando nuestro espacio normativo, materializando en normas los consensos previos sobre la igualdad de género, la prevención de la violencia de género, y, en último extremo, la lucha contra el feminicidio.

En este artículo, desde una perspectiva vinculada con la sociología jurídica (Deflem 2008), analizamos el marco legal español, y una de las respuestas más relevantes para la lucha contra el feminicidio, la respuesta penal, que nos permite entender cómo se ha ido configurando con medidas institucionales un discurso colectivo contra la violencia de género.

2. VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y ORDENAMIENTO LEGAL

Como hemos señalado en la introducción, la violencia de género (Castellano Domínguez, 2014), (VVAA 2006), (VVAA 2010), (VVAA 2006), (Rueda Martín, 2007), (Ferreiro Baamonde, 2009), (García González, 2008), (Múrtula Lafuente, 2012) es una de las manifestaciones más importantes de la desigualdad entre hombres y mujeres, y sigue teniendo en la sociedad española una incidencia relevante, aunque es cierto que en los últimos años ha dejado de ser considerada como un asunto privado de las mujeres afectadas para ser reconocida como un problema social, que genera un gran rechazo colectivo y una evidente alarma ciudadana.

En concreto se considera violencia doméstica contra las mujeres la violencia conyugal, es decir, la violencia psíquica o física (incluida la violencia sexual) ejercida en el marco de una comunidad de vida basada o no en matrimonio, incluso cuando este tipo de violencia se produzca después de la separación pero tenga una relación directa con la comunidad de vida anterior, siendo en la mayoría de los casos de violencia doméstica hombres los agresores y mujeres las víctimas (Dictamen 2006 del CESE); en la legislación española se define a la violencia de género como la violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia, comprendiendo todo acto de violencia física y psicológica, incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad (Ley Orgánica 1/2004).

Este tipo de agresiones, que afecta a mujeres de todas las capas de la sociedad, supone un ataque frontal a los principios constitucionales de respeto a la vida y a la integridad física y moral, y a los derechos a la libertad, a la igualdad, y a la no discriminación (arts. 14, 15 y 10.1 de la Constitución de 1978).

Y por ello nuestros poderes públicos no pueden permanecer ajenos ante esta situación, teniendo la obligación de adoptar medidas para hacer efectivos dichos derechos (art. 9.2 de la Constitución de 1978) cuando se ven violentados, pues en una sociedad democrática basada en el respeto de los derechos humanos es fundamental impedir estos actos de violencia, creando procedimientos eficaces tanto de educación, sensibilización y prevención, como de sanción de estas conductas y apoyo a sus víctimas.

Existen diferentes recomendaciones de los organismos internacionales en el sentido de proporcionar una respuesta global a la violencia que se ejerce sobre las mujeres. A título de ejemplo podemos citar Convención sobre la eliminación de

todas las formas de discriminación sobre la mujer de 18 de diciembre de 1979 (Nueva York) ratificada por España por Instrumento de 16 de diciembre 1983, y en el ámbito europeo las distintas Decisiones del Parlamento europeo para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre la infancia, los jóvenes y las mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo (programas Daphne), el Dictamen de 16 de marzo 2006 sobre “Violencia doméstica contra las mujeres” del Comité Económico y Social Europeo (CESE), o el Programa europeo «Derechos, Igualdad y Ciudadanía» para el período de 2014 a 2020 (Reglamento (UE) 1381/2013, de 17 de diciembre).

También el Ordenamiento jurídico interno español lleva ya tiempo elaborando programas y adoptando medidas para sensibilizar, evitar y combatir este tipo de violencia.

En concreto podemos destacar la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, y la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, que además de tomar otras medidas modifican el Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre) en lo que se refiere a la violencia física en el ámbito familiar.

También debemos referirnos a la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica. Con la creación de esta Orden, a dictar por el Juez tras un rápido y sencillo procedimiento judicial, se pretende otorgar a la víctima en situación objetiva de riesgo un estatuto integral de protección, que incorpore en la misma resolución judicial conjuntamente tanto medidas penales restrictivas de la libertad de movimientos del agresor, para impedir su nueva aproximación a la víctima, como civiles orientadas a proporcionar seguridad, estabilidad y protección jurídica a la persona agredida y a su familia, sin necesidad de esperar a la formalización del correspondiente proceso matrimonial civil; dicha Orden supondrá, también, que las distintas Administraciones públicas, estatal, autonómica y local, activen inmediatamente los instrumentos de protección social establecidos en sus respectivos sistemas jurídicos.

Igualmente existen diferentes leyes que promueven la igualdad, encabezadas por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, que tiene por objeto hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de la discriminación de la mujer, sea cual fuere su circunstancia o condición, en cualesquiera de los ámbitos de la vida y, singularmente, en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural para alcanzar una sociedad más democrática, más justa y más solidaria (art. 1).

Y también existen leyes aprobadas por diversas Comunidades Autónomas, dentro de su ámbito competencial, que desarrollan políticas públicas para la pro-

moción de la igualdad en distintos ámbitos civiles, sociales o educativos a través de sus respectivas normativas.

Pero sin duda uno de los principales hitos en esta evolución legislativa ha sido la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (desarrollada por diversa legislación complementaria).

3. CONSTRUYENDO UN ESPACIO DE PROTECCIÓN SOCIAL: LOS JUZGADOS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

Como decíamos, ha tenido en España una especial relevancia la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

Esta Ley enfoca la violencia de género de un modo integral y multidisciplinar, por entender que una respuesta global es fundamental para conseguir erradicarla; por ello, además de su propio contenido realiza importantes modificaciones en normativa ya vigente, con el fin de adaptarla.

Y, en concreto, incide también en la respuesta punitiva a estas situaciones, modificando el Código Penal (Ley Orgánica 10/1005), la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial, la Ley 38/1988 de Demarcación y Planta Judicial, y la Ley de Enjuiciamiento Criminal (Real Decreto de 14 de septiembre 1882, modificado en múltiples ocasiones).

Una de las principales innovaciones introducidas por esta Ley ha sido la creación de un órgano especializado dentro del orden penal, los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, que han de conocer tanto de las causas penales en materia de violencia sobre la mujer como de las causas civiles relacionadas, de forma que unas y otras en primera instancia sean objeto de tratamiento procesal ante la misma sede, con las ventajas evidentes de formación específica, celeridad y unidad de criterio (Jimeno Bulnes, 2009), (Martínez Atienza, 2013).

En concreto estos Juzgados tienen atribuida, desde un punto de vista penal, la instrucción de los procesos para exigir responsabilidad penal por los delitos de homicidio, aborto, lesiones, lesiones al feto, delitos contra la libertad, delitos contra la integridad moral, contra la libertad e indemnidad sexuales, delitos contra los derechos y deberes familiares, o cualquier otro delito cometido con violencia o intimidación, siempre que se hubiesen cometido *“contra quien sea o haya sido su esposa, o mujer que esté o haya estado ligada al autor por análoga relación de afectividad, aun sin convivencia, así como de los cometidos sobre los descendientes, propios o de la esposa o conviviente, o sobre los menores o incapaces que con él convivan o que se hallen sujetos a la potestad, tutela, curatela, acogimiento o guarda de hecho de la*

esposa o conviviente, cuando también se haya producido un acto de violencia de género". También les corresponde la adopción de las correspondientes órdenes de protección a las víctimas, así como el conocimiento y fallo de las faltas cuando la víctima sea alguna de las personas señaladas.

En el orden civil tienen la competencia para conocer, de forma exclusiva y excluyente, de los asuntos relacionados con los procesos de nulidad, separación o divorcio, relaciones paternofiliales, y guarda y custodia de los hijos menores y/o alimentos, cuando concurren simultáneamente varios requisitos, entre ellos que alguna de las partes del proceso civil sea víctima de actos de violencia de género, o sea imputado como autor, inductor o cooperador necesario en la realización de actos de violencia de género, y se hayan iniciado ya las actuaciones penales correspondientes por violencia sobre la mujer, o se haya adoptado una orden de protección a una víctima de violencia de género.

En definitiva, los Juzgados de Violencia sobre la Mujer ejercerán sus competencias en materia tanto penal como civil de forma exclusiva y excluyente. Con ello se persigue que un mismo órgano judicial, que tiene además formación específica, conozca de todas las cuestiones relacionadas con la violencia sobre la mujer, tanto desde el punto de vista penal como desde el punto de vista civil, con el fin de garantizar una protección eficaz de la víctima. Este tratamiento integral y único de la situación se plantea como imprescindible para obtener la mejor respuesta.

La incorporación de los trabajadores sociales a la Administración de Justicia, bien como personal laboral en equipos de apoyo constituidos también por médicos forenses y psicólogos, y cuya misión es asesorar de forma conjunta o individualizada al Juez cuando éste lo requiera, bien como peritos o técnicos a los que se acude ocasionalmente recabándoles informes periciales, permite que se elaboren planes de intervención basados en una valoración especializada tanto de la situación individual de padre, madre e hijos, como de la situación familiar global, con el fin de garantizar la mejor protección de las víctimas, y los mejores planes de intervención en los agresores.

