

Políticas de equidad, políticas de desarrollo:

sin equidad no hay desarrollo

Ricard Calvo, Mónica Bou
y Jaume Portet (coords.)



POLÍTICAS DE EQUIDAD, POLÍTICAS DE DESARROLLO:
SIN EQUIDAD NO HAY DESARROLLO

Ricard Calvo
Mónica Bou
Jaume Portet
(coords.)

*Políticas de equidad,
políticas de desarrollo:*

sin equidad no hay desarrollo

Neopàtria

VI JORNADAS SOBRE DESARROLLO LOCAL DE LA COMUNITAT VALENCIANA (VJDL 2015)
Valencia, 10 de diciembre de 2015

COORDINADORES:

Ricard Calvo, Mónica Bou y Jaume Portet
GRIDET (Grup d'Investigació en Desenvolupament Territorial
de la Universitat de València)

COMITÉ CIENTÍFICO:

Jaume Portet (GRIDET), coordinador del Comitè
Inmaculada Garrido (Experta en Desarrollo Local)
Isabel Sancho (Universidad de Alicante)
José Domingo Martínez (ADLYPSE)
Antonio Martínez Puche (Universidad de Alicante)
José Vicente Pérez (Universitat de València-IIDL)
Albert Monfort (Universitat Jaume I de Castelló)
Ricard Calvo (Universitat de València-IIDL-GRIDET)

Licencia CopyLeft. Se permite la reproducción total o parcial de este libro y sus artículos,
a condición de citar la fuente y el autor. CreativeCommons.

Edita: Editorial Neopatria, c.b.
Pza. del Carbó, 6-1ª - 46600 Alzira (Valencia)
www.neopatria.es - info@neopatria.es
Impreso en Alfa Delta Digital, s.l.
ISBN: 978-84-16391-70-7
Depósito legal: V-3103-2015

ÍNDICE

PRÓLOGO.....	9
CAP. 1. Polítiques de equidad, polítiques de desenvolupament. Sin equidad no hay desarrollo.....	11
<i>Jaume Portet, Mónica Bou y Ricard Calvo</i>	
CAP. 2. Cooperació intermunicipal per a l'equitat territorial: el cas de la Mancomunitat de La Ribera Alta	65
<i>Joaquín Farinós i Andrés Gomis</i>	
CAP. 3. De la fugida femenina, a la resistència rural.....	89
<i>Josep Pérez</i>	
CAP. 4. Obrir el calaix, treballant per la igualtat.....	99
<i>Sílvia Escribà</i>	
CAP. 5. Mujeres emprendedoras, otro estilo.....	109
<i>Laura Gascón y Concepción Tormo</i>	
CAP. 6. David contra Goliat. Crisi de l'espai urbà-comercial tradicional i fragmentació social. Algunes reflexions	119
<i>Enric Sigalat y Juan A. Rodríguez</i>	
CAP. 7. El Centre Municipal de Formació Francesc Ferrer Martí del Ajuntament d'Alaquàs: un ejemplo de valor estratégico de la formación profesional para el empleo desde el ámbito municipal	131
<i>Vicente Parreño</i>	

PRÓLOGO

La Unión Europea ha designado el año 2015 como el Año Europeo del Desarrollo. Ello conlleva una apuesta por actuaciones de cooperación al desarrollo donde se busque una doble finalidad; por un lado, ayudar a eliminar la pobreza, las desigualdades existentes en derechos, libertades y calidad de vida, y, por otro, avanzar en un futuro mejor para todos. La equidad no puede buscar que todos seamos iguales en estilos de vida, culturas o economías, pero sí que lo seamos en derechos y condiciones dignas de vida. Por tanto, lo fundamental está en cambiar el objetivo de crecimiento económico por el de progreso justo.

Por todo ello, la sexta edición de nuestras Jornadas sobre Desarrollo Local en la Comunitat Valenciana (VI JDL 2015) toma como línea central de trabajo la importancia de las políticas de equidad como elemento para el desarrollo del territorio y de su población. En esta edición, bajo el título *Políticas de equidad, políticas de desarrollo: sin equidad no hay desarrollo*, contamos con seis experiencias de alto valor que ponen de manifiesto el trabajo que se está llevando a cabo sobre el territorio en materia de igualdad en alguna de sus distintas dimensiones.

Por lo que respecta a la primera de ellas, Ximo Farinós y Andrés Gomis plantean a partir del estudio de caso de la cooperación intermunicipal llevada a cabo en la Mancomunitat de la Ribera Alta, una formulación crítica y alternativa de la gobernanza como factor del objetivo de la equidad (equilibrio) territorial, considerando dos conceptos clave en ella, el *policentrismo* (en su acepción no morfológica sino funcional, no exclusivamente urbana sino urbano-rural, un aspecto habitualmente soslayado) y la *cooperación territorial* (de geometrías variables) como forma de conseguir una dotación de servicios y la aplicación de políticas con impacto territorial de forma más eficiente.

Por su parte, Josep Pérez, a partir de resultados obtenidos de su tesis doctoral recientemente leída, explora la amenaza que genera la ausencia de mujeres en edad

fértil en la sostenibilidad social de muchos de nuestros municipios rurales, adentrándose en el análisis de los factores objetivos que generan esta expulsión rural de dichas mujeres.

La tercera de las aportaciones es de Sílvia Escribà, Técnica de Igualdad del Ayuntamiento de Alfafar, que presenta el trabajo desarrollado en esta materia en el municipio de Alfafar, poniendo especial énfasis en los resultados obtenidos en dicho proceso y en especialmente en uno de ellos, la apertura del *Espai d'Igualtat*, que ha supuesto la constatación de un elemento que permite la visualización de las políticas de igualdad emprendidas en el municipio.

En cuarto lugar, Laura Gascón y Concha Tormo, que nos presentan una actuación, el proyecto *Empremter* (desarrollado en el sur de la provincia de Teruel y el interior de Valencia), cuyo objetivo ha sido promover el espíritu emprendedor entre mujeres universitarias del territorio, puesto que tras un estudio pormenorizado de la realidad de la zona se había detectado que son el sector de la población en donde el desempleo se ceba con más, pese a contar con altos niveles de cualificación.

Enric Sigalat y Juan A. Rodríguez, a partir de un estudio realizado en la comarca valenciana de La Safor, plantean un debate sobre lo que los autores entienden que es *un nuevo tipo de exclusión social*, que sufren aquellos residentes que dejan de estar integrados en el nivel económico de su espacio de residencia. Cambios sociales y de consumo que afectan a las formas de vida y a las relaciones entre las personas de los municipios.

Finalmente, Vicente Parreño, presenta la experiencia llevada a cabo en el Centre Municipal de Formació Francesc Ferrer Martí del Ayuntamiento de Alaquàs. Una experiencia de gestión colaborativa y naturaleza relacional, que pone de manifiesto como elemento de éxito del mismo, que se haya basado en un permanente contacto con los agentes socioeconómicos e institucionales del territorio, ya sean instituciones, empresas, centros educativos, comercios servicios de empleo, asociaciones y colectivos vinculados en esta ciudad.

Esperamos que este texto a partir de las experiencias presentadas permita al lector/a adentrarse en las reflexiones propuestas y configurar así un posicionamiento de éste, de carácter integral, integrado e integrador ante la necesidad de emprender actuaciones que busquen la equidad como elemento para el desarrollo.

Valencia, noviembre de 2015
El Comité Organizador de las VI JDL 2015

CAPÍTULO 1

POLÍTICAS DE EQUIDAD, POLÍTICAS DE DESARROLLO. SIN EQUIDAD NO HAY DESARROLLO

Jaume Portet, Mónica Bou y Ricard Calvo
GRIDET (Grup d'Investigació en Desenvolupament Territorial
de la Universitat de València)

2015. Año Europeo del Desarrollo

RESUMEN

La igualdad es un valor enunciado en las Constituciones de muchos Estados, sin embargo parece que la acción política en muchos países y especialmente en España es fuente de una gran desigualdad. Hay una idea dominante que defiende que la libertad permite a cada uno alcanzar el techo que se merece por su esfuerzo y capacidad, que cierta desigualdad es estimulante para el desarrollo, y que hacer políticas sociales le sale caro al Estado: las políticas de equidad frenan el crecimiento económico y los impuestos progresivos frenan la inversión. Sin embargo, la evidencia y análisis que aportan entidades nada sospechosas de ir contra la economía capitalista de mercado como el FMI, el BM, la OCDE o la OIT, muestran que la inequidad frena el crecimiento, debilita la democracia y perjudica a la sociedad en su conjunto. Aunque las principales medidas frente a la desigualdad suelen ser fiscales y políticas de Estado, pensamos que queda espacio para la acción local. Pero hay que tener en cuenta algunas claves para lograr la eficiencia en el diseño e implementación de políticas y programas para avanzar en la equidad y el desarrollo local sostenible (socioculturalmente inclusivo, ambientalmente durable y económicamente viable y eficiente).

Palabras clave: Igualdad de oportunidades y de logro, equidad, cohesión (social, territorial, económica), justicia social, discriminación, desarrollo local, políticas sociales, redistribución,

El 1% de la población tienen lo que el 99% necesita (Stiglitz, 2012).

Vivimos en un mundo de extraordinaria desigualdad de oportunidades, tanto dentro como entre países (Banco Mundial, 2006).

INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ TRABAJAR POR LA EQUIDAD DESDE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y SU AGENCIA DE DESARROLLO LOCAL (ADL)?

En el mundo y en la mayoría de los países y regiones la riqueza aumenta. La desigualdad y la pobreza también: un territorio o un grupo social puede enriquecerse a la par que crece la fractura social/territorial. El crecimiento económico no se ha compartido de manera equitativa: vivimos en un mundo marcado por una nueva era de la desigualdad, donde en muchos países el 10 por cien de la población recibe la mitad del ingreso nacional (Banco Mundial, 2000).

Por supuesto se trata de una cuestión de ética y de justicia social, pero también vinculada con el desarrollo socioeconómico y con el futuro del planeta, ya que la desigualdad no es ajena a los problemas de sostenibilidad. Parece haber un amplio acuerdo entre las organizaciones económicas internacionales (OCDE, BM, FMI, OIT, PNUD...) en que la desigualdad extrema dificulta el crecimiento, la democracia, la estabilidad y hace más vulnerables a las clases populares. Por el contrario, una mayor equidad (la mejoría de los no-ricos) favorece el crecimiento económico y la cohesión social. Pese a ello, con frecuencia se sigue argumentando que el coste de la equidad es un menor crecimiento económico y que cierta desigualdad anima la productividad, ya que los de abajo se esfuerzan por emular a los que tienen más, y eso ayudaría al crecimiento económico. Esta posición está haciendo mucho daño a la economía y a la sociedad en su conjunto, como vamos a intentar mostrar en este artículo.

Ha llegado el momento de cambiar nuestra manera de pensar... de asumir responsabilidades, de actuar desde la política, la ciudadanía y las empresas, a escala nacional y global, y muy especialmente en el entorno local. Pues, aunque las políticas de equidad suele traducirse en políticas fiscales, económicas, laborales y sociales, que son de competencia estatal o autonómica, al final los ayuntamientos tienen que hacer frente a las situaciones de necesidad de sus vecinos: pobreza (relativa y absoluta), exclusión, inmigración, problemas de salud, baja escolarización, desempleo, discriminación de género y socioeconómica. Por ello es importante conocer cómo, también desde lo local, se puede contribuir a una sociedad más justa y equitativa y con ello al desarrollo local.

Desde las agencias de desarrollo local (empleo, economía y/o comercio), desde los servicios sociales, desde la educación a adultos o infantil.. –servicios ahora cuestionados para los ayuntamientos en la Ley 27/2013– se puede desarrollar (y en parte se hace) programas y acciones que ayudan a: favorecer la inserción laboral (principal fuente de ingresos de la mayoría de las familias y vía de escapar de la pobreza), promocionar la economía y comercio local, la mejora en la capacidad de acceso a bienes y servicios, favorecer la igualdad de género, la acogida e integración del inmigrante, etc. Algunos ayuntamientos incluso introducen cláusulas sociales o compra ética pública en los contratos públicos. Se trata de programas de «justicia social», que pueden evitar tensiones y conflictos, a veces latentes, y que ayudan al desarrollo socioeconómico y al mejor vivir. Quizás se podía hacer más y mejor, incluyendo una fiscalidad local redistributiva, o llevando un programa integral de equidad local. Para ello es importante valorar la importancia de que una sociedad más justa y equitativa tiene para el desarrollo local y el hecho que desde la gobernanza local se puede contribuir a ambas. Por ello, partimos del convencimiento de que «sin equidad no hay desarrollo» y vamos a intentar mostrar de qué manera una política de desarrollo (también desde lo local) orientada a la equidad es importante, viable y beneficiosa, y aportar algunas ideas para avanzar en la equidad como factor constitutivo básico del desarrollo local.

1. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO NOS REFERIMOS A LA EQUIDAD EN RELACIÓN AL DESARROLLO? REPENSANDO LA IGUALDAD

El desarrollo no tiene que ver con la caridad, sino con la inclusión y el empoderamiento (Banco Mundial, 2000).

La gestión del desarrollo humano consiste principalmente en «... crear un entorno de posibilidades en el que las personas puedan tener una vida larga, saludable y creativa» (Mahbub ul Haq en UNDP, 2006), es decir, en ampliar sus capacidades y libertades para satisfacer las propias necesidades y metas, llevar una vida que consideren valiosa y participar activamente en su comunidad y en la sostenibilidad de un planeta compartido. Son factores básicos del desarrollo: la equidad/justicia (de género, etnia, edad, territorial, etc.), el empoderamiento/agencia (habilidad y libertad para formar el propio destino) y estructuras institucionales de apoyo. Como reflejaba Stiglitz (2012), las protestas en la calle en diversos países del mundo estos últimos años pedían «que se les dé una oportunidad de utilizar sus conocimientos, el derecho a un empleo digno por un salario digno, una economía y una sociedad más justas, que los traten con dignidad».

