

## TRANSVERSALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS

### MAINSTREAMING AND PUBLIC POLICIES

#### **María Dolores Linares Márquez de Prado**

Licenciada en CC. Políticas y Sociología y Diplomada en Trabajo Social.

Funcionaria del Cuerpo Técnico de Administración de la Seguridad Social.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. España

#### **Resumen**

Hacer efectivo el derecho a participar en condiciones de igualdad en los distintos ámbitos de la vida lleva implícito, no sólo un reconocimiento teórico, sino también una forma de actuar teniendo en cuenta las diferencias personales o sociales. Ser mujer o mayor, pertenecer a una minoría cultural o étnica, tener una discapacidad, o cualquier otra condición personal o social supone un mayor o menor grado de discriminación, a pesar de los avances que ha habido en los últimos años.

Las políticas públicas tienen que ser especialmente sensibles a estas condiciones personales para ser equitativas y la incorporación de la diversidad humana en su práctica habitual se convierte en un reto de buena gobernanza. Esta dimensión de las políticas públicas tiene un largo recorrido en nuestro país y en su desarrollo ha habido -y persisten- luces y sombras, por lo que partiendo de un planteamiento teórico del principio de *mainstreaming* o su traducción española en 'transversalidad', el presente artículo hace un recorrido histórico y un análisis de la situación actual, para

finalizar, a modo de conclusión, con un modelo alternativo que pretende dar respuesta a las deficiencias detectadas y dejar abierto el debate para reflexiones futuras.

### **Palabras clave**

Transversalidad; Gobernanza; Equidad; Discriminación múltiple; Igualdad de oportunidades.

### **Abstract**

Fulfilling the right to participate on equal terms in the various areas of life implies not only a theoretical recognition but also a way of acting considering personal or social differences. Being female or an elder person, belonging to a cultural or ethnic minority, having a disability, or any other personal or social condition is a greater or lesser degree of discrimination, despite the progress that has taken place in recent years. Public policies need to be especially sensitive to these personal conditions in order to be fair, and the incorporation of human diversity in its practice becomes a challenge of good governance. This dimension of public policy has a long history in our country, and during its development there have been lights and shadows, so starting from a theoretical approach to the principle of mainstreaming, known in Spanish as 'transversalidad', this article makes a historical overview and analysis of the current situation, to end up, by way of conclusion, with an alternative model that seeks to address the identified deficiencies and leave the discussion for future considerations.

### **Keywords**

Mainstreaming; Governance; Equity; Multiple Discrimination; Equality of opportunities.

## 1. Introducción: la transversalidad de la igualdad de oportunidades

Tradicionalmente se ha considerado que las políticas públicas deberían llevarse a cabo con la mayor neutralidad posible, ya que de este modo serían más racionales y justas. Habitualmente obras, servicios, prestaciones, etc. no solían tener en cuenta las condiciones a las que alude al artículo 14 de nuestra Constitución –diferencias por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social- aunque tímidamente se iban introduciendo algunas medidas para atender en un primer momento, y posteriormente prevenir, que determinados sectores de la sociedad quedasen excluidos de sus beneficios, especialmente aquellos colectivos que disponían de menos recursos económicos y personales.

Dichas medidas *correctoras* se pusieron en práctica a través de la acción benefactora del Estado, o sea, con carácter graciable, y se prestaban desde determinados establecimientos y otras instituciones benéficas que ofrecían servicios o ayudas económicas. También la Seguridad Social se sumó a este proceso a través de sus servicios complementarios, aunque en este supuesto, por su carácter contributivo y no universal en su campo de aplicación, se circunscribía a las personas beneficiarias del sistema, lo cual comportaba una mayor exigencia jurídica para quienes podían beneficiarse de estos servicios complementarios, que daban una cobertura que excedía las necesidades básicas de alojamiento y cuidados. De este modo surgieron para pensionistas de la Seguridad Social los Hogares del pensionista, turnos de vacaciones y balnearios, tratamientos rehabilitadores, ayudas para adquisición de prótesis, sillas de ruedas, etc.

La aprobación de nuestra Constitución va a dar un cambio cualitativo en el desarrollo de las políticas públicas al conjugar el artículo 14, que declara la igualdad ante la ley sin que pueda prevalecer discriminación

alguna por las causas indicadas, y ponerlo en relación con el artículo 9, que establece que: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas”. En este sentido, nuestra Norma constitucional hace referencia a la *equidad*, o “cualidad de dar a cada uno lo que se merece o necesita”, según la define la Real Academia de la Lengua y que lleva a tratar de manera diferente a quienes parten de situaciones distintas. Esta forma de actuar responde al carácter compensatorio de la justicia, pero también a la buena gobernanza que debe inspirar toda acción pública ya que incide en la *eficacia* de las políticas públicas porque provoca que se beneficien de ellas todas las personas y no sólo quienes tienen más recursos personales o sociales para acceder a las mismas sino especialmente quienes más lo necesiten, y en una mayor *eficiencia* con el mejor uso de los recursos públicos disponibles que se utilizan para quienes fueron diseñados, en principio las personas más vulnerables.

La estrategia inicial para compensar las situaciones que provocan exclusión ha sido la *discriminación positiva*, denominada posteriormente *acción positiva*<sup>1</sup> o “estrategia destinada a establecer la igualdad de oportunidades, por medio de unas medidas que permitan contrarrestar o corregir aquellas discriminaciones que son el resultado de prácticas o sistemas sociales” (definición del Comité para la Igualdad del Consejo de Europa) y que hace referencia a que la igualdad jurídica *per se* no garantiza la igualdad real. Junto a las acciones positivas puntuales como aparcamiento para personas con movilidad reducida, cupo reserva de plazas para acceso a la función pública, listas electorales en la que no pueda haber más de un 60% de personas del mismo sexo, etc., y sin dejarlas de lado, se ha ido abriendo poco a poco camino una nueva forma

---

<sup>1</sup> La denominación *discriminación positiva*, ha quedado obsoleta por la connotación negativa del término *discriminación*, lo que ha dado paso a la expresión indicada.

de actuar, como es tener en cuenta la diversidad humana en todas las intervenciones públicas.

Aunque hay antecedentes internacionales<sup>2</sup> sobre esta forma de abordar las políticas públicas por diferentes Gobiernos occidentales, la declaración más contundente sobre este método de acción gubernamental se llevó a cabo en 1995 en la *V Conferencia de Naciones Unidas sobre las Mujeres* cuando se acuñó el concepto de *genre mainstreaming*, traducido al español como ‘transversalidad de género’, que significa “*la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos de modo que la perspectiva de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres se incorpore a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas*”<sup>3</sup>. Esto supone una *nueva organización de la toma de decisiones*, de forma que ésta se adopte desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades e incluya *todas las políticas y todos los pasos del proceso político*: desde la concepción de la idea, la decisión, la planificación, la ejecución hasta la evaluación. O dicho de otro modo, *poner en el eje de las decisiones a las personas, mujeres y hombres con su diferente situación de partida, sus distintas necesidades y aspiraciones*.