4. EL AGRAVAMIENTO DE LA RESPUESTA PENAL EN CASO DE VIOLENCIA DE GÉNERO

Por otro lado, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, modifica el Código Penal, incluyendo dentro de los tipos agravados de lesiones uno específico que incrementa la sanción penal cuando la lesión se produzca contra quien sea o haya sido la esposa del autor, o mujer que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de

afectividad, aun sin convivencia (art. 148 del Código Penal). También se castigarán como delito y no como falta las coacciones leves (art. 172.2 del Código Penal) y las amenazas leves (art. 171 del Código Penal) de cualquier clase cometidas contra las mujeres mencionadas con anterioridad, así como el trato degradante (art. 173 del Código Penal).

Así, establece el art 153 del Código Penal (Violencia física en el ámbito familiar) después de la reforma en su apartado 1 que

“El que por cualquier medio o procedimiento causare a otro menoscabo psíquico o una lesión no definidos como delito en este Código, o golpear o maltratare de obra a otro sin causarle lesión, cuando la ofendida sea o haya sido esposa, o mujer que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad aun sin convivencia, o persona especialmente vulnerable que conviva con el autor, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o de trabajos en beneficios de la comunidad de treinta y uno a ochenta días y, en todo caso, privación del derecho a la tenencia y porte de armas de un año y un día a tres años, así como, cuando el Juez o Tribunal lo estime adecuado al interés del menor o incapaz, inhabilitación para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento hasta cinco años”.

Añadiendo el apartado 2 que

“Si la víctima del delito previsto en el apartado anterior fuere alguna de las personas a que se refiere el artículo 173.2 (quien sea o haya sido cónyuge o persona que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad aun sin convivencia...), exceptuadas las personas contempladas en el apartado anterior de este artículo, el autor será castigado con la pena de prisión de tres meses a un año o de trabajos en beneficio de la comunidad de treinta y uno a ochenta días y, en todo caso, privación del derecho a la tenencia y porte de armas de un año y un día a tres años, así como, cuando el Juez o Tribunal lo estime adecuado al interés del menor o incapaz, inhabilitación para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento de seis meses a tres años”.

El primer apartado de este precepto ha sido objeto de valoración por varias Sentencias del Tribunal Constitucional, dado que el delito de maltrato ocasional tipificado en el apartado primero castiga el daño con la pena de prisión de seis meses a un año cuando el causante es un varón y la víctima una mujer, mientras que la misma conducta es castigada con la pena de prisión de tres meses a un año si el causante fuera una mujer y la víctima un varón (apartado segundo); por ello, se sanciona penalmente más a los hombres que a las mujeres por los mismos hechos, lo que produce dudas de constitucionalidad.

Estas dudas han sido resueltas por la Sentencia del Tribunal Constitucional 59/2008, de 14 mayo (a la que se remiten constantemente las Sentencias del mismo Tribunal 82/2008, de 17 de julio, y 100/2008, de 24 de julio), que entiende que aunque sería inconstitucional la interpretación en cuya virtud se sanciona más a los hombres que las mujeres por los mismos hechos, esta interpretación no es la única posible, y dado que hay que enjuiciar si el precepto respeta el principio de igualdad impuesto por la Constitución, y no su eficacia ni su bondad, parece clara la legitimidad constitucional tanto de la Ley Orgánica 1/2004 como del precepto penal cuestionado, pues la igualdad sustancial es «elemento definidor de la noción de ciudadanía», y contra ella atenta de modo intolerable cierta forma de violencia del varón hacia la mujer que es o fue su pareja: no hay forma más grave de minusvaloración que la que se manifiesta con el uso de la violencia con la finalidad de coartar al otro su más esencial autonomía en su ámbito más personal y de negar su igual e inalienable dignidad.

Por su interés reproducimos algunos Fundamentos Jurídicos de dicha Sentencia:

“No resulta reprochable el entendimiento legislativo referente a que una agresión supone un daño mayor en la víctima cuando el agresor actúa conforme a una pauta cultural –la desigualdad en el ámbito de la pareja– generadora de gravísimos daños a sus víctimas y dota así consciente y objetivamente a su comportamiento de un efecto añadido a los propios del uso de la violencia en otro contexto... Que en los casos cuestionados que tipifica el art. 153.1 el legislador haya apreciado razonablemente un desvalor añadido, porque el autor inserta su conducta en una pauta cultural generadora de gravísimos daños a sus víctimas, y porque dota así a su acción de una violencia mucho mayor que la que su acto objetivamente expresa, no comporta que se esté sancionando al sujeto activo de la conducta por las agresiones cometidas por otros cónyuges varones, sino por el especial desvalor de su propia y personal conducta: por la consciente inserción de aquélla en una concreta estructura social a la que, además, él mismo, y sólo él, coadyuva con su violenta acción”.

Hemos de destacar no obstante que en las tres Sentencias citadas existen cuatro votos particulares, de Magistrados que cuestionan que las agresiones producidas en el ámbito de las relaciones de pareja del varón sobre la mujer tengan mayor desvalor que las producidas en esa misma relación por la mujer sobre el varón, pues consideran que se está dando por sentado que en las relaciones de pareja existe una relación de desigualdad y de subordinación de la mujer, y que se crea la presunción adversa de que todo maltrato cometido por un varón contra su pareja

o ex pareja es siempre una manifestación de sexismo, abriéndose el riesgo de caer en una culpabilización colectiva de los varones.

Para concluir debemos recordar que todo lo anterior debe entenderse sin perjuicio de las circunstancias generales que pueden agravar la responsabilidad criminal, como ejecutar el daño con alevosía (empleando medios, modos o formas que tiendan directa o especialmente a asegurar el daño, sin riesgo procedente la defensa por parte del ofendido) o con abuso de superioridad (aprovechando las circunstancias de lugar y tiempo que debiliten la defensa del ofendido o faciliten la impunidad del delincuente) (art. 22 del Código Penal), circunstancias que continúan vigentes y pueden ser aplicables, en especial en los delitos de homicidio y asesinato.

5. CUANDO LAS VÍCTIMAS SON LOS FAMILIARES: AMPLIANDO LA PROTECCIÓN A LOS MENORES

En España, muy especialmente desde la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, se trata de garantizar a todos los menores una protección uniforme basada en un principio fundamental, que su interés superior sea lo prioritario; en este sentido, la protección contra la violencia de género también tiene su reflejo en la protección de los menores, y así podemos destacar las siguientes medidas civiles (sin perjuicio de otras existentes en los ámbitos laboral, administrativo, y de los servicios sociales):

- Atribución de la guarda y custodia de los hijos y/o derecho de visitas

La condena en sentencia penal firme por haber causado dolosamente la muerte del otro progenitor es considerada por nuestros Tribunales uno de los incumplimientos más graves de entre los posibles de las funciones de protección de un menor, y por ello se considera causa suficiente para privar al progenitor culpable de la patria potestad sobre sus hijos, o al menos de su ejercicio. Y en el caso de que uno de ellos tuviera atribuida la guarda y custodia de los menores antes de la agresión, su fallecimiento no determinará la atribución de dicho ejercicio al sobreviviente en estos supuestos, por no reunir las condiciones suficientes para ocuparse satisfactoriamente de su hijo (véase como ejemplo la Sentencia del Tribunal Supremo 887/2003, de 2 de octubre).

Cosa distinta es el llamado “derecho de visitas” o “derecho a relacionarse”, que se reconoce a hijos y padres, y a parientes y allegados, con independencia de la titularidad y el ejercicio de la patria potestad; este régimen de relaciones deberá ser establecido con carácter general en todos los supuestos en que los progenitores no vivan con el hijo, y no solo en los casos de crisis matrimonial, y su efectividad dependerá de las circunstancias (incluso en un Punto de Encuentro Familiar, con

la supervisión de profesionales para vigilar su buen desarrollo), pudiendo limitarse solo si una resolución judicial así lo establece en beneficio del menor. En este sentido, las tensas relaciones familiares no siempre son consideradas causa para denegar el derecho si no comportan una situación desfavorable para el menor, y tampoco los malos tratos entre la pareja si no se han producido también respecto de los hijos (Sentencia de la AP de Alicante 28/2007, de 17 de enero (JUR\2007\239758) y otras muchas).

- Derechos sucesorios

Las personas condenadas por haber matado, o intentado matar, a su cónyuge, ascendientes o descendientes, son declaradas indignas para recibir sus bienes a su muerte, y por tanto no ostentarán derechos en su sucesión mortis causa. Así se afirma en el artículo 756 del Código Civil para el derecho común, así como en la legislación específica de Cataluña y Aragón.