El Desarrollo humano no se alcanza sólo con el actual sistema económico mercantil, sino que requiere también (y quizás principalmente) de las esferas domésticas, del cuidado, el voluntariado, la reciprocidad, y de los servicios públicos. (Larrañaga y Lubeto, 2011). Como indica el Banco Mundial (2000), el desarrollo debe ser integral y no se puede imponer desde arriba. Siendo la participación social fundamental para el desarrollo, pues permite la formación de consenso social, que es base de las reformas sociales, y forma parte de la libertad (Wolfensohn, 2010).

El bienestar en los países ricos de occidente se ha construido sobre la base de la explotación del hombre sobre el hombre (esclavitud, fuerza bélica), sobre la mujer (discriminación, reclusión al trabajo doméstico no valorado), las clases populares (privatización de la tierra y explotación laboral), al tercer mundo (colonialismo y neocolonialismo), y la naturaleza (convertida en recurso, factor de producción y por tanto privatizable y comercializable al servicio del capital) y las culturas. Ello junto a un determinado diseño tecnológico, organizativo y político, llevó a un fuerte aumento, a corto plazo, de la producción y el crecimiento económico que lejos de alcanzar a todos se concentró en beneficiar a unos pocos poseedores del

capital, sin tener en cuenta sus efectos a medio/largo plazo sobre la naturaleza, la sociedad y la propia economía. En conclusión, no todo crecimiento económico genera desarrollo humano, pues puede conllevar inequidades y fuertes costes sociales y ecológicos (Larrañaga y Lubeto, 2011).

Por su parte, el concepto de equidad tiene diferentes significados, siendo en sí mismo un concepto difícil, con una historia de interpretaciones distintas según el país y la disciplina, si bien un denominador común es vincular la equidad a la justicia. De hecho, nuestras constituciones y valores «modernas» defienden la igualdad como un derecho de ciudadanía y se ve la desigualdad –al menos superado un umbral– como injusta y discriminatoria.

La equidad social suele/puede referirse a diferentes ámbitos: cohesión y justicia social; igualdad de oportunidades, de derechos y libertades, de trato y de logro/resultados; recibir prestaciones básicas del estado; una distribución de la renta/riqueza «razonable»; evitar situaciones de pobreza o discriminaciones (por etnia, lugar de nacimiento o residencia, capacidad, género, edad, etc.)... La equidad en el sistema político implica participación, autonomía...; en el social: pertenencia, seguridad...; y en el económico: bienestar, acceso a la renta-empleo, crédito...

La desigualdad social es la condición por la cual las personas tienen un *acceso desigual* a los recursos, servicios y posiciones que la sociedad (y uno mismo) valora. La desigualdad es un fenómeno histórico y cultural que se da en todas las sociedades, si bien el grado, ámbito o bien valorado y el sentido/criterio para establecer la desigualdad puede variar según el país, la cultura, el sistema de creencias, las condiciones del entorno... Cuando esta desigualdad se institucionaliza, en forma de jerarquía social, da lugar a la estratificación social, que aunque consentida o aceptada, pocas veces justa. La pertenencia a un estrato puede ser por adscripción (¡viene de familia!) o por logro/mérito y suele estar configurada por la estructura ocupacional, la de autoridad (de quién recibe y a quién da órdenes) y la de propiedad.

La situación de igualdad/desigualdad no es un estado puntual, sino un proceso con cierta variabilidad dentro de la estructura social: el mantenimiento a medio/largo plazo de unas condiciones de vida, que comporta una estratificación social interiorizada por la sociedad sin que por ello sean legítimas.

Por otro lado, no todas las personas miembros de una misma categoría (mujer, rural, parado...) son iguales: se cruzan las subcategorías, las líneas de género, etnia, clase económica, nacionalidad, ruralidad...

La diversidad. Las personas y grupos sociales somos diversos y diferentes pero ello no nos hace desiguales si no media una discriminación donde unos ocupan posiciones de dominación y otros de subordinación. Los distintos grupos sociales (y su posición en la jerarquía social definidos por el nivel de renta, ocupación, poder y consumo) presentan diferentes valores, perspectivas y formas de vida, muchas veces en conflicto. El enfoque de equidad aborda la diversidad social, los problemas ocultos, las diferencias de necesidades y expectativas, las injusticias...

La igualdad/equidad no busca que todos seamos iguales en estilos de vida, cultura o formas de ser, o que tengamos las mismas ocupaciones o economías. La igualdad supone respeto a la diversidad y la diferencia (según sus características personales/sociales, etapa del ciclo vital, expectativas e intereses), transversalidad e integralidad, acción positiva, colaboración, accesibilidad, participación y consenso.

Igualdad de oportunidades y de resultados. Para algunos la equidad supone que todos los miembros de la sociedad tengan igualdad de oportunidades para llegar a ser socialmente activos, políticamente influyentes y económicamente productivos (Banco Mundial, 2006) superando los condicionantes externos o preferencias aprendidas, marcados por las circunstancias de nacimiento (género, raza, lugar de nacimiento, origen familiar, grupo social...). Para otros, hay que alcanzar la igualdad de resultados: el círculo vicioso de bajas aspiraciones y bajas oportunidades solo podrá romperse si se intenta igualar los resultados (Banco Mundial, 2012).

Dicho de otra forma, la equidad o igualdad social se refiere a: 1) disponer de los medios, la misma opción/oportunidad de acceso a los bienes valorados por una sociedad o el grupo/sujeto de referencia para lograr su desarrollo personal y social. Igualdad ante la ley y de trato; 2) lograr resultados y realizaciones personales/sociales: bien en las condiciones de vida (ingresos, riqueza, consumo disfrutado, salud, educación..), o bien, en las potencialidades y objetivos singulares: satisfacciones conseguidas, deseos cumplidos... La distancia (carencia) hasta el óptimo alcanzable; y, 3) en todo caso, tener lo suficiente para satisfacer las necesidades e intereses legítimos, que puede ser diferente para cada persona o grupo, y no caer en la exclusión, pobreza o privación absoluta.

El resultado se debe a la combinación de oportunidades, esfuerzo y talento personal. Pero muchas veces se olvida que éstos están condicionados socialmente. La ubicación de un sujeto en un estrato social puede darse por «adscripción» (heredadas de los padres o en función del sexo, la raza...) o por «logro» personal (por la

capacidad y esfuerzo de cada sujeto), o una mezcla de ambas, pero siempre en un entorno social que favorece o dificulta su progreso.

La expresión «Todos iguales todos diferentes» se refiere al reconocimiento de la diversidad funcional sin que unos sean considerados «más» que otros. No se trata de que todos hagamos las mismas tareas o funciones, sino que –sin negar el derecho a elegir el hacer cualquier tarea o función lícita– no se considere/valore/estime más a una que a otra persona, se tenga más acceso a riqueza (bienes valorados). Por ejemplo, las tareas del cuidado, domésticas, etc. que se dan fuera del mercado son tanto o más importantes o necesarias para la supervivencia y calidad de vida de una sociedad que las actividades asalariadas o mercantiles. Ni son actividades exclusivas de las mujeres, ni el que las puedan hacer también las mujeres les ha de suponer ser menos.

La *discriminación* denota toda distinción, exclusión o restricción (en las esferas política, económica, social, cultural, civil u otra) basada en un rasgo distintivo (que en general escapan a la voluntad del sujeto como son sexo, edad, familia, renta, ideología, etnia, lugar de residencia, formación...), y que tenga por objeto o resultado menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio por la persona/grupo discriminada de derechos y las libertades. La discriminación se muestra en la visibilidad social, el poder/subordinación, dependencia, acceso a los bienes valiosos escasos de una sociedad (ONU-Hábitat, 2010). La discriminación (de trato, de oportunidades, de resultados...) se aplica sobre múltiples grupos, categorías o «rasgos» distintivos: sexo (mujer), edad (niños, mayores), raza/etnia (gitanos, negros...), color (albinos, negros...), características genéticas (síndrome de Down), la lengua, la religión (musulmana...), las convicciones, las opiniones (políticas, ideológicas o de otro índole), la pertenencia a una minoría cultural, el país de origen (inmigrante...), familia de nacimiento, la orientación sexual, la discapacidad (o mejor, diversidad funcional), la propiedad o nivel socioeconómico (renta, ocupación y consumo)... La confluencia de varias de estas categorías hace crecer las vivencias de discriminación y exclusión.

Es fácil que varios de estos colectivos se encuentren en nuestros pueblos y ciudades y que sufran algún tipo exclusión o marginación, pero de los que sepamos muy poco porque pasan desapercibidos al «no dar guerra», pero que poseen capacidades que puedan contribuir al desarrollo local, y que están siendo desaprovechadas.

La equidad hace referencia a la *justicia*, al reconocimiento de la diversidad de cada uno y cada grupo/categoría social, a la no-discriminación (formal, legal y

real). La equidad significa sobre todo que nadie esté en situación de exclusión y privación extrema, sino que alcance una igualdad: de oportunidades (teniendo en cuenta la desigualdad de partida), de trato (por la sociedad y sus instituciones), de acceso a recursos y beneficios, y resultados (en salud, educación, empleo, satisfacción de necesidades...), de derechos y responsabilidades, de estatus/reconocimiento, y de resultados, esto es de alcanzar lo que cada uno (y cada grupo) considere valioso y para forjarse la vida que elija. Si bien, la mayoría de las veces estos valores, son establecidos socioculturalmente, siempre cabe dejar la libertad de elección cultural e ideológica, según la convención de la diversidad de expresiones culturales (UNESCO, 2005).

Los ámbitos/espacios o bienes valorados por una sociedad, grupo o persona, que pueden considerarse objeto de desigualdad/discriminación desde diversas perspectivas:

- a) *Económica* (patrimonio/propiedad/riqueza –tanto personal, familiar, como estatal–, actividad productiva, renta/ingresos estables, acceso a crédito, a bienes/servicios elementales necesarios para vivir –seguridad, vivienda...–, pautas de consumo, ocupación digna y cualificada, puestos de gestión y dirección, fiscalidad, tributos e impuestos).
- b) *Sociocultural/comunitaria* (determinado por la posición/valor/estima, prestigio/estatus, honor social, capacidades de agencia, ejercicio de ciudadanía y dignidad).
- c) *Política/poder*, a través de la participación comunitaria y política, ejercicio del poder/autoridad y adopción de decisiones, derechos y libertades, trato legal y político, capacidad de decisión, servicios públicos y prestaciones sociales (sanidad, educación, protección social, pero también energía, entorno sostenible...).
- d) *Bienestar, calidad de vida, autorrealización, salud, felicidad...* y sobre todo NO caer en la pobreza, exclusión y privación extrema.

La combinación de estos ámbitos da lugar a multitud de posiciones sociales. Por otro lado, muchos están interrelacionados (la ocupación con el estatus y la capacidad de decisión, la riqueza con los nuevos ingresos...) y lo frecuente es que la mejora de un ámbito repercuta en la mejora de otros pero también puede darse el caso que sea a costa de la desigualdad en los otros. Una igualdad de oportunidades puede llevar a ingresos muy desiguales, Unos ingresos idénticos pueden ir acompa-

ñados de diferencias significativas de riqueza. La misma cantidad de riqueza puede coexistir con muy diferentes niveles de felicidad. Un grado igual de felicidad puede estar asociado con una gran divergencia en la satisfacción de las necesidades. La satisfacción de necesidades iguales puede ir asociada con muy diferente grado de libertad de elección.... Un mismo ingreso ante necesidades diferentes puede suponer desigualdad en nuestro bienestar o capacidad de hacer (Sen, 1992). Y siguiendo con el discurso del mismo autor, además, el valor otorgado a ámbito concreto, es diferente en el espacio y en el tiempo, y depende del contexto, los puntos de vista, los baremos y conceptos utilizados, así como de nuestras necesidades variables, circunstancias personales y sociales.

Equidad en los medios o procesos. La equidad también supone justicia en los procesos. No se puede pretender ayudar a unos (grupos empobrecidos y excluidos) quitándoselo a otros que también lo pueden necesitar (privar de opciones a clases trabajadoras, cuando las clases altas podrían «soportarlo» sin pérdidas de oportunidades).

Equidad vs libertad. Si se gana en equidad es a cambio de que otros (los muy ricos, los que ejercen el poder en su propio provecho...) cedan en sus privilegios. Ello supone poner límites al ejercicio de «libertades» que repercutan en contra del bien común. Hay quien ha pretendido enfrentar equidad y libertad, o más en concreto, capitalismo liberal a costa de la igualdad social pero el ejercicio de la libertad también debe ser igualitario y además sin igualdad la mayoría no puede ser libre.

En la economía de mercado priman el derecho a la libertad (de empresa) sobre el derecho a la equidad. Gracias a los mercados favorecidos por los Estados en los últimos 200 años se dio un fuerte incremento de productividad y del nivel de vida (muy superiores a los 2.000 años anteriores), pero ha sido a costa de concentrar la riqueza, trasladar a la sociedad (y a la naturaleza) los costes ambientales y abusar de los trabajadores y consumidores. La economía del mercado se ha desarrollado sin un carácter moral intrínseco, necesario para que funcione al servicio de la mayoría de los ciudadanos (Stiglitz, 2012). En el ámbito económico, los que defienden la igualdad en las libertades (de mercado), reconocen que el resultado no va a ser equitativo pero que el estado no debe intervenir pues coartaría dicha libertad. Los que defienden el derecho a la igualdad de oportunidades pero también de resultados (ingresos) piden que el Estado ponga límites a la libertad («excesos») de mercado y compense a los más vulnerables por las desigualdades generadas por éste. Al fin y al cabo el mercado está incrustado en un contexto político, social, cultural y natural. Además, la economía debería trascender el enfoque monetario y

de maximizar beneficios para incorporar el análisis de los «procesos que permiten generar los recursos necesarios para vivir», entre ellos muchos de la economía de los cuidados o doméstica, que por estar fuera del mercado, no está monetarizada y no siempre está considerada en los análisis sobre desigualdad.