La adopción de este acuerdo, propuesto y liderado por la Delegación de la Unión Europea en la Conferencia citada, provocó que el Tratado de Ámsterdam<sup>4</sup> de 1997 estableciese que la Unión Europea tuviera como misión, entre otras, “*promover la igualdad de oportunidades ente mujeres y hombres, introduciendo este principio en todas sus políticas y en*

---

<sup>2</sup> Reivindicaciones de lobbis del movimiento feminista que se van plasmando en las políticas públicas de diferentes países.

<sup>3</sup> Definición del grupo de trabajo del Consejo de Europa 1998 publicada en *Mainstreaming de género: Marco conceptual, metodología y buenas prácticas*.

<sup>4</sup> Artículos 2 y 3.

*todos sus programas*". Esta nueva formulación de los principios legales que deben regir Europa supone una transformación cualitativa en las nuevas formas de administración pública, al proponer que la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres no sea una actuación paralela con una serie de acciones positivas, sino *que impregna e informa toda la actividad del gobierno*. Dicho Tratado, ratificado por España mediante la *Ley Orgánica 9/98, de 16 de diciembre*, se convirtió de este modo en normativa directamente aplicable y sancionó por tanto esta forma de actuar en nuestro Estado.

No obstante, la transversalidad de género como dice la profesora Teresa Pérez del Río<sup>5</sup> trasciende el ámbito de lo político, "ya que hace referencia a la necesidad de que la realidad, en los diversos ámbitos sociales, culturales, educativos, políticos, y económicos se analice teniendo en consideración que hombres y mujeres no se encuentran en la misma posición social y que esa diferente posición determina los efectos que para cada uno de los colectivos (el de las mujeres y el de los hombres) tendrán las propuestas de transformación social que se diseñen", por lo que aunque en este texto sólo se hace referencia al ámbito de la Administración, esta propuesta es trasladable al mundo empresarial y al Tercer Sector.

A partir de ese momento otros colectivos han ido emulando esta forma de proceder, incorporando en sus textos jurídicos la transversalidad. Por ejemplo, la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 13 de diciembre de 2006, ratificada por nuestro país el 23 de noviembre de 2007, establece en su artículo 4.c que se ha de "Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la

---

<sup>5</sup> Teresa Pérez del Río es Profesora Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de Cádiz y miembro del Consejo Asesor de la Segunda Modernización. "Discriminación indirecta, acción positiva y transversalidad de género" (2006). Conferencia AMIT. *Mimeo*.

protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad”. Esta obligación jurídica establecida para hombres y mujeres y para la discapacidad, que debería extenderse a todas las personas afectadas de alguna manera por algún tipo de discriminación<sup>6</sup> o cualquier colectivo vulnerable<sup>7</sup>, se encuentra lejos de estar implantada. Desde mi punto de vista los requisitos básicos imprescindibles para su implantación serían:

- **Decisión política:** La equidad se tiene que establecer como una prioridad del gobierno correspondiente, incorporarse a la agenda política y atribuir la competencia a un órgano con poder y autoridad<sup>8</sup> suficiente para su instrumentación y que no se limite o quede en una mera declaración de intenciones.
- **Conceptualizar el objeto:** hay que conocer la situación para determinar qué necesidades y aspiraciones tienen los diferentes sectores y colectivos, incluso aquellas que pueden entrar en colisión. Por poner un ejemplo, en estos momentos en que en España está en proyecto la modificación de la Ley del aborto, algunos portavoces del colectivo de discapacidad abogan porque se derogue la discapacidad en el feto como causa legal de aborto,

---

<sup>6</sup> Aunque las mujeres han tenido unos avance extraordinarios en estos años, según fuentes sindicales todavía sólo representan el 13,9% en los Consejos de Administración de las empresas del *IBEX-35*, por no hablar de las víctimas de violencia de género [*sic.*], manifestación extrema de la relación asimétrica de poder entre los sexos, lo que permite decir que la igualdad real no está conseguida.

<sup>7</sup> Por poner solo algún ejemplo: son evidentes las dificultades que aún tienen las personas con discapacidad par acceder a todos los espacios y ámbitos o el posible desinterés y abandono del sistema educativo de miembros de la comunidad gitana si no lo viven como algo propio al no encontrar referentes sobre su cultura.

<sup>8</sup> Es muy importante que exista un acuerdo para que se asuma por parte de todas las entidades y organismos.

frente a colectivos feministas que defienden el derecho de la mujer a ser o no ser madre de un hijo o hija con malformaciones congénitas. Igualmente hay que tener en cuenta que la realidad social es dinámica y cuando se cubren unas necesidades surgen otras nuevas<sup>9</sup>.

- **Definir Estrategias y planes:** ambos son documentos políticos que deben contener metas y objetivos generales en las Estrategias<sup>10</sup> acordadas por todos los Gobiernos, Central y Autonómicos, así como Planes de Acción en los que aparezcan objetivos – no metas- con actuaciones concretas mensurables y su atribución al órgano competente que debe llevarlas a cabo, así como el cronograma y recursos que se aplicaran para su ejecución. También deben figurar en estos planes los correspondientes indicadores que permitan evaluar su nivel de ejecución e impacto.
- **Colaboración con la sociedad civil organizada:** que complete el diálogo social con los agentes económicos y sociales, tanto de los movimientos sociales de personas afectadas como de los que están surgiendo de tipo temático como las asociaciones de afectados por los desahucios, víctimas del terrorismo, accidentes, etc. ya que

---

<sup>9</sup> Hay nuevos paradigmas como empoderamiento de colectivos excluidos, interculturalidad, vida independiente, ciudades accesibles, envejecimiento activo, participación de menores en decisiones que les afectan y sobre todo *la atención a las discriminaciones múltiples*. Por poner un ejemplo, las mujeres gitanas o las mujeres con discapacidad tienen algunos puntos de vista diferentes con respecto a las mujeres en general. Asimismo hay colectivos sobre cuyas necesidades se está pasando puntillas y son objeto de discriminación, como los homosexuales y transexuales. De hecho, no hay ningún centro directivo de referencia.

<sup>10</sup> Siguiendo el modelo europeo, la Estrategia que se aprueba por el Consejo es general y acorde con diferentes ideologías y partidos en el poder en los diferentes países y son los planes en concreto en cada uno de ellos los que modulan y plasman esta estrategia en función de su ideología y por tanto sus prioridades políticas.

nadie como quien padece una situación de discriminación puede definir sus carencias y deseos, por lo que hay que articular mecanismos de participación donde se pueda construir un diálogo que lleve a un modelo pactado, que en ningún caso suponga dejación de responsabilidad política por parte de los Gobiernos, los únicos democráticamente elegidos por toda la ciudadanía, mecanismos que a su vez armonicen los intereses a veces contrapuestos de los diferentes colectivos, ya que las asociaciones y entidades de personas afectadas son por su misma naturaleza de carácter corporativo<sup>11</sup>.