- Cambio de apellidos

Desde la modificación efectuada por la Ley Orgánica 1/2004 establecen los artículos 58 de la Ley de Registro Civil de 1957, y 208 de su Reglamento, que las víctimas de violencia de género podrán solicitar al Ministro de Justicia el cambio de los apellidos, sin necesidad de cumplir los requisitos exigidos con carácter general para ello, siempre que se acredite dicha situación.

Finalmente, debemos hacer referencia a la recientísima Ley Orgánica 8/2015, de 22 julio, de Reforma del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que ha entrado en vigor a mediados de este mismo mes de agosto.

Esta Ley consagra de forma expresa (modificando el art 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor) la conveniencia de que la vida y desarrollo del menor tenga lugar en un entorno familiar adecuado y libre de violencia, por entender que, si bien cualquier forma de violencia ejercida sobre un menor es injustificable, es singularmente atroz la que sufren quienes viven y crecen en un entorno familiar donde está presente la violencia de género, pues esta forma de violencia condiciona su bienestar y su desarrollo, les causa serios problemas de salud, convierte a los menores en instrumento para ejercer dominio y violencia sobre la mujer, y además favorece la transmisión intergeneracional de estas conductas violentas sobre la mujer por parte de sus parejas o ex parejas; a ello se une que la exposición de los menores a esta forma de violencia en el hogar, lugar en el que precisamente deberían estar más protegidos, los convierte también en víctimas de la misma.

Por todo ello, esta Ley Orgánica modifica la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género,

- por un lado para reconocer expresamente a los menores afectados como víctimas de la violencia de género, con objeto de visibilizar esta forma de violencia (y para ello modifica el tenor literal del art 1 de la Ley), y
- por otro lado para insistir o hacer hincapié en la obligación de los Jueces de pronunciarse sobre las medidas cautelares que afectan a los menores que dependen de la mujer sobre la que se ejerce violencia, relacionadas con la salida del domicilio del agresor, su alejamiento, y la posible suspensión del ejercicio de la patria potestad o del derecho de comunicaciones y visitas con los menores del inculpado.

En todo caso, aunque pasa a ser obligatorio para el Juez pronunciarse sobre estas medidas, sigue sin serlo el decretarlas, de manera que el Juez deberá en estos casos de violencia de género decretar la privación o suspensión de la patria potestad, o del derecho de comunicación y estancia con los hijos, solo lo considera beneficioso para el menor, para la protección de su persona o intereses, pero no como simple sistema de castigo para los culpables. (López Peláez, P. 2015). Por otra parte, tras la reforma efectuada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, una Ley distinta, la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, establece ahora en su art. 12.3 que *“cuando los menores se encuentren bajo la patria potestad, tutela, guarda o acogimiento de una víctima de violencia de género o doméstica, las actuaciones de los poderes públicos estarán encaminadas a garantizar el apoyo necesario para procurar la permanencia de los menores, con independencia de su edad, con aquella, así como su protección, atención especializada y recuperación”*. De esta forma, sin llegar a imponer la privación o suspensión de la patria potestad en estos supuestos de violencia de género, sí se establece una preferencia muy clara para que los menores permanezcan con la víctima y no con el causante del daño.

6. CONCLUSIONES

En el caso español, la lucha contra la violencia de género se ha convertido en uno de los principales puntos de consenso en la sociedad y en los partidos políticos. Como hemos podido analizar, la normativa española permite abordar el fenómeno del feminicidio, protegiendo también a los descendientes, y nos muestra un contexto social en el que la protección de la mujer se convierte en un objetivo prioritario de las instituciones públicas. Sin embargo, permanecen aún una serie de retos que deben tomarse en consideración en los próximos años:

Por un lado el desarrollo de acciones integrales y coordinadas, y el control efectivo de su aplicación real, que concentren tanto las medidas orientadas a impedir la realización de nuevos actos violentos por parte del agresor como las me-

didadas protectoras de las víctimas de la violencia doméstica que den respuesta a su situación de especial vulnerabilidad. Se incluiría aquí el fomento de los proyectos de intervención y de los grupos de cooperación, con terapias con los agresores y respaldo de las mujeres («empowerment»).

Por otro lado la implementación y desarrollo de medidas sociales, económicas y educativas adecuadas para garantizar que no se produzcan las situaciones particularmente propicias a la violencia doméstica (falta de recursos materiales, dependencia financiera y económica de la pareja, en particular el abuso de alcohol y drogas).

Finalmente, hay que avanzar en la implicación de los profesionales de todos los ámbitos afectados (jurídico, policial, pedagógico, psicológico, sanitario y de servicios sociales), facilitándoles la formación necesaria para poder reconocer los síntomas de violencia doméstica y tomar las medidas adecuadas.

En definitiva, hay que avanzar en la educación y prevención, en los programas de detección precoz, y en los de tratamiento integral, así como en el desarrollo de las partidas presupuestarias necesarias e imprescindibles para ello.

7. REFERENCIAS

- BARTHRES, R. (1974). Introducción al análisis estructural de relatos. En: R. Barthres et al. *Análisis estructural del relato*. Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo.
- BOLDÓ PRATS, G. (2013). *Tratamiento jurisprudencial del consentimiento de la mujer en el delito de quebrantamiento de condena*. Revista de Derecho VLEx, 106.
- CASTELLANO DOMÍNGUEZ, F. et al (2014). *Guía de intervención judicial sobre violencia de género*. Madrid: Dykinson.
- CONSTITUCIÓN de 1978. En <https://www.boe.es/legislacion/constitucion.php>
- DEFLEM, M. (2008). *Sociology of Law: Visions of a Scholarly Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FERREIRO BAAMONDE, X. (2009). El proceso penal como elemento estratégico en la lucha contra la violencia de género. *Revista de Derecho Procesal*, 3-4/2009, 151-192.
- GARCÍA GONZÁLEZ, M.N. (2008). *Igualdad de la mujer y violencia de género en la sociedad informada*. Madrid: Dykinson.
- JIMENO BULNES, M. (2009). Jurisdicción y competencia en materia de violencia de género: los juzgados de violencia sobre la mujer. Problemática a la luz de su experiencia. *Revista de Derecho Procesal*, 1-2/2009, 159-206.
- KAUFMANN, A. (2010). *Alta dirección*. Madrid: LID.
- LEY 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica. En: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-15411>

- LEY ORGÁNICA 1/2004 de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. En: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2004-21760>
- LEY ORGÁNICA 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-6115>
- LÓPEZ PELÁEZ, P. (2016). “*La patria potestad*” en VVAA 2016. “*Practicum de Derecho de Familia*” (Aranda Rodríguez, M^aR coord.), Navarra: Aranzadi Thomson Reuters Cizur.
- MALLAINA GARCÍA, C. et al. (2006). *Estudios sobre la Ley integral contra la violencia de género*. Madrid: Dykinson.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F. M., Alcoceba Gallego, A., Quispe, F. (2012). *Feminicidio: el fin de la impunidad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- MARTÍNEZ ATIENZA, G. 2013. *Comentarios a la Ley Orgánica del Poder Judicial*. Barcelona: VLex, Barcelona.
- MÚRTULA LAFUENTE, V. (2012). Resarcimiento y valoración del daño en los casos de violencia contra la mujer, con especial atención al mobbing conyugal, en VVAA , *La responsabilidad civil en las relaciones familiares*”, págs. 331 a 381. Madrid: Dykinson.
- OSBORNE, R. (2009). *Apuntes sobre violencia de género*. Barcelona: Bellaterra.
- RUEDA MARTÍN, M^a A. (2007). *Los programas y/o tratamientos de los agresores en supuestos de violencia de género*. Madrid: Dykinson
- RUSSELL, D.E.H., Harmes, R.A. (2006). *Feminicidio: una perspectiva global*. México DF: UNAM.
- VVAA (2006). *Estudios sobre la Ley integral contra la violencia de género*”, Madrid: Dykinson.
- VVAA (2010). *La protección frente a la violencia de género: tutela penal y procesal*. Madrid: Dykinson.
- VVAA (2006). *Estudios penales sobre violencia doméstica*. Madrid: Edersa.
- VVAA (2015). *Practicum de Derecho de Familia*. En Aranda Rodríguez, M^aR (coord.), Navarra: Aranzadi Thomson Reuters Cizur.

XVIII. LAS REALIDADES DE LAS ENFERMEDADES RARAS EN ESPAÑA

Juan Carrión Tudela

*Presidente de la Alianza Iberoamericana de Enfermedades Raras (ALIBER) y Presidente de la Federación Española de Enfermedades Raras de España (FEDER). Graduado en Trabajo Social
presidenciafeder@enfermedades-raras.org*

Enrique Pastor Seller

*Doctor en Sociología. Profesor Titular de Universidad. Departamento de Sociología y Trabajo Social.
Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Murcia (España).
epastor@um.es*

Sumario: 1. Conceptualización, tipología y caracterización. 2. Método. 3. Necesidades y problemáticas de las personas y familias con enfermedades raras. 3.1. Problemáticas sanitarias: diagnóstico, tratamiento y recursos de atención. 3.2. Problemáticas relacionadas con la integración social. 3.3. Problemáticas para la integración escolar. 3.4. Problemáticas vinculadas con la integración laboral. 4. Medidas y propuestas del movimiento asociativo para mejorar las políticas públicas orientadas al bienestar del colectivo. 5. Bibliografía.