Equidad y cohesión. Van tan estrechamente unidos que a veces se los trata como conceptos equivalentes. Hablar de cohesión territorial, social etc. es como hablar de equidad de tal. No puede haber cohesión sin equidad y viceversa. La inequidad abre brechas, distancia a los colectivos, divide objetivos, enfrenta perspectivas... Además, surgen *nuevas desigualdades* intracategoriales que fragmentan las anteriores categorías homogéneas (clases sociales...): un pequeño empresario en quiebra, un ejecutivo en paro y un trabajador precario, pueden tener iguales ingresos sin formar una categoría homogénea. Un rápido repaso a algunas de estas categorías:

La equidad territorial. La equidad territorial entendida como la igualdad de oportunidades para alcanzar el desarrollo de las personas en todas las partes del territorio, garantizando la igualdad de prestación/provisión de servicios públicos, equipamientos e infraestructuras. El medio rural y urbano siempre han evolucionado en interacción, incluso en la primera industrialización se dió en el espacio rural (donde estaba la materia prima: carbón y acero), luego se polarizó en ciertos entornos urbano-industriales en perjuicio del entorno rural, dando lugar a una muy fuerte migración del campo a la ciudad. Esta inequidad, está llevando a una situación en que seguramente el problema del siglo XXI no sea tanto la superpoblación y la superurbanización, como la despoblación de amplias zonas geográficas (en especial en España) con lo que ello supone de desarraigo social, pérdida económica y degradación de la naturaleza y sus fuentes ecológicas vitales para la vida (incluida la urbana): agua, aire, etc.

La pobreza y la exclusión: Uno es pobre cuando deja de vivir con dignidad y de participar activamente en su sociedad. Los pobres generalmente tienen menos voz, ingresos insuficientes, y menos acceso a los servicios que el resto de la población. La pobreza tiene que ver con la falta de recursos, falta de libertades de acción/decisión/elección y oportunidades, carencias múltiples, necesidades básicas insatisfechas, privaciones y vulnerabilidades que le impiden una participación digna en la sociedad y obtener un mínimo de bienestar. Si la desigualdad está asociada al acceso inequitativo a ingresos, servicios, recursos, espacios y oportunidades, la pobreza le añade distintas formas de discriminación y exclusión que limitan el desarrollo de las capacidades del sujeto. La pobreza no se mide por los ingresos sino por la riqueza-

za, sólo si hay ingresos bajos largo tiempo puede haber privaciones en serio (problemas para alimentarse o adquirir una tv o lavadora) (OCDE, 2008). Además, la pobreza no suele ser una situación permanente. Algunos análisis de la movilidad económica de la renta, muestra que «existe un grado de movilidad significativo desde y hacia la pobreza». Un estudio en Inglaterra mostró que en 5 años, sólo un 52% del 20% con menos ingresos de una población seguían siendo los mismo: «... en torno a la mitad de los adultos que en algún momento ha formado parte del 20% más pobre posee permanentemente rentas bajas, mientras que la otra mitad entra y sale del grupo de cola de un año para otro» (MMSO en Giddens, 2002). En Alemania, alrededor del 30% de la población fue pobre al menos durante un año en la década 1984-1994 (Giddens, 2002).

La inequidad de género. El género estructura relaciones asimétricas de poder entre mujeres y varones en cuanto a participación y decisión, acceso a recursos y beneficios, ejercicio de tareas, derechos y responsabilidades, de igualdad de trato. Se da una desigual dedicación del tiempo a: tareas importantes para las personas (autonomía, identidad personal, capacitación), la familia/hogar (labores domésticas, atención de niños, ancianos, enfermos, actividad productiva...), la comunidad (participación política, en redes, en espacios de decisión comunitaria...), el país (acceso a puestos de representación...) y el mundo (preservación de la naturaleza y el planeta). Las mujeres tienen a tener menos oportunidades económicas (suelen trabajar más en tareas domésticas no remuneradas, las asalariadas cobran menos y las empresarias dirigen operaciones de menor volumen). Así mismo las mujeres en general tienen menor posibilidad para hacer oír su voz en el hogar y de participar en las decisiones que les afecta a ellas, su familia, su comunidad y su país, lo cual favorecería la prosperidad de todos. como así lo demuestran diversos estudios. La igualdad incluye el derecho a ser diferente, a tener los propios valores, sin que eso suponga ser menos (ni la persona ni sus valores). La realidad de las mujeres es social, política y económicamente diferente a la de los varones. Las mujeres presentan diferencias en cuanto a actitudes, aversión al riesgo, preferencias sociales y postura ante la competencia. No se trata de que la mujer adquiera valores masculinos, pero sí de que disponga de igual dotaciones (educación, salud y bienes materiales), los use para acceder a oportunidades de su interés y disponga de decisión y capacidad de acción. Para alcanzar la equidad hay que tener en cuenta estas diferencias. La mujer, para la teoría económica dominante, no respondía al prototipo de homo economicus (egoísta, dinámico, racional, competitivo, innovador y que asume ries-

gos) y como no podía contribuir al crecimiento económico (capitalista) quedó relegada a las tareas domésticas. Luego se «descubrió» que sí tenía una alta capacidad productiva, y bajo el enfoque MED (Mujeres en el Desarrollo), sin cuestionar la construcción social de género, se buscó introducir a la mujer en el mercado laboral que es un mundo de varones. Le siguió el enfoque GyD (Género y Desarrollo) que lo que busca es cambiar la sociedad patriarcal.

Personas con diversidad funcional. Quizás para la ideología de la meritocracia, las personas con alguna discapacidad serían un buen ejemplo de limitación porque algunos no pueden tener el nivel de ingresos que otras personas altamente capaces. Sin embargo, los estudios hablan de unas 36 capacidades de las que los «minusválidos» suelen tener unas 5 ó 6 disminuidas, teniendo las otras intactas e incluso mejoradas. Referirse a unas personas por lo que les falta y no por sus capacidades vuelve a ser una forma de discriminación, y más cuanto todas las personas tenemos nuestras limitaciones, y aquellas que llamamos discapacitadas también pueden hacer una buena contribución al desarrollo social y económico.

Las desigualdades económicas acaban por entrelazarse con desigualdades sociales, jurídicas, culturales, territoriales y ambientales. Sin embargo muchas veces no está claro el ámbito/tipo de la desigualdad importante para una sociedad, grupo o persona, ni el grado a partir del cual una desigualdad se convierte en perjudicial (social y económicamente) o intolerable (política y éticamente).

2. ¿QUÉ EFECTOS TIENE LA EQUIDAD SOBRE EL DESARROLLO?

Más desigualdad es menos futuro; más igualdad es más justicia, más democracia (Subirats, 2014).

... ahora tenemos evidencias de que la equidad es además un instrumento en la búsqueda de prosperidad a largo plazo... (Banco Mundial, 2006).

No hay evidencia empírica que relacione de una forma simple, lineal y constante, positiva o negativamente, desigualdad con crecimiento económico. Las rela-

ciones entre desigualdad y crecimiento son complejas: pueden no ser lineales (tener un comportamiento desigual a corto y medio/largo plazo), hay terceras variables que pueden favorecer o no su relación..., «Los efectos de la desigualdad en el ámbito social, económico y político son aún poco conocidos. La violencia, criminalidad, estrés, problemas sociales, distancia psicológica y social, fractura y pérdida de cohesión social aparecen como consecuencias de una distribución desigual del ingreso y de las oportunidades. No obstante, se desconoce la forma en que estos fenómenos se originan y la relación que mantienen con la desigualdad» (ONU-CAF, 2014).

2.1. Cierta desigualdad ¿es buena para el desarrollo?

Hay una corriente de pensamiento que defiende que cierta desigualdad favorece el funcionamiento de la sociedad y la economía, ya que las personas se esfuerzan por competir y alcanzar las posiciones superiores (y evitar caer en las inferiores) lo cual incentiva su productividad y con ello el crecimiento económico. También consideran que es importante compensar a los más capaces para que asuman el esfuerzo de gobernar y que si el mérito (esfuerzo y capacidad) y la productividad son diferentes, «lo justo» es que también sean diferentes las rentas percibidas. Además, cuando el capital físico era lo más importante, el ahorro y la inversión eran críticos y hacía falta ricos para invertir (FMI, 1970), ahora que los tiempos han cambiado, también se afirma que las diferencias de ingresos puede incentivar la innovación y el espíritu empresarial (Lazear y Rosen, 1981) o el invertir en educación y en capital físico, para trabajar y para asumir riesgos (Banco Mundial, 2006).

La respuesta crítica a estos argumentos afirma que el mercado siempre genera desigualdad: nunca todos ganaran más, hay una parte de la población expulsada del mercado, del consumo y en pobreza extrema. La desigualdad percibida genera tensiones e inestabilidad política y social que puede desincentivar la inversión. Las élites que gobiernan parece que lo hacen más en su propio provecho que del bien común, y no está claro que sean los más capaces. Hoy, el capital humano y la educación generalizada es clave para el desarrollo, y ello requiere mayor equidad en el acceso a la enseñanza y por tanto de ingresos (Milanovic, 2011).

La desigualdad como incentivo a la productividad no parece funcionar en todas las circunstancias. El mérito (esfuerzo y capacidad) depende de la familia de

procedencia (su riqueza y estatus), que aporta los medios, las expectativas, la salud y educación, las relaciones y ambientes que pueden desembocar en una ocupación de prestigio o, por el contrario, en un trabajo precario. A ellos se suma, entre otros factores, el género, lugar de nacimiento, etc. No tendrá las mismas oportunidades una niña pobre de un medio rural andaluz que el hijo de una rica familia de una ciudad importante del norte de España. La desigualdad económica y política es un efecto atribuible a la desigualdad de oportunidades y, a la vez, motivo de ésta. Si las clases populares no pueden acceder a servicios financieros, tendrán menos oportunidad de invertir en educación y negocios. Por tanto, la desigualdad es más fruto de la discriminación que del mérito personal.

Finalmente, las desigualdades se legitiman o deslegitiman menos por sus orígenes que por consecuencias en términos de justicia (Rawls o Habermas) o de eficiencia (funcionalistas, nueva derecha) (Giner, 1998)

2.2. Efectos demostrados de la inequidad

Aunque algunos opinan que cierta desigualdad puede ser un incentivo hay evidencias empíricas, y muy pocos dudan, de que una alta y persistente desigualdad/discriminación sociocultural, económica y/o política es perjudicial para la economía, la sociedad y la naturaleza, ya que:

1. *La desigualdad genera más pobreza y exclusión social y perjudica a la sociedad en su conjunto.*

La pobreza ha aumentado por el limitado acceso de los grupos vulnerables a los factores de producción (tierra, capital, trabajo, conocimiento técnico...).

«La pobreza es un producto inevitable de todos los sistemas de desigualdad social» (Macdonald, 1999). Incluso en sociedades «ricas», excedentarias en bienes y servicios, la desigualdad supone que haya parte de la población que pase verdadera necesidad y que le sea negado el participar de dicha sociedad. Con la desigualdad, no todos mejoran aunque sea en diferente grado, sino que unos mejoran a costa de otros que se vuelven más vulnerables y empeoran, reducen sus ingresos y con ello el consumo, lo que genera desempleo o empleo mal remunerado y nueva reducción de los ingresos, de forma que pierde toda la sociedad en su conjunto, mientras que lo que hacen los muy ricos no contribuye al crecimiento económico (OCDE, 2014).

La desigualdad lleva a la exclusión (sea de género, etnia, edad, nacionalidad...), lo que lastra el consumo, la economía, la justicia social, la democracia y los derechos sociales y afectando desde una menor esperanza de vida y peor salud física hasta un menor acceso a la educación y los trabajos bien pagados. (Giddens, 2002: 392). La desigualdad lleva a un aumento de las clases pobres y a su mayor sobreendeudamiento (Berg y Ostry, 2011), desahucios, más dificultades económicas en los hogares. La capacidad de ahorro e inversión de la población con bajos y medios ingresos es baja, lo que perjudica la producción y el empleo (Oxfam, 2013).

Sin embargo, la relación pobreza-desigualdad, movilidad-igualdad, crecimiento económico-igualdad, no siempre es clara ni directa. En ciertos contextos puede disminuir la pobreza, y al mismo tiempo, aumentar la desigualdad; en otros, llega a ocurrir exactamente lo contrario: aumenta la pobreza y disminuyen las desigualdades. También es posible que la incidencia de ambas, pobreza y desigualdad, se reduzca paralelamente en ciertos casos (ONU-CAF, 2014).

2. La desigualdad lleva al descontento/conflicto social, a la pérdida de confianza y cohesión: Con desigualdad no habrá solidaridad ni cercanía (entre los desiguales).

Niveles de desigualdad elevados contribuyen a: 1) erosionar la cohesión social, la identidad colectiva (ya no sabemos bien quiénes somos y qué nos une a los otros). 2) aumentar la incertidumbre y el temor a vivir un futuro peor que hoy, a un porvenir individual desvinculado del destino común que nos hace más vulnerables. 3) debilitar la confianza de la ciudadanía en las instituciones, los gobernantes y los partidos. En concreto, niveles elevados de desigualdad es fuente de problemas y riesgos para el sistema y la paz social: aumenta el riesgo de tensiones locales, inestabilidad y fractura social, más inseguridad, delitos violentos y disturbios –estallido social–, conflicto político, fragilidad institucional, empeora la salud y los rendimientos académicos, aumenta el riesgo de crisis financieras (pues aumentan los préstamos de riesgo) y llega a poner en peligro nuestra democracia y hasta nuestra identidad nacional (Wolfensohn, 2010; Stiglitz, 2012; Oxfam, 2013; y ONU-CAF, 2014).

La caída del estado benefactor (keynesiano), la internacionalización de una economía alejada de las personas y del control político, la menor cohesión social (y desfamilización)... tiene a los ciudadanos confusos y molestos y la confianza es básica en la economía capitalista productiva (no la financiera).

3. *La desigualdad es un lastre para el desarrollo, provoca que la economía sea menos eficiente y más inestable (Stiglitz, 2012).*

En una economía de mercado, las desigualdades de poder y riqueza se traducen en desigualdad de oportunidades, una asignación ineficiente de los recursos y una pérdida de potencial productivo (Banco Mundial, 2006). Y estas desigualdades se pueden dar entre territorios, grupos sociales, generaciones, géneros... etc. Una alta y persistente desigualdad, tiende a minar la confianza, reduce el crecimiento económico, debilita la demanda y contribuye a las crisis financieras como la actual (FMI, en ONU-CAF, 2014), a generar mayor inestabilidad política y económica, y aumenta el riesgo de tensión (Berg y Ostry, 2011), a retraer la inversión y frenar la sostenibilidad (Oslak et al., 2007), las rachas de crecimiento son más efímeras (Berg y Ostry, 2011) ya que es más fácil activar el crecimiento que mantenerlo, y daña las posibilidades de recuperación de la economía. Repercute en una menor calidad de vida y desarrollo humano (IDH, 2010), una falta de movilidad social y de oportunidades, y perjudica a la calidad de las instituciones económicas y políticas. Se debilita la economía, disminuye el consumo y con ello el PIB.