- **Funcionariado y personal especializado en esta materia en las distintas Administraciones:** que sepan recoger la demanda de colectivos de personas afectadas y desde sus conocimientos técnicos y de la Administración informen propuestas que tengan en cuenta los distintos intereses en un intento de *armonización de éstos con el bien común* y así facilitar al poder político la toma de decisiones desde un conocimiento informado y teniendo en cuenta una realidad de necesidades e intereses complejos.

## 2. Un breve recorrido histórico

Antes de la Constitución de 1978 las dos grandes instituciones del Estado que llevaban a cabo su acción benefactora eran la Dirección General de la Beneficencia y el Instituto Nacional de Asistencia Social (*INAS*), ubicados en el Ministerio de Gobernación, que esencialmente

---

<sup>11</sup> No tiene esta afirmación ningún matiz peyorativo: es su razón de ser. Las personas se unen y asocian para apoyarse y defender sus intereses que de otro modo serían ignorados o dependerían de la buena voluntad política. Normalmente los derechos se conquistan, pero los intereses sectoriales nunca deben atentar contra el bien común.

trataban de dar respuesta a necesidades de grupos y sectores de población con escasos recursos económicos y/o carencias vitales extremas: niños abandonados, personas mayores o con graves minusvalías sin pensión ni recursos, personas solas o sin familia, etc. Paralelamente, como ya se ha expuesto, la Ley de Seguridad Social de 1967 contenía, junto a las prestaciones y pensiones clásicas del sistema de seguridad social que protegen las contingencias de enfermedad, orfandad, vejez, invalidez etc., *servicios complementarios del sistema* como eran la asistencia social o la atención a personas con discapacidad y a personas mayores, que dieron lugar al Servicio de Rehabilitación de Minusválidos (*SEREM*) y el Servicio de Atención a Pensionistas (*SAP*), asumiendo en este sentido un contenido de protección social ampliado con centros residenciales, centros de día, ayuda en el domicilio para facilitar la permanencia en el mismo y evitar internamientos en centros, ayudas para tratamientos rehabilitadores, vacaciones, etc., con lo que se pretendía luchar contra la exclusión social de estos colectivos.

El *Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo* crea el Instituto Nacional de Servicios Sociales (*INSERSO*) para los servicios descritos complementarios de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social, que nunca se configuraron como *derechos subjetivos similares a los que generan las pensiones*. En él se integran las competencias y servicios que venían desarrollando el *SEREM* y el *SAP*, ampliándose sus competencias con la atención a los solicitantes de asilo y refugio. Su estructura estaba enfocada para la gestión nacional de los servicios sociales y, atendiendo a lo previsto en el artículo 148 de la Constitución, se sometieron al proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que culminó en 1997. En actualidad la entidad gestora *IMSERSO* (Instituto de Mayores y Servicios Sociales) solo mantiene Direcciones Territoriales en las ciudades de Ceuta y de Melilla y los Centros de Referencia de ámbito estatal, a la vez

que ha ampliado sus competencias con las prestaciones y servicios que se derivan de la *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción para la Autonomía personal y atención a la dependencia*, que se gestiona en colaboración con los Gobiernos Autonómicos.

Paralelamente, pero fuera del ámbito gubernamental de lo social, comienzan a abordarse los temas de género y políticas de juventud, creándose en 1977 el Instituto de la Juventud, adscrito a la Presidencia de Gobierno, y en 1981 el Instituto de la Mujer, adscrito al Ministerio de Cultura. Esta diferencia de ubicación administrativa no se produce de una manera casual, sino que fue debido a que las reivindicaciones ligadas al género parten del movimiento feminista al estar éste en sus orígenes vinculado a la burguesía ilustrada y pretender modificar el modelo cultural dominante del patriarcado, frente a otras reivindicaciones de tipo socioeconómico que para este pensamiento eran derivadas de este modelo social<sup>12</sup>. La ubicación de la política de juventud en Presidencia quizás se debió a que no había una reivindicación concreta, sino la exigencia de una presencia mayor de este sector de población en la política pública sin circunscribirse a jóvenes en situación de necesidad.

Con respecto a los menores, la atención se ubicaba en dos Ministerios o ámbitos competenciales: el Ministerio de Justicia, que era el encargado de proteger jurídicamente a los menores de familias desestructuradas o de la reeducación de menores con conductas socialmente peligrosas y el *INAS* –como ya se ha dicho vinculado a Gobernación.- que acogía a menores huérfanos y/o necesitados de un hogar alternativo y de su escolarización por carecer de una familia o ésta no poder hacerse cargo de ellos. De este primer objetivo más restrictivo se ha

---

<sup>12</sup> Esencialmente que las mujeres accedieran al empleo, como instrumento esencial para una vida personal autónoma y su presencia en todos los ámbitos, especialmente los de poder, tradicionalmente detentados por los hombres.

ido ampliando a otro tipo de demandas sobre derechos de la infancia, singularmente desde que se rubrica la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Dicha Convención es el primer instrumento internacional que reconoce a los niños y niñas como agentes sociales y como titulares activos de sus propios derechos. El texto fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y, ratificado por España, entró en vigor en nuestro país el 2 de septiembre de 1990. Posteriormente se fueron añadiendo colectivos como la población gitana (1985) y los inmigrantes, sobre todo a partir de los años ochenta del pasado siglo en que se invierte la tendencia en nuestro país, pasando de ser un país de emigrantes en los años 50 y 60 a convertirse en receptor de población foránea, colectivos que compartieron la acción protectora del Estado con otros como población reclusa, drogodependientes, enfermos de *SIDA*, etc.

El primer intento de aglutinar en un solo órgano directivo todas estas políticas dispersas en diferentes departamentos ministeriales tuvo lugar con la creación del Ministerio de Asuntos Sociales en 1988, que a pesar de su rango no logró consolidar la no discriminación y la igualdad de oportunidades en un eje común, ya que funcionó como una mera suma de centros directivos, ni tener un peso específico en el Gobierno. Es posible que esto fuese debido fundamentalmente a dos causas: las diferentes culturas administrativas de procedencia y al sentido que se da a “lo social”, a lo que se atribuye menor valor que lo económico debido, según mi opinión, a que para el imaginario colectivo recae en el ámbito de “lo femenino”, en el de los cuidados, ya que se fundamenta en atender y preocuparse por quienes tienen mayor necesidad de protección. De este modo, no parece casual que este Ministerio siempre fuese liderado por mujeres<sup>13</sup> y su plantilla fuese también mayoritariamente femenina al

---

<sup>13</sup> La primera Ministra fue Matilde Fernández y la segunda y última, Cristina Alberdi.

proceder de sectores profesionales muy feminizados<sup>14</sup>. Esta situación, de escaso poder, se refuerza al carecer de un Cuerpo Profesional específico, como sucede en otros Departamentos<sup>15</sup>, que les permite una definición en sus medidas y proyectos así como el ejercicio de una presión permanente en la defensa de posturas profesionales frente a determinadas decisiones políticas. No obstante, con mejor o peor fortuna todas estas políticas “personales”<sup>16</sup> han venido desarrollando un esquema común de trabajo:

- **Elaboración de planes nacionales de acción:** partiendo de un análisis de situación y de las necesidades y aspiraciones de cada colectivo se plasma en un Plan de Acción (mujer, juventud, gitano, mayores, discapacidad, exclusión, infancia, etc.) en el que se definen las metas y objetivos que se quieren alcanzar para transformar esa realidad a través de las medidas que se proponen para conseguirlas, acompañado de un cronograma y su adscripción al órgano de la Administración General del Estado competente para llevarlo a cabo. Estos planes se acompañan de una memoria económica con los créditos afectados y el importe de los mismos que se van a destinar a conseguir los objetivos fijados. Estos documentos políticos se aprueban por el Consejo de Ministros y, tanto la elaboración como su desarrollo, se llevan a cabo con la colaboración de otros departamentos ministeriales, del movimiento asociativo, las Comunidades Autónomas y, en muchos casos, de la

---

<sup>14</sup> Las profesiones vinculadas a los servicios sociales y de salud según los datos del Instituto de la Mujer –*La Mujer en cifras*– están muy feminizadas; esta misma realidad se plasma en las Administraciones públicas, donde también son mayoría las mujeres en los Ministerios y Consejerías vinculadas a estas materias.

<sup>15</sup> Médicos en Sanidad, Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, en Fomento, etc.

<sup>16</sup> Las defino así frente a las políticas públicas sectoriales: empleo, salud, defensa, seguridad, etc. porque su objetivo no es un sector, sino un colectivo de la población: personas con discapacidad, menores, jóvenes, población gitana, inmigrantes, etc. aunque éste “colectivo” suponga en las mujeres más del 50% de la población.

*FEMP* (Federación de Municipios y Provincias). En este sentido, clarifican y comprometen la acción política del Gobierno y sirven de directriz a todos los sectores implicados al establecer las líneas de trabajo.

- **Establecimiento de mecanismos de colaboración técnica y financiera:**

- Con los diferentes Departamentos Ministeriales, normalmente a través de Consejos Estatales de carácter consultivo, en los que se debaten e informan las diferentes iniciativas para que conozcan las necesidades de estos sectores y colectivos y lo tengan en cuenta en sus políticas sectoriales en un intento de transversalidad, así como grupos de trabajo bilaterales formados por técnicos para aspectos más concretos. A veces se establecen convenios bilaterales de colaboración técnico/financiera para una acción o proyecto.

- Con el movimiento social afectado, que igualmente forma parte de los Consejos Estatales en los que participa a través tanto de las organizaciones de personas afectadas como de las que trabajan para los diferentes colectivos en el sector: Cáritas, Cruz Roja Española, etc. La colaboración financiera se establece a través de la concesión de subvenciones para el mantenimiento y fortalecimientos de las organizaciones y para el desarrollo de programas sociales de colaboración en la atención de necesidades y prevención de la exclusión de esos mismos colectivos, singularmente a cargo de la convocatoria de subvenciones del

actual 0,7% del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF)<sup>17</sup>.

- Con las Comunidades Autónomas a través de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, donde bajo la Presidencia del Ministro/a y la participación de todas las Consejerías del área social de los Gobiernos Autónomos se discuten y aprueban líneas de actuación y se establecen los criterios y porcentajes de financiación de proyectos que se llevan a cabo conjuntamente, al tratarse muchas de las medidas propuestas en los Planes de acción social competencias de las CCAA. Cuando comprometen créditos consignados en los Presupuestos Generales del Estado, los acuerdos se elevan y aprueban por Consejo de Ministros y se publican en el Boletín Oficial del Estado. Además de esta Conferencia se crean mecanismos de colaboración de carácter técnico con las Direcciones Generales de las Comunidades Autónomas igualmente competentes de cada materia en concreto.

- **Profesionalización en las líneas de trabajo que emanan de estos centros directivos** mediante:

- La colaboración con entidades profesionales como es el Consejo General de Trabajo Social, el Consejo General de Educadores Sociales, el Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Políticas y Sociología, la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Centros de Servicios Sociales, etc.

---

<sup>17</sup> El RD 825/1988, de 15 de julio, por el que se regulan los fines de interés social de la asignación tributaria del IRPF, estableció la cuantía de esta subvención en el 0,5% de dicho impuesto. Esta cantidad se elevó al 0,7% por Real Decreto 599/2007, de 4 de mayo.

- La incorporación en los temarios de acceso a la Función Pública de algún tema específico sobre esta materia de forma sectorial (singularmente *género*) así como la realización de cursos de formación dentro del Programa de Formación continua que se imparte al funcionariado.

Ya se ha dicho que la trayectoria del extinguido Ministerio de Asuntos Sociales no fue especialmente brillante: siempre fue considerado como un apéndice del Ministerio de Trabajo y careció de una visión de la discriminación múltiple y de la igualdad de oportunidades de una forma global. Su primer equipo directivo, Ministra y Subsecretaria Matilde Fernández y Carlota Bustelo respectivamente -reconocidas militantes del movimiento feminista- tuvieron una línea de trabajo muy definida a favor de los derechos de las mujeres introduciendo un sesgo importante en sus actuaciones, sesgo que tuvo continuidad aunque con mayor incidencia en el empleo, al estar al frente del segundo equipo directivo otra reconocida feminista Cristina Alberdi y un experto economista vinculado a la protección social y empleo como fue el Subsecretario José Ignacio Pérez Infante.

Con el primer Gobierno del Partido Popular (1996) este Ministerio desaparece y vuelve al entorno de empleo, siendo una de las Secretarías Generales del organigrama del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por lo que vuelven las políticas sociales personales a vincularse nuevamente con la protección social y el empleo. Cuando regresa el Partido Socialista al poder el Presidente Rodríguez Zapatero establece una división en los órganos competentes en materia de discriminación: crea la Secretaría de Igualdad -posteriormente en una remodelación que hizo de su Gobierno la convirtió en Ministerio de igualdad- dirigida a la igualdad de oportunidades de las mujeres y una Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familia, Menores, donde se ubican los diferentes colectivos salvo la atención a inmigrantes, que sigue adscrita a la Secretaria de Estado de Migraciones

dependiente de Trabajo y Seguridad Social, posiblemente por el peso que en esos años estaba tomando la recepción de población inmigrante no cualificada que venía esencialmente a desempeñar puestos de trabajo que la población autóctona no quería realizar: peonaje en la construcción (varones) o servicios personales y domésticos (mujeres).