Conceptos centrales: Enfermedades raras, necesidades sociales, políticas públicas, autonomía.

Resumen: La Federación Española de Enfermedades Raras (FEDER) es la entidad con mayor protagonismo en este ámbito en España ya que acoge a 261 asociaciones que trabajan por la defensa de las personas que tienen alguna de las más de 7.000 enfermedades poco frecuentes ya identificadas. El movimiento asociativo de enfermedades raras tiene en la actualidad una fuerza evidente y cada vez con mayor intensidad aparecen presentes sus reivindicaciones en los distintos foros públicos en España. Esta circunstancia no puede causar sorpresa si tenemos en cuenta que hablamos de unos 3.000.000 de personas afectadas en nuestro país. El capítulo presenta un diagnóstico de la situación de pacientes y familiares afectados por las enfermedades raras en España a partir de fuentes primarias procedentes de las propias personas y familias por las enfermedades raras y sistematizadas en categorías vinculadas con los sistemas de protección social y ciclo vital. Finalmente se

presentan las medidas y propuestas que desde el movimiento asociativo son necesarias implementar para mejorar el bienestar de las personas y familias afectadas en España.

1. CONCEPTUALIZACIÓN, TIPOLOGÍA Y CARACTERIZACIÓN

La sociedad debe conocer el significado y la trascendencia de esas enfermedades poco conocidas, excepcionales, que suelen ser catalogadas como ‘raras’. No hay que olvidar que la probabilidad de padecer alguna de las 7.000 enfermedades raras es mucho mayor de lo que suele presuponerse.

El concepto de ‘enfermedad rara’ está basado, fundamentalmente, en criterios de prevalencia y gravedad. Son consideradas como tales aquéllas en las que hay peligro de muerte o de invalidez crónica y baja incidencia –menos de 5 casos por cada 10.000 habitantes en Europa– (Comisión Europea, 1999; y Posada et als. 2008). Podemos encontrar otras denominaciones, tales como: enfermedad poco frecuente, minoritaria, invisible, olvidada, huérfana, poco común, etc.; de hecho en Iberoamérica el término más utilizado para referirse a ellas es “enfermedad poco frecuente”. Los pacientes y las asociaciones que los apoyan ponen de manifiesto que es crucial darse cuenta de que una enfermedad rara le puede ocurrir a cualquiera, en cualquier etapa de la vida. Como señala la Presidenta de la Asociación de Familiares y Afectados de Lipodistrofias (a partir de ahora AELIP¹), Naca Pérez de Tudela, “no es extraño padecer una enfermedad rara. Raras son las enfermedades, no las personas que las padecen” (2013).

Desde la perspectiva médica, las enfermedades raras están caracterizadas por el gran número y la amplia diversidad de desórdenes y síntomas que varían no sólo de enfermedad a enfermedad, sino también dentro de la misma patología. La misma condición puede tener manifestaciones clínicas muy diferentes de una persona afectada a otra. Se estima que existen hoy más de 7.000 enfermedades raras distintas, que afectan a los pacientes en sus capacidades físicas, habilidades mentales y cualidades sensoriales y de comportamiento. Está claro que, sin investigación, no hay futuro ni esperanza para las más de 7000 enfermedades raras que se conocen. El verdadero reto de la investigación en enfermedades raras es avanzar en el descubrimiento de tratamientos y en la detección de nuevas enfermedades. Se estima que entre el 6-8% de la población mundial estaría afectada por alguna de estas enfermedades; esto es, más de 3 millones de españoles, 30 millones de europeos, 25 millones de norteamericanos, y 42 millones de personas en Iberoamérica. La Agencia Europea de Medicamentos indica hay entre 5.000 y 8.000 enfermedades

¹ Disponible en <http://www.aelip.org/> consulta fecha 25/07/2015.

raras distintas en la Unión Europea, que afectan a entre 27 y 36 millones de personas (cit. Organización Mundial de la Salud, 2012)

Las enfermedades raras son, en su mayor parte, crónicas y degenerativas; de hecho, el 65% de estas patologías son graves y altamente discapacitantes y se caracterizan, como señala FEDER² (2009), por: origen genético (en un 80% de los casos); inicio precoz (2 de cada 3 aparecen antes de los dos años), dolores crónicos (1 de cada 5 afectados/as), déficit de desarrollo motor, sensorial o intelectual (en la mitad de los casos), lo que repercute directamente en la autonomía personal (1 de cada 3 casos), y pronóstico vital en juego (a las enfermedades raras se le puede atribuir el 35% de las muertes antes de un año, el 10% entre 1 y 5 años, y el 12% entre los 5 y 15 años).

2. MÉTODO

Los datos que a continuación se presentan son fruto de una investigación de carácter cualitativo, basada en fuentes primarias, concretamente en el análisis de los discursos e historias de vida de las personas y familiares vinculados con FEDER recopiladas a través de entrevistas, coloquios, encuentros de familiares, testimonios presentados en los diferentes Congresos Estatales de Enfermedades Raras, así como en los propios expedientes familiares y fuentes documentales de la organización documentos (memorias, informes, artículos, etc.) existentes en las entidades (FEDER, 2011,2012, 2013; ALIBER, 2014). Esta información ha sido, a su vez, complementada y contrastada con investigaciones empíricas que abordan el objeto de estudio (Posada, et. als, 2008; Palau, 2010; Elosegui, Goñi y Elizalde, 2012; Timmis, 2013; Saltonstall y Scott, 2013, Pastor y Carrión, 2015, entre otros).

Se trata, por consiguiente, de una sistematización basada en datos procedentes de las propias personas y familias afectadas por las enfermedades raras, dotándole de relevancia científica a las propias vivencias y experiencias vitales a partir de un análisis de los discursos de sus procesos vitales. Con el fin de realizar una recogida y análisis de los datos se establecieron como categorías los ámbitos de vida cotidiana, al encontrarse relacionados con los sistemas de protección social y ciclo vital, concretamente: salud, relación e integración social, educación y empleo.

² Disponible en <http://www.enfermedades-raras.org/> Consulta fecha 25/07/2015.

3. NECESIDADES Y PROBLEMÁTICAS DE LAS PERSONAS Y FAMILIAS CON ENFERMEDADES RARAS³

3.1. PROBLEMÁTICAS SANITARIAS: DIAGNÓSTICO, TRATAMIENTO Y RECURSOS DE ATENCIÓN

- *Falta de acceso al diagnóstico lo que supone un largo peregrinaje.* El promedio de tiempo estimado que transcurre entre la aparición de los primeros síntomas hasta la consecución de un diagnóstico es de 5 años, aunque para el 20% de los afectados esta demora puede llegar a superar incluso los 10 años. Muchos otros siguen a la espera de un diagnóstico. Tanto es así que desde FEDER se han contabilizado más de 3.160 consultas de personas sin diagnóstico que han acudido a la entidad en busca de ayuda. Según el Estudio ENSERio* (Estudio de necesidades sociosanitarias de las personas con enfermedades raras y sus familias), más de un 40% de las personas que tienen un retraso diagnóstico no reciben ni apoyo, ni tratamiento adecuado.

Las consecuencias del retraso diagnóstico pueden ser graves tanto para la persona como para su entorno familiar y social. La demora en obtener un diagnóstico priva a las personas de intervenciones terapéuticas oportunas para favorecer el abordaje de la enfermedad y, como consecuencia un empeoramiento clínico, así como secuelas físicas, y en ocasiones intelectuales y psicológicas, que podrían haberse evitado o paliado con un diagnóstico precoz. Además, el retraso diagnóstico merma las posibilidades de acceder a prestaciones y ayudas sociales a las que pudiera tener derecho. Estos retrasos dan, con frecuencia, diagnósticos erróneos que conducen a tratamientos inadecuados; es el laberinto del pre-diagnóstico. Esta situación tiene entre sus causas:

- La escasez de pruebas de detección precoz financiadas por el Sistema Nacional de Salud.
- El desconocimiento de la especialidad genética y de las pruebas diagnósticas adecuadas
- La falta de información tanto sobre la enfermedad misma como sobre dónde obtener ayuda. La insuficiencia en profesionales cualificados y especializados

³ En los testimonios que se presentan se han eliminado/cambiado información identificativa de las personas para preservar el anonimato de los discursos.

en enfermedades raras y la ausencia de referentes en muchos casos es, en efecto, un problema determinante.