La desigualdad mina las opciones educativas y ocupacionales de las personas. El trabajo pierde su papel de vínculo entre economía y sociedad (desregulación, desempleo, subempleo, empleo precario...). Los empleados se implican menos en su empresa, sabedores que serán expulsados o maltratados, se genera menos riqueza (García-Herrero, 2015). En las grandes empresas, bajo el argumento de «retención del talento» se llegan a retribuciones millonarias para una sola persona, cobrando lo que cientos de empleados de la misma empresa o a costa del despido de muchos de éstos.

Para el FMI (2015), «la distribución del ingreso (/renta) sí importa para el crecimiento»: El aumento de los beneficios de los más ricos hace disminuir el PIB a medio plazo y por tanto no benefician al resto, en cambio un aumento en la participación del ingreso del 20% inferior (los pobres) si hace crecer el PIB, y por tanto es motor de crecimiento. Las clases populares gastan más en consumo pero los más ricos no consumen más, luego si aumenta el paro o bajan los salarios, baja el consumo y se debilita la economía, entonces los bancos están menos dispuestos a prestar las familias ven el futuro más incierto e inhiben más el consumo, o los bancos prestan en condiciones de mayor riesgo que puede derivar en crisis financieras.

El sistema económico que favorece a los ricos no es eficiente ni justo, y tal desigualdad supone un alto precio para la sociedad. Mientras que a largo plazo, la igualdad promueve y sustenta el crecimiento. El empleo y una evolución equi-

librada de los ingresos, es básica para la cohesión social, y ésta es a su vez clave para el desarrollo sostenible. (IIEL-OIT, 2011b). Las mejoras en equidad pueden conllevar beneficios para la eficiencia, a una mayor confianza, menor conflicto y más inversión.

4. *La inequidad conlleva insostenibilidad (ambiental, económica, sociocultural y política).*

En parte porque cuando se reparte la renta entre trabajo (salario) y capital (beneficio empresarial) se está ignorando la parte que corresponde a la naturaleza en dicha renta, así como la que aporta la economía no monetarizada (la doméstica, del cuidado, social...). La desigualdad (política, económica y sociocultural) genera desigualdad de oportunidades y es despilfarradora y enemiga del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza (Banco Mundial, 2006). El aumento de la desigualdad viene dado porque la búsqueda de la acumulación de capital y la maximización del beneficio no es sensible a la pobreza ni a los límites de la naturaleza. (ONU-Hábitat, 2010).

5. *La inequidad perjudica la prosperidad de las ciudades.*

Un menor crecimiento económico y menor eficiencia económica; capital humano pobre; reducción de la movilidad social; inestabilidad social y criminal; pobre cohesión social; falta de confianza, apatía social e incertidumbre; Tensiones sociales e inestabilidad política; enfermedad y estrés; segregación, exclusión y barrios amurallados; costos en sistemas de seguridad. (ONU-CAF, 2014). Las ciudades divididas social y espacialmente presentan coeficientes de desigualdad elevados.

6. *La inequidad en las relaciones de género es un obstáculo para el desarrollo.*

«La igualdad de género es un objetivo fundamental del desarrollo por derecho propio, pero también tiene sentido desde el punto de vista económico» (Banco Mundial, 2012). Una mayor igualdad de género puede incrementar la productividad (al aprovechar las aptitudes y talentos de más mujeres que accedan a la actividad económica en igualdad de condiciones), mejorar los resultados en materia de desarrollo para la próxima generación (gracias a la mejora en educación y salud y control sobre los recursos del hogar y comunitarios) y una adopción de decisiones más representativa.

El empoderamiento de las mujeres como agentes económicos, políticos y sociales puede modificar las decisiones sobre políticas y hacer que las instituciones sean más representativas de una mayor variedad de opiniones: Las disparidades de género tiene costos económicos, socavan los derechos de la próxima generación y dan lugar a instituciones y políticas ineficientes (Banco Mundial, 2012).

La discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad (Convención CEFDM, 1979).

7. La desigualdad está en el origen de muchas migraciones (tanto intra como internacionales).

La gran hambruna en el campo español y la apuesta por polos de desarrollo urbanos están en la base de una fortísima migración (a la ciudad y al extranjero) y desarraigo que se dió en gran parte de mediados del siglo xx.

El aumento de las migraciones desde los años 1980 se debe a 3 factores: a) mayor desigualdad entre países ricos/pobres (el PIB pasó de 10:1 en 1960 a 50:1 en 2013); b) mayor conocimiento sobre dichas desigualdades (por tv, internet, redes sociales, y apertura de ciertos países); y, c) menor coste del transporte / economía de quien migra (Milanovic, 2013).

8. La desigualdad afecta negativamente a la gobernabilidad y la democracia.

La desigualdad afecta negativamente a la gobernabilidad favorece la inestabilidad política y social reduce los incentivos para invertir y pone en riesgo el crecimiento (ONU-CAF, 2014). Y si se han dado rachas de fuerte crecimiento económico también en regímenes autoritarios, en éstos son menos durables y estables (Przeworski, 2004; y Oslak et al., 2007).

Una alta desigualdad (donde coexisten pobreza y opulencia) pone en riesgo el sistema democrático, y los derechos de ciudadanía, y muchos no pueden desarrollar proyectos vitales libres (García-Herrero, 2015). Los privilegiados, ejercen una enorme influencia sobre los tomadores de decisiones que termina favoreciéndoles (Oxfam, 2013) y dificultan el que otros puedan acceder a mejores capacidades,

oportunidades sociales y espacios de poder, y haciendo más inequitativa la distribución de la riqueza. Si el sistema actual de mercado crea desigualdad ha sido con la connivencia de los políticos.

Así lo apuntaba el Banco Mundial en 2006 cuando especificaba que «... altos niveles de desigualdad económica y política tienden a conducir a instituciones económicas y a arreglos sociales que favorecen sistemáticamente los intereses de los más influyentes. Tales instituciones no equitativas pueden generar costos económicos ... y cuando la distribución de los servicios públicos favorece a los acaudalados, tanto los grupos de ingresos medios como los pobres terminan con talentos no explotados» y la sociedad «... tiende a ser más ineficiente y a perder oportunidades de innovación e inversión».

Niveles elevados de PIB en general sólo son compatibles con una alta equidad distributiva y una buena gobernabilidad (Oslak et al, 2007). La calidad institucional y una alta participación democrática (que equilibra las distintas fuerzas sociales) favorecen una mayor equidad en el reparto de la renta. Si la alta desigualdad tiene altos riesgos socioeconómicos, políticos y ambientales, parece importante conocer si la magnitud es preocupante como para tener que actuar.

3. ¿CÓMO ESTAMOS DE DESIGUALDAD EN NUESTRAS SOCIEDADES?

La falta de equidad la sufren personas, colectivos, categorías y territorios vulnerables, a los que se les niega la plenitud de sus *derechos* y oportunidades: Mujeres, niños, jóvenes, mayores, personas con diversidad funcional, migrantes... minorías étnicas, rurales, pequeños agricultores/pescadores/pastores, pobres, analfabetos, trabajadoras/es... Una alta desigualdad puede darse tanto en países, regiones o localidades de renta alta como pobres.

Los más afectados por la desigualdad son (Giddens, 2002):

- Género: «No hay sociedades en las que el hombre no tenga, en ciertos aspectos de la vida, más riqueza, un estatus mejor o más influencia que la mujer».
- Edad: A los jóvenes incluso bien formados y capacitados les cuesta encontrar trabajo pero además cada vez más jóvenes son vulnerables y están siendo excluidos del sistema educativo.
- Territorial: Los residentes en áreas rurales tienen menor acceso a los bienes,

servicios y prestaciones básicos para llevar una vida activa, plena y saludable (transporte, sanidad, educación, ocio...).

- Socioeconómica: Los que pertenecen a las clases populares y trabajadoras tienen más difícil el acceso a una buena formación, al crédito para montar empresas o a trabajos de calidad y los sin techo, ni siquiera tienen autoestima para creer que puedan llegar a algo mejor.
- Personas con diversidad funcional: Que al ser tratados como discapacitados, son discriminados socialmente. Cuando muchas veces sus capacidades pueden ser útiles a la sociedad y a la economía y no se tienen en cuenta.
- Minorías étnicas, culturales, inmigrantes...

En este sentido son numerosos los estudios e informes que en los últimos años se han publicado sobre la desigualdad. La mayoría suele coincidir en que se ha llegado a niveles sumamente preocupantes de desigualdad, hasta el punto de suponer un riesgo civilizatorio. De hecho el FMI, en su informe de 2015 afirma que el aumento de la desigualdad es el mayor reto de nuestra era, sobre todo en los países avanzados. A nivel mundial, hay enormes disparidades de oportunidades, riqueza y poder: Este año 2015, el 1% más rico de la población tiene el mismo patrimonio que el 50% de menos ingresos), y en 2013, 10% poseía el 80% de los activos mundiales. Aunque ha habido un aumento sin precedentes de la riqueza material en el mundo, sigue habiendo miles de millones en la pobreza a los que se les niega una vida digna. La desigualdad entre ricos y pobres dentro del mismo país está en aumento lo que supone que la esperanza de vida en el primer año de vida varíe entre 2% y 10% (Milanovic, 2011). La distribución del patrimonio es más desigual que la de la renta. (OCDE, 2008) y a mayor desigualdad se da mayor pobreza.

En la mayoría de los países ricos, la pobreza sigue muy extendida, y la brecha entre ricos y pobres es la más alta en décadas (FMI, 2015) y si ha disminuido en los jubilados ha aumentado en la infancia. A partir de los años 1970s, en diversos países occidentales se dió un retroceso general de los salarios (Giddens, 2002) y una mayor segmentación en el trabajo. En la UE la pobreza no baja del 15% de la población. En Europa, las políticas de austeridad, ante la crisis, han podido anular los efectos de la política de cohesión. (CESE, 2015). Para el rescate a los bancos la UE aprobó (2008-2011) una ayuda equivalente al 36,7% del PIB europeo, mientras que para estimular la economía y el empleo, el 1,5% de PIB (Oxfam, 2013).

Para Wallerstein (2003 y 2005) los mecanismos que llevaron a la clase domi-

nante a hacer concesiones al proletariado, reducir la desigualdad y disminuir la tensión social y mantener su tasa de ganancia, y cierta prosperidad, funcionó hasta los años 1970. Desde entonces el malestar y desigualdad parece haber crecido (con fluctuaciones) y la gobernabilidad se ha resentido (Oslak et al., 2007).

En España, en las últimas décadas, la brecha económica era mayor que la media europea. Desde 1985 se fue reduciendo hasta que desde 2008 volvió a aumentar, siendo hoy (2015) uno de los más desiguales de la UE en distribución de la renta, y con mayor pobreza total e infantil (CC.OO., 2014). El 1% más rico tiene más que el 70% más pobre (El País, 20150119). De 1980 a 2012 los más ricos han salido beneficiados y especialmente durante la crisis (>2007): el 1% más rico un 21%, el 0,1%, un 40% y el 0,01, el 73% (F1 mayo, 2013), mientras que los ingresos familiares y salarios reales se redujeron casi un 20% (Aguirre, 2012), aunque la productividad seguía subiendo. Los ingresos del 10% más rico son de 5 a 12 veces superiores al del 10% más pobre. Un tercio de los hogares tienen dificultades para llegar a fin de mes y si en los años 1990 las deudas de los hogares suponían el 66% de las rentas disponibles, en 2007 alcanzan un 150%, y en 2011 un 140% (Fundación 1º de Mayo, 2013).

El aumento del beneficio del capital a costa del de trabajo, el incremento de la brecha salarial directivos-empleados (que alcanza el factor 25) y que hace aumentar el número de pobres entre personas con trabajo (12,7% en 2010, un 1,8E6 de los hogares) (CC.OO., 2015). Una tasa de paro (del 25% de la población activa en 2015 y un millón de hogares donde todos están en paro); Para mantener el nivel de vida, con menos salario se recurrió al endeudamiento familiar (un 43,6% en 2002 y un 49% en 2011), gracias a las facilidades de crédito de las entidades financieras hasta que en 2008 «cerraron el grifo». Las mujeres tienen que trabajar entre 59 y 80 días más que los varones para cobrar lo mismo, siendo el SMI de los más bajos de la UE.

El 20-25% de la población (y un 40% de los parados) está en riesgo de pobreza (menos de 8.114 €/año) y exclusión social. Entre 2008-2012 se dieron una media de 500 desahucios diarios (Fundación 1º de Mayo, 2013). Por otro lado, España padece un gran desequilibrio territorial con zonas de una altísima densidad de población y con grandísimas extensiones despobladas, sólo comparables en toda Europa con el desierto de Laponia.

La razón del fuerte incremento de la desigualdad económica y social en España, sin punto de comparación en la UE se debe a las políticas gubernamentales:

desregularización del marco laboral (a favor del empresariado), fiscalidad débil y regresiva en contra de las clases medias y bajas, demolición de las políticas sociales (educación, sanidad, servicios sociales) (García-Herrero, 2015) que ya de por sí eran más bajas que en la UE, pasando el gasto social del 25% del PIB (años 1990) a menos del 20% (frente al 30% de la UE) (F1mayo, 2013). Un 45-48% de los hogares no pueden irse ni una semana de vacaciones. Los ingresos fiscales siempre han sido inferiores a los países más desarrollados (33% del PIB frente al 40%) y el 90% procede de las familias (y el trabajo) y el resto de las rentas de capital y los beneficios empresariales (Oxfam, 2014), en parte porque las grandes fortunas sólo aportan en realidad el 1% de su renta frente al 22% en los trabajadores (Escribano, 2015).