A partir del Gobierno surgido de las elecciones de 2011, las políticas públicas para las mujeres y todos los colectivos citados (salvo inmigrantes, que siguen adscritos al Ministerio de Empleo y Seguridad Social) se impulsan desde diferentes centros directivos dependientes del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. Durante todos estos años pervive el *IMSERSO* como entidad gestora de la Seguridad Social esencialmente dedicada a mayores y a la prestación de dependencia, aunque ésta no se configura como una prestación contributiva y de derecho subjetivo dentro propiamente del sistema. Esta situación es un residuo del pasado sin existir una lógica para su desaparición, si no es la estrictamente política<sup>18</sup>

### 3. Análisis de la situación

Aparentemente el planteamiento de trabajo es bastante correcto: hay una definición de líneas estratégicas de acción -los planes- donde se definen medidas de los diferentes Ministerios y que afectan especialmente a un sector de población; se incorpora a la acción pública del Estado la sociedad civil organizada, lo que le hace cumplir la exigencia constitucional de concebir nuestro país “como un estado democrático y *social* de derecho” y se establece también la colaboración de las diferentes instancias políticas

---

<sup>18</sup> El *IMSERSO*, quizás por el Programa de vacaciones, los centros residenciales, etc., es una de las “marcas” más reconocidas y reconocibles de la protección social en la sociedad española.

del Estado dentro de nuestra conformación como *Estado de las Autonomías*. Pero este modelo tiene muchísimas fisuras que enumeraremos de una forma muy sintética, aunque la más esencial e importante y de la que se derivan todas las demás es *que* no se trata de una prioridad de Estado luchar contra la discriminación e incorporar transversalmente la igualdad de oportunidades a la acción gubernamental. Simplemente se han atendido pretensiones de diferentes colectivos desde planteamientos formulados por portavoces de los movimiento asociativos sectoriales cuya trascendencia desconocen en gran medida las personas afectadas<sup>19</sup> y, dependiendo de la mayor o menor fuerza ejercida por cada sector, se han dictado leyes o se han tomado medidas para dar una respuesta a esta presión asociativa.

1. *No ha existido todavía un modelo de Estado ni un proyecto de Gobierno fijados en una estrategia clara y precisa*, ni planes que se deriven de la misma, que vincule al Gobierno con una visión global e integradora. Ningún plan puede ser vinculante en materias que son competencia de las Comunidades Autónomas, pero tampoco, como pretenden los actuales planes, puede vincular a la Administración General del Estado (AGE) en las materias transferidas donde solamente pueden actuar como orientadores<sup>20</sup> o directores, lo que los hace quedar en gran medida como meras declaraciones de intenciones. Los planes que están destinados a estos sectores de población adolecen de estos defectos o puntos débiles:

- *No resuelven la discriminación múltiple*. Por poner un ejemplo ¿qué plan va destinado a atender la situación, necesidades y expectativas de una mujer, joven, gitana, con discapacidad y pobre? ¿El de

---

<sup>19</sup> Las decisiones se toman por equipos y personas que dirigen las asociaciones año tras año en unas elecciones con escasa participación y escaso debate interno de temas en su base asociativa.

<sup>20</sup> En un Estado como el nuestro, tan descentralizado, las materias transferidas son la mayoría.

igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres? ¿El de juventud? ¿El de la población gitana? ¿El de la discapacidad? ¿El de Inclusión social? Demasiados interrogantes para una acción eficaz.

- *Sus presupuestos económicos no son claros*: en unos sus acciones y correspondiente financiación se derivan de las líneas de financiación de otros planes y, en otros, no tienen un criterio único para la definición y adscripción de los créditos presupuestarios, ya que si se aplica un criterio maximalista se puede incluir todo el porcentaje del crédito de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) correspondiente a ese sector de población al que va destinado el plan en cuestión<sup>21</sup> en lugar de aplicar un criterio restrictivo, es decir, el crédito que se destina iría exclusivamente para una actuación concreta del Centro Directivo<sup>22</sup>. Como además hay planes de las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos incluso Diputaciones que se superponen, no hay manera de saber ni qué se hace, ni cual es el crédito final destinado, ni qué resultados fiables se obtienen.

2. *Coexisten Centros Directivos con los mismos fines y órganos con similares competencias*. Por poner algunos ejemplos: la discapacidad tiene tres centros directivos dedicados a promover la autonomía de las personas con discapacidad: el Real Patronato de la Discapacidad, la Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad y el *IMSERSO*, que

---

<sup>21</sup> Este criterio nunca se sigue, ya que si así fuera al Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres le correspondería el 50% al menos del crédito total de los PGE lo que llevaría al absurdo y a no poder adscribir créditos a ningún otro.

<sup>22</sup> Curiosamente nunca se suele incluir los que conforman el capítulo 1 del Centro Directivo- los gastos de personal - cuando todo el personal del mismo no tiene otro objetivo que trabajar por el sector o colectivo donde presta sus servicios. Instituto de la Mujer, para la igualdad entre mujeres y hombres; el Instituto de la Juventud, los jóvenes, etc.

gestiona la dependencia<sup>23</sup>. La Dirección General de Igualdad de Oportunidades se solapa con el Instituto de la Mujer y con la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género<sup>24</sup>, así como con las demás Direcciones Generales de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. Asimismo, el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia se ubica en la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (*MEYSS*) y el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y la No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico<sup>25</sup> se ubica en la Dirección General para la Igualdad de Oportunidades del Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad (*MSSSI*), sin olvidar que la discapacidad, la infancia, y las mujeres, también disponen de sus propios Observatorios. Hay tres Centros Directivos en los que entre sus fines está incorporar política de igualdad de oportunidades en las empresas: la Dirección General de Igualdad de Oportunidades (entre hombres y mujeres que incluye conciliación de vida familiar y profesional); la Dirección General de Servicios a la Familia y la Infancia (que se circunscribe a la conciliación), ambas del *MSSSI*, y la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas (*MEYSS*) que está dirigida a colectivos vulnerables, pero que evidentemente pone el acento también entre la igualdad hombre/mujer de estos colectivos. ¿No sería más sensato un solo reconocimiento y distintivo

---

<sup>23</sup> La dependencia no es más que el grado máximo de discapacidad y la ley que la regula promueve la autonomía personal y la atención a la dependencia. Además, en el Centro Español de Ayudas Técnicas que dependen del *IMSERSO* se promueven los apoyos y ayudas para la autonomía de las personas con discapacidad.

<sup>24</sup> La violencia de género es la consecuencia de una relación asimétrica de poder entre mujeres y hombres. Todos los colectivos vulnerables tienen una relación asimétrica de poder con respecto al resto de la ciudadanía acentuada entre las mujeres y hombres de ese colectivo. Luchar contra la violencia es promover el empleo, la autonomía, etc., competencia de los otros Centros Directivos.

<sup>25</sup> Ambos organismos tienen como objetivo la lucha contra el racismo y la xenofobia por origen racial o étnico: son dos entidades para lo mismo.

con una política integrada de igualdad de oportunidades en la empresa? Asimismo, se mezclan funciones y presupuestos estatales y de Seguridad Social ¿por qué el *IMSERSO*, que gestiona pensiones no contributivas, los servicios como el envejecimiento activo a mayores, la dependencia y prestaciones de la *LISMI*, continúa financiando su coste de personal y gastos generales con cargo a los Presupuestos de la Seguridad Social como entidad gestora en lugar de a los Presupuestos Generales del Estado?<sup>26</sup>.