- Dificultades para acceder a la información necesaria o localizar a profesionales o centros a quien consultar o derivar.
- Falta de coordinación entre unidades asistenciales y profesionales de Atención Primaria y Atención Hospitalaria.
- Barreras para la derivación de pacientes entre distintas Comunidades Autónomas.

La utilidad de un diagnóstico precoz completo reside en poder garantizar un tratamiento que asegure un adecuado pronóstico de la enfermedad. No obstante, desde FEDER se quiere poner de manifiesto que más del 40% de las personas con enfermedades poco frecuentes no dispone de tratamiento o el que recibe no es el adecuado. Los retrasos existentes actualmente, en la decisión de financiación y precio, imposibilitan el rápido acceso a los tratamientos. Para hacernos una idea, bajo la designación de “Huérfanos” hay autorizados 81 MMHH por la Agencia Europea del Medicamento (EMA), mientras en España tan sólo 47 se encuentran en el mercado. El 40% de estos medicamentos están pendientes de comercialización. La Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios ha aprobado los principios activos en 69 de ellos, luego 22, están aún pendientes de fijación de precio y reembolso.

A pesar de los esfuerzos de información y formación que se han realizado por parte de instituciones y sobre todo de organizaciones de pacientes como FEDER, las enfermedades raras siguen siendo unas desconocidas para muchos profesionales del ámbito socio-sanitario y por la sociedad en general. Los recursos dedicados a la investigación y atención de las enfermedades raras siguen siendo insuficientes y su gestión en muchos casos, poco eficiente

- *Desigualdad en la accesibilidad al tratamiento.* Los tratamientos innovadores se encuentran, a menudo, desigualmente disponibles a causa de los retrasos en la determinación del precio o en la decisión de reembolso. De igual manera, hemos de mencionar la falta de experiencia de los médicos que tratan y la presencia insuficiente de profesionales implicados en las pruebas clínicas de enfermedades raras, así como la ausencia de recomendaciones sobre tratamientos consensuados. El precio de los medicamentos huérfanos también puede suponer un problema (explícito o implícito) en el acceso a los mismos y en las dosis necesarias.

- *Falta de conocimiento científico.* Esto origina dificultades para desarrollar las herramientas terapéuticas, definir la estrategia de intervención y, en definitiva, para determinar los productos y mecanismos médicos apropiados.
- *Falta de Unidades Clínicas de experiencia en enfermedades raras. Insuficiente dotación de Centros y Servicios de Referencia y Unidades de Información en enfermedades raras.*
- *Inexistencia de protocolos de atención urgencia hospitalaria.*
- *Escasos conocimientos epidemiológicos de las enfermedades raras para mejorar el conocimiento documental y codificación y así evitar las consecuencias de los retrasos.*
- *Falta de investigación sobre las enfermedades raras.*
- *Escasas colaboraciones nacionales y europeas.*

“Nos gustaría dejar testimonio de la historia de nuestro hijo Sergio... nació (en)...2009... Tras el paso de varios facultativos por nuestra habitación, un especialista en urología... “sentenció” el diagnóstico... padecía una grave y rara malformación denominada Epispadias... asociada a múltiples y graves lesiones internas del aparato urogenital... nos dieron el alta con sus genitales deformados y llenos de secreciones sanguinolentas y purulentas. Llegamos a nuestras casas absolutamente hundidos y desorientados... Sergio ya tenía dos meses y medio cuando fue visto por primera vez por... fin obtuvimos un diagnóstico y pronóstico real de lo que le sucede... cuando volvimos a... comenzó nuestro particular “vía crucis” para solicitar la derivación al Hospital... pasamos por... hasta que, tras continuas negativas o evasivas para ignorar nuestra petición, y mientras nuestro hijo seguía cumpliendo meses en torno a una absoluta desatención sanitaria... Pero ese compromiso no se cumplió... se nos vuelve a denegar la derivación... entonces Sergio tenía ya 10 meses... decidimos acudir a los medios de comunicación... tras 11 meses de informes, y después de hacernos pasar por el filtro por tres consultas de diferentes urólogos pediátricos... obtuvimos... vía telefónica la derivación... con la aclaración que “es concedida por tratarse de un caso excepcional”... Sergio cruzó las puertas del Hospital... con todos sus derechos reconocidos... un largo y eterno año de lucha encarnizada para lograr lo que otro niño y su familia (encontrara solución una derivación idónea)” (Sergio. Malformación denominada Epispadias).

“...tengo una enfermedad neuromuscular y mi calvario de médico y hospitales empezó hace unos cuatro años... entonces yo vivía en... y trabajaba... Primero me vieron en... después... me trasladaron al hospital... así mi trayectoria fue de hospital en hospital... Al principio me trataron bien pero la historia se repite. Las mismas pruebas y otra vez todo normal. Como no encontraron nada

me dieron el alta...El mismo día que estaba previsto hacerme una traqueotomía, lograron sacarme del coma...pero finalmente también se cansaron de no encontrar nada...todas las pruebas eran más o menos normales y yo me pregunto si es normal que a una chica de 26 años...se le paren los pulmones...me sentí desamparada, no podía trabajar y me volvía a...para que mi familia me pudiera ayudar. Cuando llegue al hospital...la historia se repite. Me dijo que tenía un problema psicossomático y que cambiara de psiquiatra. No me lo podría creer, no podía parar de llorar. Me senté y le dije a mi amiga que no podía más, que me quería morir. Me tranquilizó y empezamos a buscar alternativas...”. (Eva. Enfermedad Neuromuscular)

3.2. PROBLEMÁTICAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN SOCIAL

Vivir con una enfermedad rara tiene implicaciones en todas las áreas de la vida, tanto en el colegio, como en la elección del trabajo futuro, el tiempo de ocio con las amistades o la vida afectiva. Situaciones que en muchas ocasiones llevan a la estigmatización, al aislamiento, a la exclusión de la comunidad social, a la discriminación para la suscripción del seguro (seguro de vida, seguro de viaje, de hipoteca, etc.) y, a menudo, a la reducción de oportunidades profesionales, cuando esta cuestión es de gran relevancia.

- *Insuficiente calidad del cuidado de la salud.* Combinando las diferentes esferas de conocimientos técnicos necesitados por los pacientes de enfermedades raras, tales como fisioterapeuta, nutricionista, psicólogo, etc., éstos pueden vivir durante varios años en situaciones precarias sin atención médica competente, incluyendo intervenciones de rehabilitación. Permanecen excluidos del sistema del cuidado sanitario, incluso después de disponer de diagnóstico.
- *Alto coste de los pocos medicamentos existentes y cuidado.* El gasto adicional para hacer frente a la enfermedad, en términos tanto de ayudas humanas como técnicas, combinado con la falta de beneficios sociales y reembolsos, causa un empobrecimiento total de la familia y aumenta dramáticamente la desigualdad de acceso al cuidado para los pacientes de enfermedades raras.
- *Desigualdad en la accesibilidad al tratamiento y al cuidado.* Tratamientos innovadores están, a menudo, desigualmente disponibles a causa de los retrasos en la determinación del precio o en la decisión de reembolso. De igual manera, hemos de mencionar la insuficiente experiencia y presencia de médicos implicados en las pruebas clínicas de enfermedades raras, así como la ausencia de recomendaciones sobre tratamientos consensuados.

- *Necesidades específicas de dependencia de las personas afectadas por enfermedades raras.* Debido, en muchos casos, a un nivel de autonomía escasa se incrementan las limitaciones físicas y de dependencia, trayendo consecuencias psíquicas y quiebra familiar. A estas situaciones hay que añadir, desorientación familiar, tensión emocional, sentimiento de culpabilidad, producido por el desconocimiento de las causas y de la propia enfermedad. La peculiaridad de estas enfermedades hace que en muchas ocasiones los afectados no sean visibles como ciudadanos con discapacidad, sino sólo como pacientes. El grado de discapacidad va a tener importantes consecuencias posteriormente en la atención y los apoyos que reciban los afectados, por lo que una adecuada valoración es fundamental, aunque no siempre es fácil para este tipo de enfermedades.