En resumen, la inequidad en el mundo y especialmente en España, es muy elevada y no ha hecho más que agravarse en los últimos años de «crisis», con las políticas antisociales tomadas desde los Estados. Esta situación pone a nuestro país en una situación muy vulnerable pues, como hemos visto, tal desigualdad frena el desarrollo y afecta a la calidad política, como lo refleja el alto grado de corrupción que se ha ido descubriendo en los últimos años. El tema de la desigualdad es comparable al del cambio climático, que aunque empieza a ser conocido el gran riesgo civilizatorio que comporta, no se toman las medidas radicales necesarias para recuperar la sostenibilidad del sistema ambiental, sociocultural y económico.

4. ¿A QUÉ SE DEBE LA DESIGUALDAD Y CÓMO SE JUSTIFICA?

La desigualdad crece cuando la sociedad lo permite (Milanovic, 2011).

Hasta ahora hemos planteado el debate de la desigualdad poniendo el foco en las consecuencias muy negativas que puede tener sobre el desarrollo, que su magnitud ha alcanzado cifras muy preocupantes y que la respuesta pública hasta el momento ha sido insuficiente, mal enfocada o incluso cómplice de la desigualdad. Pero lo que aún no sabemos son las dimensiones o factores explicativos («reales» o justificaciones ideológicas) de por qué se da la desigualdad para en base a ellas (y de buenas prácticas) poder hacer propuestas para la acción desde lo local.

Aunque son muchos los factores que pueden influir sobre la desigualdad, no todos tienen el mismo peso y no es deseable perderse en una multitud de variables

sino centrarse en algunas sobre las que se pueda intervenir, a nivel general y también a nivel local.

La desigualdad social se ha justificado en base a diversas razones o argumentos como:

1. Motivos divinos: algunos eran reyes o caudillos por la gracia de Dios.
2. La naturaleza: las personas tienen diferentes capacidades y sólo llegan «arriba» los mejor preparados. (enfoque de los darwinistas sociales...).
3. El mérito (teoría neoclásica). Esta razón, por su actualidad, requiere de una mayor reflexión, en especial para intentar desmontarla.

La gente prefiere pensar que las personas son por sí mismas responsables de su suerte en la vida, de forma que quien está en mejor situación se siente legitimado y quien no la alcanza es su culpa. Así, para la meritocracia, si la desigualdad estimula el trabajo y la inversión y es fruto del mérito, triunfa el que tiene capacidades y trabaja duro, y cae en la pobreza quien es perezoso o vicioso. Sin embargo, las oportunidades (de ocupación, ingresos, estatus, poder...) que tendrá un sujeto en su vida adulta está correlacionado con atributos que escapan a su control, tales como raza, género, lugar de nacimiento, o condiciones que se dieron en su familia o entorno próximo: educación y ocupación paterna, ingresos familiares, calidad de las escuelas primarias, salud... y que marcará sus aspiraciones, preferencias y comportamientos, así como ciertas capacidades o desempeños y por supuesto, también sus oportunidades. ¿Cuántos, de entre los pobres, tienen un talento excepcional, o incluso medio, que nunca tendrán la oportunidad de desarrollar? (ONU-Hábitat, 2010). Así, «... para llegar a una posición de clase similar, los niños que proceden de entornos desfavorecidos deben mostrar más méritos que los que proceden de medios con ventajas» (Breen y Godthorge, en Giddens, 2002). El diferente acceso a crédito y las tasas de interés no siempre se explica por diferencias de riesgos. Que las mujeres, las minorías... no estén entre los puestos de poder no se debe a su falta de capacidad, ni siquiera de interés por parte de algunas de ellas, sino más bien a discriminaciones, prejuicios y estigmas sociales.

La discriminación de diversos colectivos sociales no responde a su falta mérito o de potencialidades, pues las podían haber desarrollado si hubieran tenido el entorno sociocultural-económico, las oportunidades y motivación de los que ocupan los puestos de prestigio social.

4.1. Factores estructurales de la desigualdad

La desigualdad ha evolucionado asociada a la globalización económica, al cambio tecnológico, a la desregulación normativa (sindicatos más débiles y trabajadores más desprotegidos), a una menor acción pública para compensar las desigualdades ya sea en gasto social (relativo*) o en impuestos progresivos (OCDE, 2008). Detrás de estos factores «coyunturales» o desencadenantes, hay otros factores más estructurales o de fondo, como son:

a) *A la estructura social y el sistema de mercado capitalista.*

El capitalismo orientado a la maximización de beneficios, en su propia dinámica, tiende a la inequidad, que termina siendo autodestructiva: ha llevado al enfrentamiento entre clases sociales, discriminaciones de género, está destruyendo la naturaleza... La desigualdad económica es posible en un contexto donde la libertad de empresa está por encima de la vida digna para las personas, donde las reglas del mercado permiten acumular riqueza sin límite, y los estados lo legalizan y aún fomentan. Una vez que se ha generado una gran desigualdad social, algunos estados buscan una función redistributiva, con escaso éxito —de forma intencionada o no—, pero también las élites han logrado una importante influencia sobre los políticos para que sus políticas públicas no mermen su estatus.

«La distribución económica está estrechamente correlacionada con distinciones sociales que estratifican a la gente, las comunidades y las naciones en grupos que dominan y grupos que son dominados» (Banco Mundial, 2006). La interacción de las desigualdades políticas, económicas y socioculturales marca las instituciones y reglas de todas las sociedades, y éstas afectan a las oportunidades de la gente y su capacidad para invertir y prosperar. Oportunidades económicas desiguales conducen a resultados desiguales y refuerzan el poder político desigual, y éste configura las instituciones y políticas que refuerzan la desigualdad. Las desigualdades económicas y políticas se empotran en instituciones sociales y culturales no igualitarias. Así, la desigualdad está en la estructura de la sociedad, y de una política que se ha hecho dependiente de las élites económicas y no de la democracia popular.

Dice el FMI (2015) que la desigualdad puede ser una señal de la falta de movilidad social y de oportunidades, un reflejo de la situación de desventaja de ciertos segmentos de la sociedad (Santos, 2015).

b) *El conflicto entre los intereses del capital y los del trabajo.*

Los propietarios o gestores de los medios de producción y/o de importantes recursos económicos ostentan su poder sobre los trabajadores (que aportan la fuerza del trabajo) en beneficio propio y a costa de la renta/ingresos de los éstos. Los mercados lejos de corregir la desigualdad, la intensifican y la clase capitalista o propietaria presiona sobre el factor trabajo y las políticas públicas. La incapacidad del mercado para crear puestos de trabajo para todas las personas trabajadoras es el peor fallo del mercado, la principal fuente de ineficiencia y una importante causa de la desigualdad (Stiglitz, 2012).

El aumento de la desigualdad de la renta/riqueza puede venir: por la diferencia de ingresos, de gastos, de impuestos o por la falta de redistribución del Estado. Los salarios son la principal fuente de ingresos para una mayoría hogares y si éstos disminuyen aumenta la desigualdad. Los salarios están condicionados por: factores de producción y productividad, oferta/demanda de empleo, protección laboral, remuneraciones medias, la diferencia de fuerzas entre empleador y empleados (negociación colectiva), la protección social, el consumo –y por tanto, la demanda de bienes–, el nivel de complejidad tecnológica (y por tanto el grado de conocimiento y formación)...

«Los mercados, por sí solos, incluso cuando son eficientes y estables, a menudo dan lugar a altos niveles de desigualdad, unos resultados que generalmente se consideran injustos» (Stiglitz, 2012). Pero además, la economía financiera ha ganado terreno a la economía real, y es a través del crédito más que del salario la vía de extracción de riqueza por parte del capital (financiero), de forma que trabajadores y ciudadanos han pasado a ser accionistas y consumidores. La OCDE (2011) reconoce que las instituciones y las políticas económicas tienen mucho que ver con los cambios en la desigualdad laboral (ONU-CAF, 2014): la presencia de sindicatos, protección del empleo, impuestos salariales, prestaciones, salario mínimo... afectan a las diferencias salariales.

El trabajo es la principal fuente de ingreso de la mayoría de la población y un trabajo digno que ofreciera un salario para mantener una familia, una buena forma de equidad. Sin embargo, en las últimas décadas ha crecido el beneficio del capital a costa del trabajo, y el trabajo se ha segmentado, de forma que unos pocos cobran cifras millonarias mientras que una parte importante tiene un salario insuficiente con lo que algunos caen en la pobreza y otros tienen que recurrir al crédito para mantener el nivel de vida.

Estamos ante la mayor ofensiva a escala europea del capital contra el trabajo desde la II gran guerra. En definitiva, se trata de aprovechar la crisis económica para satisfacer las demandas del capital, empeorando las condiciones de vida y de trabajo de la población trabajadora. De hecho, «Existen unos actores privilegiados y poderosos que tienen un interés activo por mantener la pobreza porque es útil a sus intereses» (Wright en Fundación 1º de Mayo, 2013).

c) *La diferencia de poder o desequilibrio político (Dahrendorf, Lenski, Stiglitz...).*

Las políticas y las instituciones son resultado del equilibrio de fuerzas (de poder) entre los diferentes grupos sociales (capitalistas, trabajadores, mujeres, minorías étnicas, ecologistas, etc.) que buscan proteger sus propios intereses. Cuando los intereses de los grupos dominantes están alineados con metas colectivas más generales, beneficiarán más al bien común. En todo caso los resultados no tienen porqué ser justos ni eficientes.

Lo más habitual es que los «privilegiados» actúen/gobiernen en su propio interés y no de toda la sociedad, e incluso dificulten el que otros puedan acceder a mejores capacidades, oportunidades sociales y espacios de riqueza y poder, impidiendo una mayor igualdad. Así, suelen ser contrarios a una fiscalidad progresiva, a las prestaciones públicas y a políticas sociales integrales esenciales para la cohesión social. Esta búsqueda de beneficio a expensas de los demás, el reclamar más mercado y menos estado, implica pérdida de derechos sociales y un aumento de las desigualdades, y da lugar a un sistema económico que no es ni eficiente ni justo.

«La desigualdad es causa y consecuencia del fracaso del sistema político, y contribuye a la inestabilidad de nuestro sistema económico, lo que a su vez contribuye a aumentar la desigualdad» (Stiglitz, 2012). Los mercados no están funcionando y el sistema político no está corrigiendo los fallos del mercado: Los banqueros actúan de forma ineficiente y de alto riesgo no por accidente sino porque tenían incentivos para actuar así. Las instituciones económicas y políticas y sus normas (jurídicas) son parciales, proveen el contexto en el que funcionan los mercados, y marcan los incentivos y restricciones para la gente, en forma que benefician más a los grupos privilegiados y excluyen a grupos discriminados.

d) *Normas, valores, estereotipos y legitimación al servicio de la ideología dominante como mecanismo para la aceptación y reproducción de la desigualdad.. (construccionistas sociales).*

Cambio en los valores/normas sociales. La sociedad del confort se muestra más fragmentada e individualista, defiende más mercado y menos estado, cree en la meritocracia (el fuerte es libre de ejercer su fuerza y el débil puede llegar a ser fuerte si trabaja con tesón) como criterio justo de acceso a la renta. Además, se aprecia una mayor tolerancia y aceptación con las desigualdades salariales, y la desigualdad crece cuando la sociedad lo permite (Milanovic, 2011).

El origen y reproducción de las desigualdades sociales (de una generación a otra) se da a través de la ideología y de mecanismos de discriminación, los estereotipos sociales y la legitimación: «... la desigualdad del poder conduce a la formación de instituciones que perpetúan las desigualdades de poder, estatus y riqueza y que típicamente son, además, malas para la inversión, la innovación y la asunción de riesgos, los cuales apuntalan el crecimiento a largo plazo» (Banco Mundial, 2006). En la edad media, la desigualdad correspondía al orden natural de las cosas, en el capitalismo industrial se ve como resultado de los esfuerzos personales (Macionis, 1999).

La discriminación se da en el caso de las mujeres frente a los varones, de los grupos subordinados frente a los dominantes. Sus aspiraciones y capacidad de decidir sobre su vida y su entorno, su esfuerzo y habilidad, también viene condicionado por el lugar que ocupa en ese entorno desigual. Estas personas subordinadas, no van a aprovechar todo su potencial y su aportación al progreso social y económico puede verse mermada de su óptimo posible.

La aceptación de la inequidad social y del estrato social de cada uno, se logra mediante la legitimación legal, religiosa o ideológica, un sistema de recompensas y un cierto grado de movilidad social, que favorece el que un grupo social en lugar de cuestionar al grupo superior, aspira a integrarse en él y a la vez rehúye de caer en el estrato inferior, e incluso se opone el que estos puedan acceder al propio. La existencia de cierta «movilidad social» ascendente ayuda a legitimar la jerarquía social: se trata de una sociedad poco igualitaria pero sí justa (Giddens, 2002). Las concepciones se reflejan en los planes. Las desigualdades de género, de poder, de étnica, etc. aceptadas en las relaciones sociales se plasmarán a la hora de pensar, diseñar proyectos, elegir objetivos, y construir el territorio...

4.2. Factores desencadenantes de la desigualdad

Según la OCDE (2008), los factores que han impulsado los cambios en la desigualdad en los ingresos y en la pobreza a lo largo del tiempo son: Cambios en la estructura de la población (adultos que viven solos y envejecimiento demográfico). Los ingresos de los trabajadores a tiempo completo se han vuelto más desiguales. Una mayor tasa de empleo ha compensado parte de esa desigualdad, si bien la tasa de empleo de la gente con menos estudios ha bajado. Ha crecido mucho la desigualdad entre ingresos de capital y de trabajo autónomo. El trabajo es muy eficaz contra la pobreza (la pobreza entre desempleados es 6 veces mayor que en familias con trabajo), pero no basta (la mitad de la gente pobre tiene algún ingreso por algún trabajo o/y bajos salarios. Los impuestos al consumo incrementa la desigualdad, y las prestaciones públicas la reducen.