*3. La colaboración con las Comunidades Autónomas es de tipo "voluntarista" por parte de éstas, no existiendo mecanismos de información suficientes ni homologables entre estas administraciones y la Administración General del Estado de sus subvenciones; esto no sucede no porque no haya normas que así lo exigen, como es la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones<sup>27</sup>, sino porque al ser actuaciones en materias transferidas se incurriría en un conflicto de competencias y nadie quiere tocar el "statu quo" que interesa a ambas: a la AGE porque con la subvención mantiene parcelas de poder y a las CCAA porque mientras se les transfieran créditos no cuestionan esta gestión. Esto produce carencia de información y se desconoce, por ejemplo, si se está construyendo un centro, ejecutando un programa o implantando un servicio en una zona donde ya existe una dotación de recursos, por lo que se pueden crear dotaciones sensiblemente superiores en unas zonas u otras.*

---

<sup>26</sup> Esto significaría modificar la Ley General de la Seguridad Social ya que el *IMSERSO* se configura como entidad gestora para parte de la acción protectora prevista en el artículo 38 que en su apartado e) comprende "las prestaciones de servicios sociales que puedan establecerse en materia de reeducación y rehabilitación de inválidos y de asistencia a la tercera edad, así como en aquellas otras materias en que se considere conveniente".

<sup>27</sup> El artículo 14 de dicha ley en la que se fija las obligaciones de los beneficiarios cita textualmente, entre otras, la obligación de aplicar la subvención para el objetivo previsto, también debe justificarlo ante el órgano competente y la obligación de someterse a las actuaciones de comprobación.

4. Algo similar sucede con *los proyectos cofinanciados con Entidades asociativas a través de la convocatoria del 0,7% del IRPF para fines de interés social. Al tratarse de proyectos territorializados sobre materias transferidas tampoco existe el control requerido por parte de la AGE.* De hecho el Gobierno de la Generalidad de Cataluña ha presentado recurso de inconstitucionalidad durante varios años y cuando el Tribunal Constitucional emite sus fallos, la Administración General busca subterfugios para continuar gestionando este importante instrumento financiero y evitar, como reclama la Generalidad, su transferencia a las Comunidades Autónomas; lo que no hace la AGE es entrar a controlar exhaustivamente la subvención porque materialmente no es competente. En este aspecto cuentan con la connivencia de las grandes entidades – Confederaciones de Asociaciones de los distintos sectores- que así pueden ejercer el control de sus organizaciones territoriales al ser ellas las interlocutoras y portavoces ante la AGE y distribuir los créditos concedidos.

5. *Inadecuada incorporación de la demanda social.* El movimiento asociativo por su propia naturaleza tiende a plantear las políticas desde la óptica, lógicamente parcial, de sus necesidades. Las Administraciones tienen que velar por el bien común, compaginar el equilibrio de intereses y mediar entre aquellos que puedan entrar en conflicto. Por otra parte, su base social es débil y aunque dicen representar a todo el colectivo afectado solo representan a sus asociados, que en un país como el nuestro, con tan poca tradición democrática y participativa, son muy poco numerosos. De hecho, son entidades dirigidas y lideradas años y años por las mismas personas o un grupo reducido de ellas, que se configuran como un sector profesionalizado que vive más que por las cuotas de sus asociados por las subvenciones y que ejerce como lobby ante la Administración. Ésta no cuestiona su representatividad porque de este modo ejerce un determinado control sobre el sector, sus reivindicaciones y, sobre todo, su posibilidad de movilización social. Como ya se ha expuesto, las grandes entidades –

Confederaciones y Fundaciones- controlan la distribución de recursos, al ser a través de éstas como se solicitan los proyectos subvencionables. Después de haber tenido un papel protagonista y luchador en el periodo predemocrático y en los primeros años de la Transición hoy precisan necesariamente una renovación profunda. En este contexto, los movimientos asociativos que cuentan con mayor número de miembros del colectivo de que se trate utilizan su fuerza de forma directa ante la Administración, obviando a veces los órganos de participación establecidos (los Consejos consultivos).

Fruto de lo expuesto, *se producen situaciones de privilegios económicos, singularmente para el sector de la discapacidad*, que se considera que son injustas porque los beneficios que se conceden se han desvinculado del patrimonio, de la renta y sobre todo del tipo de discapacidad afectado: mayor desgravación fiscal, compatibilidad de pensión de gran invalidez con un sueldo como funcionario sin que quede en suspenso aquella mientras se desempeña el puesto de trabajo (es decir dos retribuciones públicas), gratuidad en entradas a museos, exención de impuesto de lujo en la adquisición de automóviles, reducción de tasas escolares y un largo etcétera, todo ello pudiendo concurrir en un mismo sujeto, situación que disfrutan quienes conocen todos estos recursos, independientemente del tipo y grado de discapacidad o sus recursos económicos. Habría que hacer un análisis de todo este escenario del que se benefician lamentablemente un reducido número de personas – quienes tienen recursos personales y sociales para hacerlo- y que puede llevar a situaciones radicalmente injustas<sup>28</sup> porque no llega a quienes más lo necesitan.

---

<sup>28</sup> Por poner un ejemplo: no es razonable que una persona millonaria, por el hecho de tener una discapacidad, pueda estar exenta de un impuesto de lujo en la adquisición de un automóvil si no tiene movilidad reducida.

6. *Delegación de servicios que son responsabilidad del Estado en organizaciones sociales.* También en este caso, como en el de la educación y la sanidad, asistimos a un proceso de “privatización” de servicios aunque en este sector, en vez de delegar la gestión de recursos en empresas, se hace mediante entidades no lucrativas aglutinadas bajo la denominación del Tercer Sector: entidades especiales bajo la tutela del Estado (*ONCE* y Cruz Roja)<sup>29</sup> o dependientes de la Iglesia Católica (*Cáritas*), Fundaciones, Asociaciones etc. Esto beneficia a todas las partes implicadas:

- Cede la presión de la ciudadanía ante las Administraciones: la imagen de la Administración por los recortes no se deteriora ya que hay una entidad interpuesta que asume la responsabilidad.
- A las entidades sociales le permite dar prestaciones y servicios que, frente a lo que sucede con la Administración, por el contrario mejora su imagen ante una ciudadanía que se siente desprotegida: “*al menos hay organizaciones que les ayudan*”.
- Las entidades salen reforzadas al tener mayor poder de gestión económica y social frente a las entidades que dependen de ellas (autonómicas y locales) y frente a las Administraciones a las que les sustraen la obligación de prestar servicios.

¿Quién pierde? La ciudadanía, que ve diluida la responsabilidad y cuyos impuestos se utilizan como las entidades estiman (no olvidemos que si esto es posible es gracias esencialmente a la cesión de sorteos – monopolio estatal- como en el caso de Cruz Roja y *ONCE* -y del 0,7% del *IRPF*) y sin poder hacer una reclamación como ciudadano/a de la utilización

---

<sup>29</sup> Este mismo año ha salido a la luz la firma de un Convenio Cruz Roja con el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad para asumir las donaciones de sangre, remunerando por este servicio a la entidad.

de sus impuestos por la falta de transparencia existente<sup>30</sup> y desmovilizan al movimiento asociativo, ya que es controlado por sus equipos directivos que son quienes tienen una interlocución directa con las Administraciones.