“Mi hijo tiene... Síndrome EEC (Displasia Ectodérmica). David tiene 20 meses y varias malformaciones en la boca. Le faltan dedos en los pies y manos, tiene... 59%... la diputación de... no me quiere conceder la atención temprana... yo asumo los costes y le llevo a logopedia y a un centro de atención temprana... a día de hoy puedo reembolsarle todos los gastos a mi hijo pero no sé el día de mañana lo que puede ocurrir y necesito que mi hijo pueda tener una vida lo más normalizada posible...”. (David, Síndrome EEC)

“Soy madre de una niña que tiene síndrome de Holt-Oram... una lesión muy grave de corazón... implantación de marcapasos bicameral a los 3 años (el primero), ausencia en su totalidad de radio en ambas extremidades... y malformación en hombros y manos... tiene 18 años. Con muchísimo esfuerzo ha conseguido tener una vida lo más normal posible... Estable... significa... que su lesión no se agrave y conseguir con múltiples intervenciones y con ayuda de los marcapasos que su corazón no sufra y se fatigue... las extremidades y sus lesiones son las mismas y en el mismo grado del día de su nacimiento y así seguirán. Mi queja y desesperación viene de parte de la Administración Pública, estamos perdidos y nos sentimos humillados y mi hija hundida. Después de cumplir durante todos los años de su vida con los exámenes médicos de la Administración pertinentes, este año, al cumplir los 18 años, nos llega la siguiente valoración: le rebajan de un 65% de minusvalía a un 57%. ¿Cómo es posible que sus fundamentos sean que está mejor? Sus lesiones de corazón siguen siendo las mismas y cuanto más mayor es más difícil resulta intervenirla. Sus lesiones en las extremidades son inoperables y son irreversibles. Sus brazos son mucho más cortos que los de una persona que no padezca esta enfermedad. No puede coger peso y por eso siempre le he llevado yo su mochila al colegio y al instituto, su hermana se ocupaba de ella cuando yo trabajaba, cuando la mayor se fue a la universidad tuve que contratar a una persona para que le llevara la mochila, incluso al instituto. Todos los muebles de nuestra casa, especialmente cocina y dormitorio se han adaptado

para ella, también el baño...le enseñaron como caerse...sus brazos cortitos le impedían tener equilibrio, como coger cosas, agarrar...no tiene pinzamiento con el pulgar... Tampoco valoran lo más importante: el desgaste psicológico que sufren las personas enfermas, la crueldad de los niños cuando son pequeños, y cuando son jóvenes, las horas que mi niña...ha pasado llorando por insultos, humillaciones y decepciones...Cómo es posible por tanto que no se le haya dado puntuación a la hora de valorarla psicológicamente. Cómo es posible por tanto, que la hayan desvalorado”. (Irene, Síndrome de Holt – Oram).

3.3. PROBLEMÁTICAS PARA LA INTEGRACIÓN ESCOLAR

Las dificultades que los centros escolares presentan para la integración del alumnado con enfermedades raras son muy variadas, aunque directa o indirectamente se relacionan con el desconocimiento de estas enfermedades. La ausencia de recursos profesionales de apoyo y especialistas para la atención de este colectivo específico, en ocasiones, es más por falta de coordinación y aprovechamiento de recursos que por inexistencia de ellos, pero es cierto también que en algunos centros no se dispone de recursos de apoyo escolar. Habitualmente, los apoyos necesarios para este alumnado son ofrecidos por profesores, personal de apoyo, psicólogos, o incluso por los propios compañeros.

- *Miedo a la incorporación a la escuela* por las situaciones desconocidas que se podrían dar.
- *Dificultades en la movilidad* que le impiden acceder al centro educativo.
- *Falta de centros de educación especial cercanos* y apoyos o tratamientos en el centro, así como aulas especializadas, materiales específicos, etc.
- *Inexistencia de protocolos de coordinación* entre los servicios sociales, sanitarios y educativos para garantizar el derecho a la educación inclusiva. Escasas directrices para la elaboración de protocolos de actuación con alumnos con enfermedades poco frecuentes. No existen foros o encuentros de profesionales del ámbito educativo que recopilen y compartan experiencias y buenas prácticas para la inclusión educativa de alumnos con enfermedades poco frecuentes.

“Mi hijo tiene Síndrome de Sturge Webber. Llevo dos años luchando para que mi hijo tenga en el colegio las sesiones de fisioterapia que especifica su médico especialista. El colegio de mi hijo consta en las estadísticas como referente para motóricos, pero no tiene fisioterapeuta porque son pocos niños y no pueden contratar uno a media jornada... Me ofrecieron el ir yo a media mañana al colegio de mi hijo, trasladarle al otro colegio para recibir su sesión y luego devolverle a su centro.

Creo que esto es lo que los políticos llaman “conciliación de la vida personal y laboral de la mujer”. Lo último que me han contestado es que “tienes que entender que la crisis es para todos, y hay recortes”. (Ginés, Síndrome Sturge Webber)

3.4. PROBLEMÁTICAS VINCULADAS CON LA INTEGRACIÓN LABORAL

La inclusión laboral debe abordarse no sólo desde la vertiente de la problemática derivada del “acceso al empleo”, sino también y principalmente desde la vertiente del desempeño del puesto de trabajo una vez que se ha accedido al mismo. El empleo favorece la integración, la participación, la autonomía y la independencia de las personas con discapacidad, en definitiva la igualdad real. Las personas con enfermedades raras constituyen un colectivo especialmente vulnerable en términos de inclusión laboral. En el 80 % de los casos la enfermedad rara lleva aparejada una discapacidad mínima del 33 %.

- *Insuficiente acceso a un empleo normalizado en empresas competitivas y en igualdad de condiciones que el resto de los trabajadores.* Hay una escasa incidencia del modelo de integración laboral del “Empleo con Apoyo”, alternativa de inserción que puede considerarse como la más integradora pues conduce realmente al empleo normalizado, a un empleo en donde la proporción mayoritaria de empleados no tenga discapacidad alguna, a un empleo exactamente igual (sin perjuicio de las necesarias adaptaciones del puesto de trabajo) y en las mismas condiciones de tareas, sueldos y horarios que el de cualquier otro trabajador.
- *Absentismo laboral.* Frecuentemente, por causas ajenas a su voluntad (motivadas por una “ultra dependencia” de asistencia sanitaria) y del todo inevitables, los afectados se ven inmersos en una serie de circunstancias que traen consigo conflictos de diversa índole en el entorno laboral. Injustamente, sin causa razonable, su productividad es puesta en tela de juicio, máxime en un contexto extremadamente competitivo en el que el único criterio válido de medición es la productividad. La mayor parte de las enfermedades raras son invalidantes, degenerativas, implican discapacidad física, psíquica y sensorial y conllevan la permanencia en casa u hospitalizaciones complejas y a veces prolongadas. En definitiva, son pacientes que padecen una alta dependencia, principalmente de atención sanitaria, que trae consigo graves dificultades para poder desarrollar su trabajo con normalidad. Además, ha de tenerse en cuenta que las enfermedades raras son en su gran mayoría de carácter multisistémico o pluripatológico lo que ocasiona que los afectados tengan que acudir a visitas médicas de distintos especialistas.

- *Mobbing laboral.* Las personas que padecen una enfermedad rara en que el empleador persigue debilitar a la persona que desempeña el puesto de trabajo con el único objetivo de que la misma curse baja voluntaria y ahorrarse el coste de despido improcedente con una indemnización.
- *Falta de flexibilización y adaptación de las condiciones laborales.* En la práctica, las personas a las que se les diagnostica la enfermedad estando ya ocupando un determinado puesto de trabajo, con frecuencia sufren la inevitable situación de no poder desempeñar el mismo por su particular situación de salud. En este sentido, los principales afectados son los trabajadores con enfermedad rara cuyas relaciones laborales no están protegidas por el Estatuto Básico del Empleado Público. Para este gran grupo de trabajadores, ni siquiera los procedimientos de reclamación están establecidos por lo que ya de por sí el mero ejercicio de solicitar el derecho al cambio y/o adaptación del puesto de trabajo se hace imposible al no existir un procedimiento específico para poder exigirlo.
- *Prestación por hijo a cargo con enfermedad grave.* A excepción de los ingresos hospitalarios, no existen permisos retribuidos para atender los cuidados del familiar enfermo. La prestación por hijo a cargo con enfermedad grave que complementa el salario que deja de percibirse por una necesaria reducción de la jornada laboral, se extingue automáticamente al cumplir el menor afectado la edad de los 18 años (sin posibilidad de prórroga o revisión). Además, las mutuas gestoras de esta prestación, con excesiva frecuencia, están denegando prestaciones que desde hace tiempo se venían renovando sin problema, en base a una interpretación restrictiva y arbitraria de la norma.