Entre los *factores* socioeconómicos y políticos *desencadenantes* de una mayor desigualdad se han citado:

- Los *cambios tecnológicos, la división del trabajo* y la diferenciación social (Durkheim, Parsons, Davis, Moore...). A medida que las sociedades se hacen más complejas aumenta la división del trabajo y se da una mayor diferenciación social. Los cambios tecnológicos: por un lado propicia mayor capacidad de generar riqueza (productividad, competitividad, crecimiento) y beneficia más a los de alta cualificación tecnológica y acumular mucho más a los que más tenían.
- El *crecimiento* económico tiene efectos sobre la desigualdad, pero puede incrementarla o reducirla, y en diferente grado, según la velocidad del crecimiento, condicionantes estructurales y las políticas y mecanismos redistributivos aplicados, y la calidad de las instituciones económicas políticas (mercado, sociedad y gobierno).
- El *papel de los Estados*: Menores prestaciones sociales (privatización de servicios), menor función redistributiva (fiscalidad regresiva), menor defensa de los derechos ciudadanos (de «lo» público, y la naturaleza), desregulación (apoyo al capital frente a los trabajadores). En resumen, más mercado y menos estado implica pérdida de derechos sociales y un aumento de las desigualdades. El alto grado de inequidad alcanzado en España y en el mundo, se ha visto alimentado por la acción pública, bajo una perspectiva que cuestiona el papel del estado como garante de la equidad social.

- La ley protege la propiedad privada y su transmisión hereditaria, lo que permite reproducir las desigualdades económicas de generación en generación (Macionis, 1999).
- La desregulación laboral perjudica a la mayoría de los trabajadores, reduce la capacidad de negociación de los sindicatos, crece el empleo a tiempo parcial y temporal, y la desigualdad salarial (FMI, 2015), es decir, crece la precariedad laboral: altas tasas de desempleo con poca o ninguna protección y salarios bajos (García-Herrero, 2015).
- Políticas redistributivas. Los gobiernos de economías avanzadas han mitigado históricamente la desigualdad a través de políticas sociales: una fiscalidad progresiva y las transferencias sociales (jubilación...) sin embargo, en los últimos años muchos han procedido al desmontaje de las políticas sociales (García-Herrero, 2015). Algunos gobiernos –seguramente influenciados por grupos de capital– piensan que la mayor igualdad desincentiva el mercado.
- Políticas territoriales. «... Si bien es cierto que la atracción de la población por las ciudades puede incentivar el desarrollo, no es menos cierto que la superpoblación potencia la pobreza y la exclusión social. Por otra parte, la falta de inversión en regiones menos centrales pone en peligro la calidad de vida de la población y provoca una creciente desertización y el éxodo hacia las grandes ciudades, lo que da lugar al abandono de las actividades agrarias, pesqueras e industriales, sectores esenciales para el desarrollo de la UE» (CESE, 2015).
- ¿Medidas de austeridad? Se han implantado esperando que diesen confianza a los mercados, y con ello fluyera el crédito y la inversión, creciera el sector privado y generara empleo. En la mayoría de países no ha sido así (Oxfam, 2013). Otra razón es porque beneficia las élites económicas que ejercen una fuerte influencia sobre la clase política que gobierna a su favor. Reducir el déficit fiscal con menos servicios públicos traslada el costo a la mayoría de la población actual y futura (y es sufrida de forma desigual). Una mayor desigualdad y paro es costoso para un estado (Aguirre, 2012).
- La *globalización económica* y financiera que resta capacidad y eficacia de acción y regulación a los estados. Sin embargo, los Países escandinavos estando muy globalizados mantienen los salarios elevados y un extenso Estado de Bienestar. El comercio (internacional) puede repercutir (aunque de una forma un tanto

compleja) sobre la desigualdad. El aumento de los flujos financieros, en particular la inversión extranjera directa (IED) y los flujos de cartera han demostrado que aumenta la desigualdad de ingresos (Freeman, 2010), quizás porque se concentre en los sectores más cualificados. y más si viene acompañada de desregulación financiera. (FMI, 2015). La especialización (global) y la terciarización poco cualificada también afecta a los salarios (Milanovic, 2011).

- La herencia de la riqueza, el poder, los negocios permite que se reproduzca la desigualdad de generación en generación.
- *Educación*: Hay una clara relación entre desigualdad educativa y de ingresos (a más educación más probabilidad de acceder a puestos de trabajo mejor pagados), pero invertir en educación (pasaporte hacia la riqueza) es cada vez más inaccesible a muchas familias de clase media (FMI, 2015). El nivel de estudios alcanzado está marcado, junto a la capacidad, por la discriminación y estereotipos sociales, que bajan la autoestima, el esfuerzo y desempeño (inhibición del talento) de los grupos discriminados.
- El acceso a la financiación. Los servicios/sistemas financieros parece beneficiar más a los más ricos en sus primeras etapas de desarrollo pero luego se va extendiendo. La desigualdad se puede deber a la falta de acceso de los pobres a servicios financieros, y con ello menos oportunidades para invertir en educación o negocios (Berg y Ostry, 2011).
- *La agencia*. Otras diferencias de equidad se asocia a diferencias de «agencia» entre sujetos, entendida ésta como la habilidad socioeconómica, cultural y políticamente determinada para configurar el mundo que le rodea a uno (Banco Mundial, 2006). Las causas de la desigualdad de la renta (sectorial, espacial, funcional o personal) puede deberse a: Diferencias del actor o factor (capacidad), de su actuación (acertar, arriesgar, intensidad del trabajo del actor o factor), del contexto (posición comparativa, discriminación/exclusión, estimación/valor...)
- *Pobreza*. Los más «desiguales» son los pobres. ¿A qué se debe la pobreza?. Algunos hacen responsables a los pobres por su falta de capacidad y de esfuerzo, es decir, de mérito, para alcanzar ocupaciones o mejores posiciones. Otros (Lewis, 1961) hablan de una «cultura de la pobreza» que les impide salir de ella (apenas ven razones para aspirar a algo más) y que transmiten a sus hijos. También hay quien piensa (Murray, 1984) que han caído en una dependencia de la asistencia social no esforzándose por trabajar y salir de esta situación (Giddens,

2002). El mismo autor apunta sin embargo, que el resultado de los programas que han ido en esta línea ha sido un aumento de la pobreza no atendida y un porcentaje que ha encontrado trabajos con bajos ingresos que no les ha permitido salir de la pobreza. En contra, cierto enfoque defiende que los pobres son más vulnerables, están más expuestos a los riesgos y menos preparados para aprovechar las oportunidades, y por tanto necesitan apoyo para acceder a empleos dignos, que es la principal vía que les puede sacar de la pobreza.

Para otros autores (Ryan, 1976), la pobreza se produce y reproduce por las estructuras sociales que distribuyen los recursos de forma desigual: la pobreza no procede de deficiencias individuales, sino de desequilibrios estructurales. Los pobres son víctimas, no gorriones. Si hay cultura de la pobreza es consecuencia y no causa de ésta. Es la carencia de oportunidades y no carencias personales el origen del problema. No es en absoluto cierto que «los pobres no hacen más que aceptar de forma pasiva las condiciones en las que se encuentran». Además, la evidencia empírica parece mostrar que los movimientos de entrada y salida de la pobreza son más fluidos de lo que suele pensarse: en torno a un tercio de las rentas bajas parece transitoria (Giddens, 2002). Además, si una sociedad es muy desigual en ingresos, su crecimiento económico repercute mucho menos en los pobres que allí donde esta diferencia es menor. Por otro lado, «... el crecimiento económico no es suficiente para reducir la pobreza» (EAPN, 2015).

El éxito económico –y también la pobreza– depende, principalmente, del origen social, del capital social, patrimonial, político y cultural heredado de la familia y del entorno social cercano, del lugar de nacimiento, la raza, el género, todo lo cual es fuente de estereotipos, discriminaciones, y aperturas/cierres a la movilidad social, que condiciona en su acceso a crédito y una ocupación digna. De forma secundaria, de sus capacidades personales, su iniciativa y esfuerzo, y en cierto grado de la suerte.

- *Inequidad de género.* Es resultado de una construcción cultural patriarcal generadas a lo largo de la historia y se expresa en una diferenciación social de mujeres y varones, distinto valor social de sus espacios de actuación, y un trato mayor de las mujeres como mano de obra barata y flexible, reserva para cuando hace falta (PNUD,2006). La desigualdad genera y reproduce desigualdad. Las desigualdades económicas (en el ingreso/consumo) se interrelacionan con desigualdades sociales, legales, culturales, políticas y ambientales, afectan más

a ciertos grupos y se manifiesta más en espacios y barrios fragmentados. Y tienden a reproducirse a lo largo del tiempo y de una generación y otra.

- *Crisis económicas.* Si la desigualdad favorece las crisis económicas también es cierto que éstas suelen reforzar las desigualdades. Hay una interrelación «entre instituciones no equitativas y crisis macroeconómicas, cuyos efectos son en su mayoría malos para la equidad y el crecimiento a largo plazo» (BM, 2006: 11).

En resumen, la desigualdad es presentada por algunos como un fenómeno natural –incluso divino–, o resultado del mercado. Otros muestran cómo la desigualdad es generada por el sistema financiero y empresarial, apoyado activamente por los gobiernos y consentido por los ciudadanos. En un nivel más «personal» se puede plantear que quien no «triumfa» (o está «bajo») es por disponer de menores capacidades o no haberse esforzado lo suficiente (teoría de la meritocracia), pero no todos tienen las mismas oportunidades (por motivos ajenos a su voluntad) para alcanzar los mismos logros, y pueden requerir de apoyos reforzados para poder alcanzar iguales resultados.

4.3. Posturas hacia las políticas de equidad social

La acción política puede contribuir a lograr una mayor o menor equidad, pero no todos están de acuerdo en que el papel del Estado sea contribuir a la equidad. Veamos algunas de las principales posiciones a favor y en contra.

a) Argumentos en contra de la intervención del Estado con políticas de igualdad.

- La desigualdad es consecuencia inevitable del progreso, del mercado y del mérito. Si la oportunidad de movilidad social es amplia no hay peros a altos niveles de desigualdad (Milton Friedman en ONU-CAF, 2014).
- El gasto en la protección social disminuye la capacidad competitiva y perjudica a la economía: La búsqueda de mayor equidad (mediante mecanismos de redistribución, salario mínimo...) puede reducir la eficiencia, ya que desalienta el trabajo y la inversión, y la redistribución tiene un costos administrativos improductivos. (Okun en Berg y Ostry, 2011). «Una sociedad en la que el ingreso se distribuyera en forma perfectamente equitativa tampoco sería un lugar deseable. La gente que trabaja de manera más ardua o es más talentosa

que otra debe tener más ingresos. Lo que importa, de hecho, es la igualdad de oportunidades, no la igualdad de resultados» (OCDE, 2008).

- El crecimiento requiere una importante inversión y para eso hace falta que algunos acumulen riqueza suficiente para invertir. Dar más dinero a los de arriba beneficia a todo el mundo, porque da lugar a un mayor crecimiento que termina alcanzando a todos (teoría del goteo), mientras que subir los impuestos a quienes más tienen y a las grandes empresas, pueden conllevar el que frenen su actividad, su inversión y con ello el PIB.
- El estado debe apoyar la eficiencia y no alterar el funcionamiento del mercado (aunque éste genere desigualdad) pues los mercados funcionarían bien siempre que los gobiernos se quitan de en medio.
- La sanidad y la educación no puede ser un regalo del estado (le sale caro) y tiene que quedar para quien se responsabilice y esfuerce por conseguirla. Ser pobre no debería justificar recibir algo a cambio de nada. Las políticas redistributivas no están justificadas.
- Otros tópicos para resistirse a aplicar políticas de igualdad: «aquí ya existe la igualdad», «no es un tema prioritario», «es una moda», «las desigualdades desaparecen solas», «no estamos preparados, no sabemos por dónde empezar», «no podemos hacer nada», «no sirve de nada», «solo benefician a unos y perjudican a los demás», «no podemos ser todos iguales», «la desigualdad anima a esforzarse».

Réplica. La evidencia no confirma que la redistribución frene el crecimiento o que la acumulación en unas pocas manos se convierta en mayor inversión o que llegue a todos, antes bien los estudios muestran que la desigualdad es la que da un crecimiento (PIB) menor. El mercado no está siendo eficiente en la creación de riqueza, en realidad las riquezas que se acumulan en lo más alto se han producido a expensas de los demás y no se ha dado una mejora generalizada aunque desigual, pues la clase media y trabajadora lleva tiempo pasándolo mal y con la renta estancada o en descenso. La perspectiva que defiende que hay que elegir entre equidad o crecimiento (o eficiencia) no parece corroborarse: la redistribución a través del sistema fiscal progresivo y la transferencia está positivamente relacionada con el crecimiento en la mayoría de países (FMI, 2015) porque da más oportunidades a los hogares de menos ingresos y una mayor estabilidad social y política.

Además, quitar las prestaciones, en un momento de alto desempleo, no ha servido para que trabajen más sino para aumentar la pobreza (al aumentar el paro

y cobrar menos los asalariados precarios) lo que disminuye el consumo, perjudicando más a la economía real. El resultado de retirar ayudas sociales para que los pobres fueran más activos en buscar empleo ha sido un aumento de la pobreza no atendida y de los trabajadores pobres –con ingresos inferiores a los de la ayuda social– (Giddens, 2002). Por otro lado, presentan al pobre como responsable de su situación negando la estrecha relación entre pobreza y la cuna (familia, región, etnia... de nacimiento). Finalmente, la economía (y el mercado) es un proceso institucionalizado, incrustado en un contexto político, social, cultural y natural, que lo regulan o condicionan y no puede funcionar sin dicho contexto.

b) *Argumentos a favor de las políticas de igualdad, redistributivas o al menos de prestaciones sociales contra la vulnerabilidad y que además generan crecimiento.*

Ya hemos visto entre los efectos de la desigualdad algunos argumentos a favor de una política activa contra la discriminación y por la igualdad de oportunidades pero también de resultados. Ya sabemos que las sociedades más igualitarias son más estables y sostenibles económicamente y con lazos más fuertes de cohesión y confianza (FMI, citado por Oxfam, 2014), que los países con mayor gasto en protección social a menudo presentan mejores resultados en PIB per cápita (CE, 1997 citado por Estivilli, 2001), y que por tanto la política de cohesión europea puede considerarse como el principal motor del crecimiento (CESE, 2015). De hecho, el FMI en su último informe afirma que el auténtico motor del crecimiento económico es la mejora de las condiciones de vida de las personas pobres y de la clase media.. y que los políticos harían bien en centrar sus políticas en ellos si quieren promover el crecimiento económico. (Santos, 2015). La desregulación o la “no intervención” en el mercado (dejar de mediar entre el fuerte y el débil) son formas de intervención a favor de los intereses de los privilegiados. (García-Herrero, 2015) y eso perjudica a la economía y la sociedad.