Este proceso está siendo reforzado ya que en 2012 se ha constituido la Plataforma del Tercer Sector constituida por Cruz Roja, Cáritas, la Plataforma de ONG de la Acción Social, la Plataforma del Voluntariado de España y la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y Exclusión Social, la ONCE y el Comité Español de Representante de Personas con Discapacidad (*CERMI*), que se configura como interlocutora con la Administración de todos los temas que les afectan -es decir, prácticamente todos-. Por Resolución del 28 de enero de 2013, publicada en el *BOE* de 1 de febrero, se ha creado la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector, conformando un órgano unitario mixto: Plataforma y Direcciones Generales competentes de todos los Ministerios. Dicha Comisión es un mecanismo permanente de interlocución entre la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad y las Entidades del Tercer Sector de Acción Social para el establecimiento de una alianza público-privada, como actor en la defensa de los derechos sociales y lograr la cohesión y la inclusión social, así como grupo de trabajo para conocer y debatir iniciativas, medidas legislativas, planes o programas y sistemas de financiación. Esta Comisión plantea dudas sobre su papel y su posible colisión con las funciones adscritas al Consejo Económico y Social.

*7. Falta de profesionalización del sector.* Para finalizar con esta mirada crítica hay que hacer una referencia a la falta de profesionalización de esta área de la Administración. Como ya se ha expuesto, un buen número de Departamentos Ministeriales cuentan con un Cuerpo Profesional Específico y Colegios Profesionales fuertes detrás que avalan sus informes

---

<sup>30</sup> Entidades como la ONCE están fuera incluso del borrador de la futura Ley de Transparencia.

técnicos; sin embargo, en los distintos departamentos ministeriales donde han estado adscritos acción social, servicios sociales e igualdad o discriminación -en la actualidad la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad- no existe un Cuerpo Profesional específico. Parece como si cualquier funcionario por el hecho de ser mujer, o perteneciente a cualquiera de los colectivos en riesgo de exclusión ya tuviese capacitación “per se” para trabajar en la misma. Políticos y funcionariado provienen de cualquier área del Partido en el poder o de cualquier Cuerpo de la Administración Pública, la mayoría sin ningún tipo de contacto ni conocimiento previo de la acción social. Esto puede llevar a que el sector correspondiente viva como un logro que una mujer, o un inmigrante, o una persona con discapacidad o gitana dirija el organismo encargado de esta materia, cuando en realidad no lo es e incluso puede tener efectos negativos: una persona de determinado colectivo o afectada va a tener una visión parcial sobre su casuística y precisamente porque le afecta vitalmente puede que no disponga de la necesaria neutralidad con la que debería actuar la Administración e incluso puede estar sometida a presiones de las entidades donde era un miembro destacado. Esto no impide que cualquier persona, sea cual sea su circunstancia, tenga derecho a desarrollar su carrera profesional donde estime conveniente, pero los requisitos para ocupar un puesto tienen que ser exclusivamente su competencia para el mismo, y no el sexo, la raza o cualquier circunstancia personal o social.

La carencia de un personal directivo y funcional especializado tiene otros efectos perversos: por una parte el gasto se incrementa por la contratación de servicios profesionales que bien pudieran llevarse a cabo por el funcionariado y por otra se pierde la necesaria objetividad puesto que una entidad contratada para prestar un servicio tiende por lógica a complacer a quien le contrata.

Este es, a mi juicio, el panorama actual que evidencia importantes carencias técnicas y políticas al no cumplir unas garantías suficientes para llevar a cabo la deseada incorporación de las necesidades diferentes que tenemos las personas y la visión global y neutra que promueva la igualdad de oportunidades y no discriminación en el acceso al empleo, entornos, recursos, bienes y servicios.

#### **4. Conclusiones: propuesta de modelo alternativo de organización político-administrativa**

Sin ánimo de ser exhaustiva y cerrar un campo que a mi juicio está muy abierto, avanzo una propuesta fruto de mi reflexión de una vida profesional en la Administración y en el ámbito de la acción social y que lleva implícita cambios en la forma de actuar y cambios estructurales:

1. Dando por descontada la voluntad política de poner en el eje de todas las decisiones las necesidades diferenciadas de todas las personas, nuestra Administración General del Estado debería concentrar la política para todos estos colectivos en un Ministerio sin cartera o Secretaría de Estado para la Igualdad de Oportunidades adscrita a la Presidencia de Gobierno, de tal manera ningún proyecto de plan o norma pasaría a la Comisión de Subsecretarios y/o Consejo de Ministros sin ser previamente conocido e informado por este Departamento o Secretaría de Estado. Esta Unidad, que no tendría que ser muy amplia ya que no comportaría apenas gestión –ésta debería desarrollarse en los diferentes Ministerios y las CCAA-, contaría con un equipo profesional de funcionariado especializado en colectivos que elaborase una Estrategia de Igualdad de Oportunidades<sup>31</sup>, donde se abordase la lucha contra la discriminación y la igualdad de

---

<sup>31</sup> Por supuesto elaborada en colaboración con los movimientos sociales y acordada con las CCAA y el Consejo Económico y Social.

oportunidades de una forma global y teniendo en cuenta la realidad de todos los sectores y colectivos y plataformas emergentes. Esto no impediría que tuviese todos los apartados que fueran necesarios para atender las demandas concretas y la participación de cada uno de los colectivos. Esta estrategia única, aprobada por el Gobierno, permitiría tener una directriz clara que evitaría solapamientos y así los planes sectoriales contendrían medidas muy concretas y dotación económica real en los diferentes Ministerios.

Este órgano contaría con un Consejo Asesor donde participarían entidades de todos los sectores y sería el órgano de representación y participación de entidades de colectivos afectados y entidades que trabajan contra la discriminación, en la que ningún colectivo o entidad tuviera un peso mayor <sup>32</sup> y que podría trabajar en Pleno, Comisión Permanente o en Comisiones Sectoriales (de Infancia, Discapacidad, Mujer, etc.).

Para evitar que cualquier proyecto fuera rechazado y vigilar que las normas y proyectos de los diferentes Ministerios se diseñen y ejecuten sin esta perspectiva de lucha contra la discriminación y promoción de la igualdad, debería haber en cada uno de ellos una Unidad de igualdad de Oportunidades que orgánicamente dependiera del departamento correspondiente, pero funcionalmente -criterios y contenidos de trabajo- de este Ministerio o Secretaría de Estado para la Igualdad de Oportunidades. Existe el precedente de las Unidades de Igualdad de Género, creadas por la *Ley de Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, pero que se circunscriben al *género*; su nexo con la unidad correspondiente<sup>33</sup> es muy laxo y tienen el peso y poder que cada

---

<sup>32</sup> En la Plataforma del Tercer Sector, de 7 grandes entidades, dos de ellas, *CERMI* y *ONCE*, son de discapacidad, lo que les da una sobrerrepresentación.

<sup>33</sup> En estos momentos su capacidad de influencia política es menor al haber desaparecido el Ministerio de Igualdad y ser rebajado su rango administrativo.