“Sufro ictiosis vulgar en todo mi cuerpo...No solicito que me den una paga sino que me ayuden a conseguir un trabajo al que pueda acceder con la ictiosis. La... me dijo que al diagnosticarme el 13% de minusvalía no servía para nada ya que el mínimo es de un 33% de discapacidad”. (Álvaro, Ictiosis Vulgar)

“Padezco hipertensión pulmonar secundaria. Una enfermedad que aparentemente no se ve, pero que me limita muchísimo. No puedo hacer esfuerzos y a veces me canso por nada. Yo trabajaba en... y mis compañeras no entendían mis limitaciones. Decían que era una vaga... Yo solo sabía que decirles que por mi enfermedad había cosas que no podía hacer. Que me entendieran. Pero no había manera. Estuve batallando más de 2 años pero al final mis compañeras consiguieron que me echaran. De eso hace un año. La excusa que pusieron fue que yo no ayudaba en nada. Únicamente no podía archivar ni hacer cosas que necesitaran esfuerzo. Me sentí impotente, incomprendida y sola. Que mi enfermedad no se vea. Que cuando digo su nombre me miren como un bicho raro y

me digan: ¿qué es eso? ¡Duele!. Mi día a día es una lucha constante con miradas y críticas. Cuando voy de compras y mi madre lleva la bolsa de la compra porque yo no puedo con ella. La gente ve a una chica sin nada en la mano y a una mujer de 70 años cargada. Han llegado a decirme que si no me da vergüenza. Entonces mi madre se cabrea y les dice de todo. Yo me siento fatal. Tener que explicar a todo el mundo que estoy enferma. Es horrible. A veces me gustaría que me faltara una mano porque así no daría tantas explicaciones. La seguridad social solo me ha dado un 20 % de discapacidad así que no tengo derecho a nada”. (Maria, Hipertensión Pulmonar)

4. MEDIDAS Y PROPUESTAS DEL MOVIMIENTO ASOCIATIVO PARA MEJORAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS AL BIENESTAR DEL COLECTIVO

El Decálogo de prioridades que el movimiento de las enfermedades raras reivindica en España son fruto del trabajo llevado a cabo en el seno de la Conferencia Europlan II celebrada el pasado mes de noviembre (2014) y que en esta segunda edición ha reunido a más de 150 expertos representantes de todas las partes implicadas.

1.- Impulsar un Plan de desarrollo e implementación de la Estrategia Nacional de ER.

1.1.- Impulsar la implementación de la Estrategia Nacional de Enfermedades Raras que incluya: tareas, objetivos, plazos e identificación y asignación de recursos garantizando su sostenibilidad mediante partida presupuestaria estatal.

1.2.- Crear un Comité de Seguimiento y Evaluación externo que emita un informe anual del estado de situación de los objetivos acordados.

1.3.- Difundir la información de los Planes Autonómicos en la web del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (a partir de ahora MSSSI).

1.4.- Crear un comité en el MSSSI con representantes de FEDER que coordine y cohesione la implementación y el desarrollo de propuestas establecidas en la Estrategia a nivel nacional y autonómico.

1.5.- Generar un cuadro de mando que permita hacer seguimiento de los indicadores.

1.6.- Solicitar a las Comunidades Autónomas (a partir de ahora) CCAA la creación de Planes específicos para las enfermedades raras dotados de las estructuras y fondos necesarios de acuerdo con los criterios de la Estrategia.

2.- Garantizar la sostenibilidad del Registro Nacional y la adecuada codificación de las enfermedades raras.

2.1.- Asegurar que el Registro Nacional de Enfermedades Raras sea una realidad donde todas las CCAA e investigadores colaboren, garantizándose su sostenibilidad, para el impulso de la investigación en ER.

2.2.- Lograr el compromiso de participación en el Registro Nacional por todas las CCAA.

2.3.- Integrar los códigos Orphanet en el sistema nacional de información sanitaria.

2.4.- Desarrollar la Historia Clínica Electrónica, permitiéndose la utilización de SNOMED-CT y la interoperabilidad en España.

2.5.- Impulsar que los sistemas de codificación existentes sean interoperables a nivel europeo, con el horizonte de los códigos Orpha.

3.- Promover la Formación e Información en Enfermedades Raras.

3.1.- Elaborar guías de atención con un enfoque biopsicosocial, por parte de grupos de trabajo formados por profesionales, pacientes y avalados por la Administración y se pongan a disposición de la atención primaria y especialistas.

3.2.- Promover dentro del catálogo de titulaciones universitarias y no universitarias de disciplinas sociosanitarias, materias obligatorias y optativas relacionadas con los conocimientos clínicos, sociales y educativos de las enfermedades raras.

3.3.- Impulsar la formación interuniversitaria e interdisciplinar de posgrado: inclusión de contenidos en los másteres ya existentes de epidemiología y genética, atención primaria, trabajo social, psicología general sanitaria y educación. Formación específica especializada en la atención bio-psico-social en ER.

3.4.- Desarrollar un módulo específico en el programa MIR.

3.5.- Facilitar a los profesionales del ámbito sanitario la información y acceso a consultas especializadas y de genética con el fin de agilizar trámites por medio de desplegables en sus protocolos clínicos.

3.6.- Promover la Implantación de los números europeos 116 de líneas de ayuda a las enfermedades raras con carácter gratuito.

4.- Favorecer la Investigación en Enfermedades Raras

4.1.- Recuperar e incrementar el nivel de financiación de la I+D+i a niveles de 2009.

4.2.- Fomentar la investigación clínica en los centros de referencia y CSUR, con participación de las organizaciones de pacientes.

4.3.- Explorar diferentes medidas de desgravación fiscal para la I+D+i en ámbito nacional y autonómico.

5.- Fortalecer, garantizar y agilizar el procedimiento de designación de los Centros, Servicios y Unidades de Referencia (CSUR).

5.1.- Ampliar la dotación de recursos del CSUR para agilizar el proceso de designación.

5.2.- Que en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 y siguientes se contemple una partida específica para la asistencia sanitaria prestada en los CSUR. Reactivación de los Fondos de Cohesión sanitaria para el sostenimiento de la atención prestada en los CSUR.

5.3.- Incluir en los CSUR la figura de gestor de caso.

5.4.- Crear e implementar en el sistema de evaluación de CSUR controles de calidad externos y sus correspondientes planes de mejora en colaboración con las asociaciones de pacientes. La satisfacción del paciente y sus familias debe ser un parámetro fundamental en la evaluación.

5.5.- Mejorar los mecanismos de la financiación de los gastos originados por los traslados de afectados (viaje, alojamiento, manutención y acompañante si proceden).

5.6.- Creación de una partida presupuestaria de carácter estatal que garantice la financiación –en parte o en todo– de los gastos originados por el traslado del paciente y acompañante.

5.7.- Fomentar la participación de los Centros de referencia en las Redes Europeas de Referencia.

5.7.- Establecer las rutas de derivación entre AP, AH y CSUR para garantizar el acceso en equidad e independientemente donde vivan los pacientes.

6.- Implementar un modelo de Asistencia Integral.

6.1.- Incluir, en atención primaria, dentro de los programas de atención al niño sano (autonómicos) signos y síntomas de alerta de sospecha de ER.

6.2.- Impulsar la formación académica, continuada, a pacientes y familias, guías clínicas, así como implantación del protocolo DICE APER en toda la red de atención primaria a nivel nacional.

6.3.- Garantizar el derecho a la segunda opinión médica en todas las CCAA y que ésto no se restrinja al ámbito de la comunidad autónoma de residencia.

6.4.- Implementar mejoras en los informes médicos, para que contengan además del diagnóstico, información sobre la sintomatología principal de la enfermedad que se diagnostica y las repercusiones que la misma pueda tener en el desempeño de las actividades básicas de la vida diaria.

6.5.- Incorporar en la cartera básica de servicios comunes del SNS la atención psicológica continuada (no limitada a supuestos post-traumáticos) y la atención de fisioterapia y rehabilitación continuadas (no limitada a supuestos en que se pueda recuperar la movilidad funcional de un miembro). La financiación de pruebas ge-

néticas de diagnóstico para aquellas enfermedades raras cuyo diagnóstico se derive en un tratamiento efectivo.

7.- Impulsar el acceso equitativo a Medicamentos Huérfanos y Productos Sanitarios.

7.1.- Dotación, en los Presupuestos Generales del Estado para 2016 y siguientes, de una partida específica para garantizar un acceso en equidad a los MH, reactivando los Fondos de Cohesión sanitaria para el acceso a MH.

7.2.- Promover la subvención y financiación de productos sanitarios no reconocidos como medicamentos (cosméticos para enfermedades dermatológicas, y también productos dietéticos, material de cura, etc.).

8.- Fortalecer los Servicios Sociales: atención a discapacidad y dependencia.

8.1.- Fortalecer los Servicios Sociales y establecer criterios de coordinación entre los servicios de sanidad, servicios sociales, servicios de empleo y educativos, que garantice la equidad de las personas que viven en diferentes comunidades y articule los derechos de cada persona a recibir apoyos y servicios para su autonomía personal y su participación en la comunidad.

8.2.- Aprobar urgentemente los baremos de calificación de la discapacidad siguiendo los criterios de la CIF.

8.3.- Unificar los procesos de valoración de la discapacidad y la situación de dependencia para evitar informes contradictorios, ahorrar repeticiones de trámites y valorar de forma más eficiente la situación de la persona.

8.4.- Permitir que los profesionales de valoración de la discapacidad puedan acceder a la historia clínica y se implanten los códigos CIE-10.

9.- Promover la inclusión laboral en enfermedades poco frecuentes.