El hecho que la desigualdad (política, económica y sociocultural) genera desigualdad de oportunidades y es despilfarradora y enemiga del desarrollo sostenible y generadora de pobreza otorga un papel legítimo a la acción pública para desarrollar políticas de equidad. Sin embargo, algunos como el BM, aunque amparan la acción pública, la limitan a ensanchar las oportunidades económicas de aquellos con opciones más limitadas (a la distribución de activos, formación de pobres, acceso igualitario a servicios públicos e información...) pero no a alcanzar la igualdad en los resultados finales (de ingresos o riqueza), pues éstas, argumentan, pueden

ser debidas a diferente mérito (talento, esfuerzo) o suerte. (Banco Mundial, 2006). Como veremos más abajo, la igualdad de oportunidades no es suficiente para eliminar la inequidad.

Ahora bien, si no es cierto que el coste de la equidad social suponga un menor crecimiento económico, no toda política de equidad sirve al desarrollo, hace falta que estén bien diseñadas, alinear las políticas económicas con las de empleo, orientarse a una transición a un nuevo modelo de desarrollo... Además, debería trascender el enfoque monetario y de mercado para incorporar el análisis de los «procesos que permiten generar los recursos necesarios para vivir». Pero como reconoce el Banco mundial, cuando las políticas desafían privilegios, es probable que los grupos poderosos busquen bloquear las reformas (Banco Mundial, 2006).

5. ¿CÓMO HACER POLÍTICAS DE DESARROLLO CON EQUIDAD?

Podemos ser la primera generación que puede acabar con la pobreza; al mismo tiempo somos los últimos en tener la oportunidad de salvar el planeta (ONU, 2015).

Ante la desigualdad, «no hay motivo para sentirse impotente: una buena política gubernamental puede lograr el cambio» (OCDE, 2008).

Hemos visto que la inequidad actual está en la propia estructura de la sociedad y que afecta negativamente a la sociedad en su conjunto: a la eficiencia y crecimiento económico, a la cohesión social y a la calidad democrática y que una mayor desigualdad y paro es costoso para un Estado (Aguirre, 2012). También hemos visto que si la actual economía de mercado es generadora de desigualdad (de riqueza, poder y bienestar), las políticas (fiscal, social, económica, laboral...) son a la vez efecto y cómplice de tal desigualdad (caso claro es el de España en los últimos años).

Pero también se puede hacer una política orientada a la equidad. Así lo muestran países que con similar riqueza o renta, o municipios de características pare-

cidas dentro de un mismo estado o territorio, consiguen mejores resultados en equidad y en el desarrollo y en calidad de vida del conjunto de sus ciudadanos. Hay, pues, espacio para la buena gestión en políticas de desarrollo con equidad, aunque no todo vale en este sentido.

5.1. *¿Qué no hacer y que no es suficiente para un desarrollo más equitativo?*

Para Anna K. Tibaijuka (ONU-Hábitat, 2010) «... en términos globales, los gobiernos y los formuladores de políticas están aún respondiendo de manera inadecuada a las diferentes necesidades de género en pueblos y ciudades...» y seguramente tampoco en el resto de políticas de equidad. Algunas medidas, aún bien intencionadas, parecen no apropiadas o al menos, no suficientes.

¿Qué NO hacer?

A la luz de lo que hemos aprendido hasta ahora sobre los factores y efectos de la desigualdad, parece evidente, que no proceden aquellas políticas y medidas que aumenten la inequidad, como son:

- Fomentar el desarrollo y la libertad de unos a costa de otros (exclusión social, de género, étnica...) por el contrario cabe fomentar las relaciones de cooperación partiendo del reconocimiento y respeto a la diferencia.
- Las de austeridad presupuestaria para reducir el déficit fiscal a costa de las clases populares. Rescatar bancos antes que familias. La subida de los impuestos al consumo básico.
- Reducir los servicios públicos, la seguridad social, las prestaciones sociales, la inversión pública productiva, las transferencias sociales a los más necesitados, traslada el costo a la mayoría de la población actual y futura (y es sufrida de forma desigual).
- Desregular o imponer nuevas reglas en favor los privilegiados (caso de las tarifas eléctricas o del «impuesto al sol»). Desregular el derecho laboral, reducirlos derechos de los trabajadores, debilitar los sindicatos y la negociación selectiva, reducir prestaciones por desempleo en situación de alto paro, etc. pues genera más paro, reducción salarial, más pobreza, menos consumo...
- Aplicar medidas ineficaces: dar subsidios a quien no los necesita, invertir en infraestructuras innecesarias (ejemplos recientes como el famoso aeropuerto de

Castellón), diseños incoherentes, sistemas sociales deficientes, falta de transparencia o mala información, una gestión inapropiada del riesgo...

- Restar capacidad de acción y autonomía a las administraciones locales, los sindicatos y a las cajas de ahorro que invierten en lo local...

¿Qué no es suficiente?

Si bien hay medidas contraproducentes, hay otras que pareciendo ir en el buen camino, no logran los frutos esperados. Bien por desconocimiento, por mala fe, por pensar que todo ayuda, porque «con uno que salga adelante vale la pena el esfuerzo»... a veces, incluso con buena intención, se desarrollan políticas ineficaces, como por ejemplo:

- Tratar a todos «por igual» según un modelo sesgado/impropio: Tratar a las mujeres como varones, a los negros como a blancos, a los niños como adultos, a los gitanos como payos, a los pobres como ricos... no es la respuesta. Cabe prestar la adecuada atención a las diferentes perspectivas, valores, necesidades y prioridades según cada categoría social (género, edad, etnia...).
- Una política orientada a generar riqueza para luego poderla repartir (crecer a cualquier costa y luego buscar la equidad) está demostrado que no funciona, que puede haber crecimiento económico sin equidad y sin empleo, y que, en general, a mayor riqueza mayor desigualdad, sin que desaparezca la pobreza absoluta. España es un país rico, pero la riqueza está mal repartida.
- Hacer programas sin contar con la participación activa de los colectivos destinatarios: Estos han de aportar su «perspectiva/sensibilidad», contribuir al diseño de normas y proyectos (políticos, económicos y sociales), a su implementación y a su evaluación, de forma que atiendan adecuadamente a las realidades y necesidades del grupo en cuestión y de la sociedad en general.
- Hacer programas específicos centrados en un grupo discriminado no pueden por sí mismos producir cambios en su estatus. No vale hacer un programa «de mujeres» o «con mujeres» o «para mujeres» (o de/con/para... pobres, personas con discapacidad, minorías...). Hay que diseñar y aplicar políticas y programas integrales y transversales para toda la población, donde se tengan en cuenta también a dichos colectivos.
- Aplicar programas de «final de tubería», que trate los síntomas o efectos de la discriminación, sin ir a las causas estructurales y desencadenantes. Hay que

aplicar políticas estructurales a favor de la equidad y preventivas de la desigualdad, no sólo redistributivas. Ningún programa contra la pobreza y la inequidad debería estar desvinculado de una estrategia de cambio estructural en los factores que la ocasionan.

- Paliar los efectos más urgentes de la pobreza y de la crisis, sin romper su lógica para que los sujetos por sí mismos puedan salir de dicha situación (Jiménez, 2012). En general, uno no es pobre (o discriminado) porque quiere sino por los obstáculos –muchas veces estructurales– que le impiden acceder a una renta y vida digna.
- Aplicar programas centrados sólo en reducir la pobreza o la discriminación de un grupo social. No todas las políticas contra la pobreza y la exclusión reducen la desigualdad.
- Aplicar medidas compensatorias para los más vulnerables a costa de otros grupos menos desfavorecidos. Favorecer una oportunidad educativa de un grupo excluido que deje a otro sin tal opción, o cargar con más impuestos a trabajadores precarios para evitar la población/pobreza.
- El crecimiento general o el mayor ingreso de un grupo social (mujeres...) no basta para generar igualdad de ese grupo en todos los ámbitos: economía, política, participación social, toma de decisiones, liderazgo, educación, capacitación, empleo... capacidad de acción y decisión, roles, dedicación del tiempo...
- Tener libertad y el derecho no basta para participar o ejercer dicho derecho, es necesario que se den las condiciones para hacerlo (recursos económicos, tiempo, movilidad, información, formación, autoestima, seguridad, autonomía, confianza...).
- Los prejuicios (del mercado, la sociedad, las instituciones, el hogar...) basadas en el género, la edad, la cultura... afectan la conducta de varones/mujeres, ricos/pobres, adultos/niños/mayores. No contemplar estos prejuicios en los diferentes ámbitos (y sus interacciones) podrán tener consecuencias indeseadas o no producir resultados esperados.
- No basta crear espacios públicos de participación social en la toma de decisiones, puede que participe poco el colectivo diana o que su participación se limite a su rol esperado/asignado (normas, prácticas y estereotipos que se espera que cumplan) (Larrañaga y Lubeto, 2011).
- La igualdad de oportunidades o un trato igualitario en un contexto desigual puede reforzar las inequidades (en logros y resultados), al ocultar y/o no responder a las necesidades diferenciales.

- Aplicar las «recetas» que han funcionado en otras sociedades o con otros colectivos; cada una deberá decidir lo que considera justo y la forma de alcanzarlo.
- Realizar acciones sociales, laborales, fiscales, económicas... desconectadas entre sí.

En resumen, las políticas específicas de igualdad no está logrando los resultados esperados. No basta suscribir convenciones internacionales, no basta aplicarlo a políticas «marginales», contar poco con los grupos vulnerables en la adopción de medidas (hacer programas para ellos pero sin ellos), tratar sólo las necesidades concretas de tales grupos, o contar sólo con ellos. La igualdad es un tema relacional, atender sólo a una parte no lleva a la igualdad, hay que involucrar a toda la población en la eliminación de los obstáculos a la igualdad y en la promoción de la igualdad, y aplicarlo a las políticas generales y principales, allí donde se produce la discriminación (FEMP, 2009).

5.2. Políticas para promover la equidad: Invertir en las personas

La desigualdad no es un problema del grupo discriminado sino de toda la sociedad y afecta a diversos ámbitos de la vida (jurídico, económico, político, social, laboral, fiscal, de convivencia...). Se requiere un cambio estructural orientado a cerrar brechas sociales y productivas críticas. Hace falta voluntad política, programas específicos de igualdad e inclusión (que se apliquen transversalmente en las diversas políticas sectoriales y generales), estructuras y agentes específicos de apoyo y acción, participación también de los interesados en «igualdad», etc. Cabe, además, «... incorporar en forma más explícita el objetivo de generar igualdad de oportunidades; invertir en educación y capital humano; reforzar el sistema fiscal impositivo y hacerlo más progresivo; fortificar el potencial redistributivo del Estado; asegurar un acceso más equitativo a los recursos económicos; expandir la política laboral con el fin de proteger los derechos de los trabajadores; mejorar el gasto social y aumentar los programas sociales; invertir en infraestructura social y económica y en la provisión de bienes públicos; mejorar la planeación de las ciudades y aumentar la participación de los gobiernos locales en las rentas provenientes del urbanismo y la aglomeración» (ONU-CAF, 2014).

Las políticas y/o medidas para lograr un desarrollo con equidad y eficiencia

económica han de dar respuestas integrales a los diversos grupos de desigualdad y pobreza, y de la sociedad en su conjunto, en los ámbitos político, sociocultural y socioeconómico.

5.2.1. Políticas socioeconómicas y laborales

Las políticas económicas, sociales y de empleo bien diseñadas contribuyen a: incrementar las capacidades humanas, igualar oportunidades y resultados, cohesionar la sociedad, redistribuir la riqueza de los muy ricos hacia los pobres y se oponen a la reproducción intergeneracional de la exclusión, y con ello son la llave maestra de un desarrollo con equidad más sostenible.

A) *Políticas de empleo digno* (Oxfam, 2013 y IIEL-OIT, 2001b).

El empleo digno es la principal fuente de ingresos y equidad social, por ello es fundamental el alcanzar el pleno empleo de calidad para toda la población activa con salarios y conciliación que permitan mantener la familia. Pero las políticas/ programas llamadas de «mercado» laboral no crean empleo directamente (Portet et al., 2013), el aumento de la ocupación depende del aumento de la demanda de los bienes que producen las empresas. Si suben los ingresos de las clases populares, aumentará el consumo de bienes básicos y la paz social, lo que animará a invertir en economía productiva, siempre que la inversión en economía financiera y especulativa no sea más fácil y rentable que la productiva. Algunas medidas centradas en el empleo pueden ser:

- Una legislación (regulación laboral) que proteja al trabajador, elimine el dualismo laboral y obligue a la creación de empleo de calidad (con derechos), un salario mínimo digno, servicios públicos de empleo, de calidad.
- Contratación pública. Apoyar a los sectores más intensivos en trabajo de calidad. Revalorización económica solidaria.
- Favorecer la igualdad y diversidad en el entorno laboral.
- Inclusión financiera: Acceso a la financiación y crédito suficiente por parte de los emprendedores con buenas ideas y capacidades pero sin recursos suficientes. Dar más oportunidades a los hogares de menos ingresos. Dar crédito a pymes para mantener el empleo y reducir el empleo informal. Apoyo a la adap-

tación empresarial a los cambios del mercado. Aumentar los salarios mínimos a costa de reducir las ganancias/beneficios del capital.

- Apoyar sólo a las empresas orientadas al bien común y no a la maximización de beneficios y a los empleos de una economía verde y solidaria.
- Repartir el trabajo, reducir horas de trabajo acordadas en el diálogo social. Apoyar la incorporación asalariada de la mujer y asegurar la conciliación laboral, familiar y personal... Estamos ante una sobreproducción que lleva a una cultura despilfarradora del usar y tirar, carece de sentido trabajar para producir excedentes o justificar más trabajo para pagar pensiones futuras, cuando la productividad (gracias a las TIC) se han multiplicado y por tanto la generación de riqueza per cápita es muy superior, y los salarios no han subido, en términos reales, en décadas.
- Ante situaciones de desempleo las medidas deben tomarse con celeridad (antes que se convierta en paro de larga duración). Protección social y contra el desempleo. Atención centrada en los tipos de carencia (paro de larga duración, jóvenes inactivos, parados de baja formación...) más que en los tipos de grupos (jóvenes, mayores de 45a...).
- Reciclaje, formación a demanda,
- Coherencia en las políticas (social, laboral, fiscal...).