Departamento les quiera atribuir. Otra vez una experiencia frustrada, ya que ni en *género* funcionan, si no ¿cómo se explica que algo tan simple como desagregar todas las estadísticas por sexo no sea una practica implantada?

Estas unidades de los Ministerios, además de vigilar que los proyectos surgieran con esta perspectiva, deberían proponer *acciones positivas* trabajando con las diferentes Direcciones Generales del Ministerio correspondiente y elaborar un plan de trabajo concreto en ese Departamento con esas medidas, pero siempre enmarcado en las Estrategia; contaría con el asesoramiento y supervisión de la unidad central lo que unificaría la gestión y se impediría que se negociasen condiciones o proyectos beneficiosos para determinados colectivos.

2. Supresión de los Centros Directivos y órganos existentes y su reorganización en estrictamente lo necesario para que no haya duplicidades como las que se han descrito.

3. Colaboración y cooperación leal con las Comunidades Autónomas, sin legislar en temas que son de su competencia y traspasando el crédito del 0,7% del *IRPF* a las mismas sin hacer más dilaciones para sortear las sentencias del Tribunal Constitucional. A cambio, las Comunidades Autónomas deberían aportar información estadística y dotación de recursos que permitiera tener un mapa estatal de los mismos<sup>34</sup>, lo que facilitaría la planificación racional de recursos y el acceso a la información por parte de toda la ciudadanía.

4. Dada la escasez de recursos, revisión de toda la legislación de beneficios de tipo económico poniéndola en relación con la causa e

---

<sup>34</sup> Hay un antecedente con una plataforma informática en discapacidad aunque no está explotada y en activo donde se puede disponer de información de todo los recursos: tipología de ayudas y centros, plazas, servicios que prestan, coste, dependencia, etc.

intensidad de la discriminación de que se trate y de la renta, y evitando así que personas con renta alta obtengan beneficios añadidos y por causas que no tengan que ver con su necesidad. El Estado debe compensar los gastos derivados de la discriminación, pero debe evitar colectivos o personas obtengan una compensación injustificada proveniente de recursos públicos<sup>35</sup>.

5. Todas las organizaciones del Tercer Sector, sea cual sea su naturaleza: asociación, fundación, corporación de derecho público, etc., deben quedar incluidas en la Ley de transparencia, puesto que gozan de subvenciones públicas, disfrutan de un monopolio estatal o exenciones de cuotas o impuestos, o cualquier fórmula pública de financiación de sus gastos, por lo que sus presupuestos de ingresos y gastos deberían ser públicos y su funcionamiento tendría que ser escrupulosamente democrático.

6. El personal directivo y quienes trabajen en este sector en las diferentes Administraciones tendrán que contar con una formación en discriminación e igualdad de oportunidades y reciclarse para prestar un trabajo profesional de calidad. Para ello se debería diseñar una relación de puestos de trabajo del órgano directivo y de las Unidades con perfiles profesionales idóneos que se sacaran a concurso público.

7. Debería haber una Plataforma única de interlocución técnica con la Administración, donde se integraran los distintos Colegios Profesionales y Asociaciones, que sirva de referente.

---

<sup>35</sup> Siguiendo con el ejemplo expuesto de compatibilidad pensión/trabajo: pensionista de invalidez absoluta o gran invalidez *debería optar* por el salario o la pensión, quedando en suspenso ésta si opta por la remuneración salarial, recuperándola cuando se extinga el trabajo o cobrando la diferencia entre la pensión y el salario cuando su importe sea superior. Evidentemente esto supone una revisión del sistema de pensiones de la Seguridad Social viudedad, orfandad, etc., pero éste es otro tema.

8. La dotación presupuestaria para este proyecto no es lo más importante. Se trata de reordenar lo existente, de evitar duplicidades, de trabajar de otra manera, no de gastar más sino de gastar mejor y dirigir los recursos para quienes más lo necesitan y en lo que más se necesita. En estos momentos existe un caos importante que los sucesivos Gobiernos no han hecho más que incrementar y el gasto de gestión de la Administración General del Estado, de la Seguridad Social<sup>36</sup>, las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos absorbe lo que debería estar destinado a las necesidades de las personas más vulnerables<sup>37</sup>. Esta situación de organismos que gestionan una misma prestación puede llevar incluso a que responsables de la Administración desconozcan el gasto real en prestaciones como la dependencia.

Con todo lo expuesto el tema no está zanjado, sólo es un esbozo dirigido esencialmente a no despilfarrar recursos y conseguir una mayor equidad.

---

---

Fecha de recepción del artículo: 3 de febrero de 2014

Fecha de aceptación definitiva: 21 de marzo de 2014

---

---

---

<sup>36</sup> La dotación presupuestaria de la gestión *IMSERSO* absorbe un crédito que debería repercutir en las pensiones.

<sup>37</sup> Existe este gasto excesivo en gestión, mientras disminuye el gasto para prestaciones de dependencia, ayuda a domicilio, apoyo en la escolarización de menores con discapacidad, campañas de sensibilización contra el racismo, la xenofobia o la violencia de género, etc.

## Bibliografía

[1] Arraigada, I. (2006): *Cambios de políticas sociales: políticas de género y familias*. División de Desarrollo Social del CEPAL. Chile.

[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/24453/sps119\\_lcl2519.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/24453/sps119_lcl2519.pdf)

[2] Barrere Unzueta, M.A. (2003): "La Acción Positiva: Análisis del concepto y propuesta de revisión". *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, nº 9. <http://www.uv.es/cefd/9/barrere2.pdf>

[3] Comisión Europea (2001): *Libro Blanco sobre la Buena Gobernanza*.

[4] Junta de Andalucía (2009): *Cohesión social y gobernanza democrática*. Consejería de Gobernación.

[5] Instituto de la Mujer (2004): *Guía para la incorporación y para la evaluación de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en las intervenciones de los Fondos estructurales*.

[6] Instituto de la Mujer (1999): *Guía para la incorporación de la perspectiva de género*. Edición revisada en 2004.

[7] Instituto de la Mujer (1999): "Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de buenas prácticas". *Informe final del grupo de especialistas en mainstreaming*.

[8] Nash, M. (2001): "Diversidad, multiculturalidad e identidad. Perspectiva de género". Publicado en Nash, M. y D. Marre (eds.) *Multiculturalismos y género: perspectivas interdisciplinarias*. Ediciones Bellaterra.

[9] Navarro, V. y Á. Quiroga (2003): *El Estado de Bienestar en España*. Universidad Pompeu Fabra.

[10] RIICOTEC (2011): *Nuevos retos para las políticas públicas: Discapacidad y Género*. Red Intergubernamental iberoamericana de Cooperación Técnica.

[11] Secretaría Técnica del Programa EQUAL “En clave de culturas” (2007): *Glosario de términos relacionados con la transversalidad de género*. <http://www.um.es/estructura/unidades/u-igualdad/recursos/2013/glosario-terminos.pdf>

[12] Vernis, A. y X. Mendoza (2009): “Una aproximación a la conceptualización del nuevo rol del Estado: el Estado relacional”. *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Reforma y Democracia*.