9.1.- Eliminar del Real Decreto 1851/2009, que recoge los requisitos para solicitar la Jubilación anticipada para trabajadores con discapacidad, el requisito de tener un 45% de discapacidad y la lista de enfermedades tasadas del artículo 2.

9.2.- Fomentar que el Estatuto de los Trabajadores recoja la exigencia para que las empresas con una plantilla superior a 50 trabajadores implementen el procedimiento legal para poder hacer efectivo el derecho a la adaptación y/o cambios del puesto de trabajo. Un permiso anual retribuido para participar en actividades que inciden directamente en la mejora de la calidad de vida de la persona afectada por una enfermedad grave. El reconocimiento de una disminución progresiva del salario cuando se reduzca la jornada laboral para atender a un familiar enfermo. Modificar Estatuto Trabajadores art.37.3 b) para extender la duración del permiso retribuido mientras permanezca la situación de convalecencia, desplazamiento u hospitalización de familiar afectado.

9.3.- Implementar, en la Orden del 2 Noviembre del 2000 para valoración del grado discapacidad, la obligatoriedad de informar al solicitante del reconocimiento de la discapacidad, de la posibilidad que tiene de que se le efectúe un informe que recoja las capacidades o aptitudes que tenga la persona a efectos de su inclusión laboral.

9.4.- Modificar el Real Decreto 1148/2011 de 29 julio (prestación por hijo a cargo con enfermedad grave) de forma que recoja expresamente que la situación protegida del artículo 2 contemple que el menor afectado por enfermedad grave pueda estar escolarizado (no sólo en hospital o cuidados en domicilio) si en el centro educativo está recibiendo los cuidados requeridos. Que estos cuidados no sean exclusivamente de carácter médico-sanitario. Que se elimine del art.7 la causa de extinción automática del derecho por el mero cumplimiento de 18 años de edad. Como alternativa, ha de preverse la prórroga siempre que se acredite la permanencia de la causa que motivó el reconocimiento de la prestación.

9.5.- Impulsar un reconocimiento y bonificación fiscal para empleadores que contraten a cuidadores de afectados por enfermedades raras que desempeñen su trabajo desde el propio domicilio (Teletrabajo).

9.6.- Fomentar que los empleadores de personas con enfermedades raras que afronten sus bajas puedan computarlas como sucede en las bajas por maternidad.

9.7.- Establecer protocolos de actuación coordinados sanitarios, sociales y laborales para garantizar el ejercicio del derechos al cambio y/o adaptación de puesto de trabajo.

10.- Favorecer la inclusión educativa.

10.1.- Establecer protocolos de coordinación entre los servicios sociales, sanitarios y educativos para garantizar el derecho a la educación inclusiva.

10.2.- Comprometer a las administraciones educativas, a nivel estatal y autonómico, para establecer directrices para la elaboración de protocolos de actuación con alumnos con enfermedades poco frecuentes.

10.3.- Regular y poner en marcha un foro permanente de profesionales del ámbito educativo que recopilen y compartan experiencias y buenas prácticas para la inclusión educativa de alumnos con enfermedades poco frecuentes.

En síntesis, para abordar esta problemática es preciso un planteamiento global, con esfuerzos y recursos coordinados de todos los agentes implicados en el ámbito estatal, autonómico y local: autoridades, profesionales, industria farmacéutica, medios de comunicación, organizaciones de pacientes y sociedad en general. Asimismo, se requiere de una estrategia múltiple que responda a las consecuencias más urgentes pero también que se anticipe a la enfermedad, a través de la prevención y planificación.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ALIBER (2014). Sobre ALIBER. Nuestra meta. <http://www.aliber.org/sobre-aliber.html>
- Comisión Europea (1999). Programa de Acción Comunitaria sobre las Enfermedades Poco Comunes. Decisión num.1295 del 29 de abril de 1999.
- EURORDIS (2013). Who we are. <http://www.eurordis.org/about-eurordis>.
- EURORDIS (2014). Rare Diseases Day. <http://www.rarediseaseday.org>.
- Farmaindustria (2004). El paciente en España. Mapa nacional de asociaciones de pacientes. http://www.farmaindustria.es/idc/groups/public/documents/publicaciones/farma_1071.pdf
- FEDER (2007). La situación de pacientes con enfermedades raras. Roneo.
- FEDER (2009). Estudio sobre la situación de Necesidades Sociosanitarias de las personas con Enfermedades Raras en España, Madrid: Caja Madrid.
- FEDER (2011). Informe Testimonios. <http://www.enfermedades-raras.org/>
- FEDER (2012). Informe de testimonios de injusticia y falta de equidad. <http://www.enfermedades-raras.org/>
- FEDER (2013). 14 propuestas para 2014. Madrid: FEDER. Roneo.
- Organización Mundial de la Salud (2012). Unidos para combatir las enfermedades raras. Boletín de la Organización Mundial de la Salud, 90(6), 401-476.
- PASTOR, E. y CARRIÓN, J. (2015). Análisis de la incidencia de las políticas sociales en el movimiento asociativo iberoamericano de personas afectadas por enfermedades poco frecuentes. Ponencia presentada en XI Jornadas de Sociología: “*Coordenadas contemporáneas de la sociología: tiempos, cuerpos, saberes*”. 13 al 17 de julio de 2015, Buenos Aires (Argentina).
- PALAU, F. (2010). Enfermedades raras, un paradigma emergente en la medicina del siglo XXI. *Medicina Clínica*, 134 (4), 161-168.
- PÉREZ DE TUDELA, N. (2013). Las enfermedades raras, hoy. Ponencia VI Congreso Nacional de Enfermedades Raras. Totana (Murcia), 18 de octubre de 2013.
- POSADA, M. et als. (2008). Enfermedades raras. Concepto, epidemiología y situación actual en España. *Anales del Sistema Sanitario de Navarra*, 31 (2), 9-20.
- SALTONSTALL, P. y M. SCOTT (2013). “Hacia una iniciativa multinacional y con objetivos concretos para la concienciación sobre las enfermedades raras”. En N. Sireau (ed.). *Enfermedades raras. Retos y oportunidades para emprendedores sociales*. Sheffield: Greenleaf Publishing Limited, 6-24.
- TIMMIS, O. (2013). “Construyendo un movimiento emprendedor de los pacientes: la Sociedad AKU, un caso de estudio global”. En N. Sireau (ed.). *Enfermedades raras. Retos y oportunidades para emprendedores sociales*. Sheffield: Greenleaf Publishing Limited, 50-72.

- ELOSEGUI, E.; GOÑI, M. J. y ELIZALDE, B. (2012). *Necesidades Sociosanitarias y propuesta de acciones a desarrollar dirigidas a personas con enfermedades raras y sus familias*. San Sebastián: Planificación y Evaluación Sanitaria del Gobierno Vasco.
- POSADA M y ABAITUA I. (2012). *Recursos Asistenciales y de Investigación en Enfermedades Raras Ubicados en la Comunidad de Madrid*. Sevilla: Instituto de Investigación de Enfermedades Raras (IIER) del Instituto de Salud Carlos III.

**MANTÉNGASE INFORMADO
DE LAS NUEVAS PUBLICACIONES**

**Suscríbese gratis
al boletín informativo
www.dykinson.com**

Y benefíciense de nuestras ofertas semanales

Políticas e intervenciones ante los procesos de vulnerabilidad y exclusión de personas y territorios tiene una trascendencia derivada de la disertación comparada de temas centrales y originales relacionados con las políticas e intervenciones sociales en contextos de crisis desde una perspectiva internacional, considerando el Trabajo Social como eje transversal de los discursos y análisis.

El libro recoge resultados de investigaciones inéditos a través de contribuciones y transferencias de investigadores/as, académicos/as y profesionales de México y España. Se analiza de manera comparada asuntos de interés e impacto social para ambos países tales como: políticas sociales, servicios sociales, dependencia, accesibilidad universal, sistema penitenciario, vivienda, violencia contra las mujeres, movimiento asociativo, etc.. Análisis abordados desde la perspectiva del Trabajo Social en un momento de profundos cambios sociales en general y de manera particular en los ámbitos académicos, profesionales e investigadores del Trabajo Social.

El libro se encuentra estructurado en torno a dieciocho capítulos, nueve dedicados al análisis en México y otros nueve a España. En su elaboración han participado un total de 36 docentes, investigadores y profesionales procedentes de diferentes universidades, centros de investigación, instituciones públicas y organizaciones sociales; concretamente: Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Murcia, Universidad Internacional de Andalucía, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Alicante, Universidad de Jaén, Universidad de Huelva, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Consejo General del Trabajo Social de España, Fundación ONCE, Federación Española de Enfermedades Raras y Centro Penitenciario Madrid VI Aranjuez (Madrid).

En suma se trata de un libro de transferencia de investigaciones de alto interés estratégico que pretende contribuir a la construcción de conocimientos y prácticas sociales.