B) *Servicios públicos y políticas sociales.*

Asegurar el derecho y el acceso real igualitario a servicios públicos universales y de calidad: una educación pública inclusiva en todos los niveles, una sanidad universal, seguridad social, I+D, alimentación apropiada, infraestructuras, seguridad y otros bienes públicos apropiados (bienestar, la energía, un medio ambiente de saludable...). Invertir en la temprana infancia, proteger riesgos mediante transferencia de renta, una buena alimentación, vivienda digna, transporte público eficaz y accesible. Es el conjunto de estas prestaciones en un sistema y no acciones aisladas de algunos de ellos lo que puede contribuir de una forma eficaz, no ha paliar desigualdades sino, a construir una sociedad y desarrollo con equidad.

Políticas de fomento de la innovación y el conocimiento a través de las inversiones en investigación y difusión de tecnología verde, innovación I+D+i. Inversiones públicas: viviendas sociales, escuelas, hospitales, infraestructuras... Favorecer la colaboración para ser más competitivo. Aplicar cláusulas sociales en los contratos públicos y compra pública ética.

Política educativa: La educación es un factor trascendental para la movilidad social y la reducción de la pobreza y la desigualdad en el largo plazo. El desarrollo de las tecnologías requerían de trabajadores cualificados con mejores salarios y para los expulsados del sistema educativo habrá que recuperarlos mediante educación compensatoria e inclusiva.

Políticas de protección y seguridad social que prevengan y reduzcan la marginación y la pobreza (pensiones, sanidad universal, seguro de desempleo, acceso a la vivienda digna). Los programas de apoyo a los colectivos excluidos (ayudas familiares, transferencias a las rentas bajas –subsidio de desempleo, RAI, Renta básica..., acceso al trabajo, microcrédito para iniciativas empresariales...), refuerzo de redes de seguridad y apoyo mutuo.

Políticas de rentas y precios (fijar salarios mínimos, precios agrarios mínimos, precios máximos a productos básicos, políticas de rentas). Política de redistribución de activos (centrada más en la propiedad de activos que en la distribución de ingresos: reforma agraria (cambio en el régimen de tenencia mediante reparto, colectivización, etc.), nacionalización de empresas y expropiación de activos. Políticas redistributivas que aumenten el ingreso de pobres y clases populares, porque reduce el efecto de la crisis sobre ellos y contribuye al desarrollo.

Políticas regulatorias que potencien derechos, limiten privilegios y generen estabilidad. Una mejor regulación laboral podría aumentar las tasas de empleo, reducir la diferencia salarial y afectar la participación del trabajo en la renta (FMI, 2015). Políticas antimonopolio y anti-oligopolio (límites a las patentes sobre la vida, las ideas, la sanidad...). Políticas que impida que la globalización económica (altamente inequitativa) termine imponiéndose sobre los derechos ciudadanos y la capacidad del estado de establecer su propia política económica. Impuestos sobre las transacciones internacionales...

C. Sistema fiscal progresista sobre la riqueza y la renta (Banco Mundial, 2006; Tamborero, 2008; Oxfam, 2013; CEPAL, 2015; y FMI, 2015).

Para ganar en equidad cabe implementar formas de redistribución –tanto de acceso a bienes y servicios, como de influencia política–, mediante una fiscalidad progresiva donde cada uno aporte según su posibilidad y cada uno reciba según su necesidad. Ello pasa por aplicar unos impuestos directos, mayores a los que tienen más patrimonio/riqueza (tipo IBI, impuesto de patrimonio, herencias...) y más renta ganan (p.ej. IRPF, Impuesto de sociedades...), una política fiscal contracíclica.

ca, reducir los préstamos de riesgo... y una tasa sobre las transacciones financiera. El consumo no es proporcional a la riqueza por eso el impuesto sobre el consumo es menos equitativo.

Es más fácil que el contribuyente esté dispuesto a pagar los impuestos si recibe servicios de calidad y aprecia un buen uso de ellos que si percibe que se trata de un gobierno corrupto y/o beneficia más a los privilegiados.

Para ofrecer más y mejores servicios públicos hay que aumentar los ingresos del Estado, para ello cabe: evitar la evasión y elusión fiscal sea legal (las sicav...) o ilegal (sumideros fiscales, dinero negro, economía sumergida...), reducir las lagunas fiscales, eliminar el impuesto de alivio (como reducir la tributación por plusvalía, las opciones sobre acciones...), el aumento de impuestos a los más ricos, y eliminar o reducir algunos gastos contrarios al desarrollo sostenible (como los subsidios al petróleo...).

5.2.2 Cambios socioculturales y políticas estructurales

Las medidas y políticas socioeconómicas y laborales son importantes, pero no son suficientes, es más si se dedican a paliar situaciones, a actuar sobre los efectos, a generar inserciones en el mundo desigual... sus resultados en la equidad pueden ser raquíticos. Hace falta un cambio de modelo social y político.

A) Cambios en el poder: Gobernanza. participación, empoderamiento...

Un desarrollo socioeconómico inclusivo y sostenible requiere:

- Promover un cambio en las estructuras y las instituciones, dado que la desigualdad se asienta sobre la organización social. Por lo menos, hay que poner límites a un mercado generador de desigualdad y corregir sus fallos (especialmente en la asignación de crédito, recursos, formación –capital humano–...). El mercado es incapaz de autorregularse para generar desarrollo inclusivo.
- Crear buenos sistemas más que buenos programas: un sistema nuevo de valores, leyes y reglamentos adecuados y justos, soluciones sostenibles, política ética... que prevengan, eviten y corrijan la discriminación (económica, social, territorial...) y las grandes diferencias en los ingresos/rentas.
- Fortalecer la democracia, la gobernabilidad y la calidad institucional (Rodrik, 2004): participación activa de toda la sociedad en la toma de decisiones en

los asuntos públicos, transparencia, coordinación institucional. Poner fin a la corrupción (Wei, 1999) y poner coto a los grupos privilegiados para evitar que estos puedan condicionar las decisiones políticas a su favor.

- Una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad, a través de pactos y consensos sobre las estrategias de desarrollo. Articular políticas macroeconómicas y fiscales con políticas industriales, laborales y sociales.
- Democracia también en el ámbito laboral (potenciación de la negociación colectiva y la acción sindical...), poner límites a la desigualdad de ingresos (subir el SMI y fijar un salario máximo, o beneficio máximo, y que su ratio/factor no supere un determinado factor). Acceso igualitario al trabajo y a puestos directivos, sin discriminaciones.
- Políticas de equidad integrales que compense discriminaciones históricas. Políticas inclusivas y de cohesión territorial, social y económica. Compartir la riqueza y los ingresos/renta, un empleo digno, el empoderamiento económico. Cambios en nuestro sistema de producción y consumo hacia formas sostenibles. Las instituciones económicas equitativas sólo pueden surgir cuando la distribución del poder no sea tan desigual (Banco Mundial, 2006).
- Reducir los riesgos ambientales (climáticos, biodiversidad,) sociales (paz, conflictos, seguridad, libertad, justicia). Gestión urbana sostenible.

B) *Cambios socioculturales, en las relaciones sociales.*

Los cambios políticos serán posibles si se dan cambios socioculturales y ambos se reforzarán mutuamente. También la sociedad y las empresas tenemos una responsabilidad para alcanzar esta sociedad equitativa. Por ello, toda la sociedad debe contribuir a:

- Promover la autonomía y mitigar los riesgos, las vulnerabilidades. «Las personas que son vulnerables deben ser empoderadas» (ONU, 2015).
- Activar los capitales económico-financiero, humano, simbólico y social. Debe fomentarse el acceso a la información y recursos, el empoderamiento en la toma de decisiones... Cabe fomentar las organizaciones productivas, pero también las sociales.
- El comercio justo, el consumo responsable, la economía solidaria... y muchas otras formas en que la ciudadanía y el consumidor puede contribuir a un desarrollo más equitativo.

- Tratar la discriminación en forma integral, analizando las diferencias intragrupo (entre mujeres, inmigrantes...) que también pueden ser objeto de discriminación, y yendo a la raíz del problema no sólo a sus manifestaciones.
- La equidad en la distribución de roles debe alcanzar la familia, el trabajo, las empresas, las organizaciones y la política.
- Las relaciones sociales entre diferentes colectivos/categorías sociales (género, étnica, nacionalidad, clase económica, edad, orientación sexual, idioma/cultura...) se expresa en representaciones y normas sociales, instituciones y políticas, identidades subjetivas (proyectos de vida).
- Toda transformación cultural se enfrenta a resistencia al cambio y al tiempo necesario de maduración de los nuevos valores sociales. El resto es cuestión de perseverancia, inteligencia y compromiso.
- Plantear/tratar como homogéneas situaciones/condiciones que no lo son se traduce en desigualdades de hecho.

5.3. Medidas orientadas a colectivos o discriminaciones concretas

a) *Reducir la pobreza y exclusión.* Según el FMI (2015): «Hacer a los pobres más ricos es bueno para el crecimiento». Cuando aumentan los ingresos del 20% más rico el PIB se retrae (no beneficia a la economía) pero cuanto más mejoran los ingresos del otro 80% mayor es el crecimiento económico (Santos, 2015). Reducir la pobreza pasa porque se den mayores oportunidades, mejores instituciones, un manejo más efectivo de conflictos, uso más eficiente de los recursos de la sociedad y de los propios pobres (Banco Mundial, 2006), y porque los pobres puedan participar en el diseño de los programas específicos y desarrollar su capacidad de acción para salir de la pobreza (como ha mostrado los microcréditos del banco de los pobres de Muhammad Yunus). Además, hay que redistribuir la influencia/poder, ventajas y subsidios concentrados en los grupos dominantes, evaluar/considerar los efectos indirectos del cambio de política (invertir en escolarización de pobres, cambiará sus estereotipos y mejorará sus expectativas y desempeño). La dicotomía entre políticas de equidad y de crecimiento es falsa, ambas forman parte de un mismo paquete (Banco Mundial, 2006). Si la pobreza no es un atributo de determinados colectivos sino fruto de relaciones sociales, económicas y políticas, la estrategia contra la pobreza pasa por fortalecer las relaciones (internas y externas) más beneficiosas de esa población.

b) *Fomentar la equidad de género.* La realidad de las mujeres es social, política y económicamente diferente a la de los varones y por tanto deben darse las condiciones materiales, culturales y políticas para su contribución diferencial al diseño y el disfrute de los beneficios del desarrollo. No se trata de que las mujeres se incorporen a un mundo masculino en igualdad de condiciones (modelo Mujer y Desarrollo –MyD–) lo que por otro lado les suponía más carga y no cambiaba las relaciones de poder. Sino de empoderar a la mujer para cambiar roles y responsabilidades de ambos géneros y transformar la sociedad en su totalidad (enfoque Género y Desarrollo –GED–) (PNUD, 2006). El enfoque GED se inscribe en la idea de desarrollo orientada al fortalecimiento de los actores locales y sus capacidades, los liderazgos innovadores y democráticos, la equidad y la integración social.

La igualdad de género en términos de oportunidades económicas, capacidad de acción y decisión y dotaciones depende de los cambios en los hogares, los mercados (de trabajo, crédito, tierra, redes de contactos) e instituciones formales (sistema legal, educativo, sanitario, seguridad, infraestructuras...) e informales (roles de género, normas sociales y redes sociales). Las normas sociales que influyen en la persistencia de las desigualdades, puede ser aprendida en el hogar, pero a menudo son reforzadas por las señales del mercado y las instituciones que poseen una inercia considerable difícil de cambiar (por costumbre, por resistencia con sanción social o por interés de un grupo dominante).

c) *Equidad y cohesión territorial.* En un mundo globalizado (y de acelerados y profundos cambios tecnológico, económico, cultural y político) hay que aprovechar la diversidad de cada territorio, lo propio, para fortaleciendo las capacidades/potencialidades de cada uno, enfrentar mejor los retos que la globalización plantea, sin olvidar, que la economía real sigue siendo en un alto porcentaje de base local-regional. La realidad es diversa y en ella descansa parte de su riqueza. La identidad territorial es un instrumento para el manejo o gestión de las particularidades. Las desigualdades sociales (género, etnia, edad) y desequilibrios territoriales son obstáculos a los procesos de desarrollo local (Enríquez, 2005).

5.4. El desarrollo con equidad desde el ámbito local. Guía para navegantes

Si no corregimos las desigualdades, y seguimos actuando como hasta ahora, estamos abocados a una situación de alto riesgo social, económico y ambiental,

una situación insostenible. Muchos modelos y estilos de desarrollo se han basado en la desigualdad social y territorial o al menos no han sido sensibles a que éstas se produjeran. Parece claro que cabe introducir el enfoque de equidad (de género, territorial, fiscal, cultural, económico...) tanto en los ámbitos institucionales y comunitarios como económicos a través de procesos de sensibilización, diagnóstico, planificación, capacitación, fiscalidad...

Es fácil «hacer cosas» que sirvan para bien poco pero, aunque es complejo, si se dan algunas condiciones se puede avanzar en un desarrollo con equidad. Este cambio es posible y necesario.

La perspectiva de equidad le aporta al desarrollo una manera diferente de mirar y pensar la vida social y económica, la diversidad de las necesidades y demandas, los objetivos y beneficios del desarrollo. Se necesitan nuevos enfoques, nuevos métodos y estrategias para avanzar por las sendas del desarrollo con equidad (estructural, no sólo coyuntural), donde intervenga una amplia red de actores y medidas. Por eso requiere cambios en las políticas, las prácticas institucionales y las relaciones sociales inequitativas.

Las estructuras espaciales y los modelos de desarrollo pueden acentuar más la igualdad/desigualdad y la inclusión/exclusión y favorecer más a unos territorios o regiones que a otras y aunque muchas medidas contra la desigualdad se plantean a nivel gobierno estatal o autonómico, hay espacio de acción desde lo local. De hecho, las ventajas comparativas, asociadas a factores de localización y las estructuras laborales, sociales y económicas que resultan de modos locales de producción, crean trayectorias particulares para cada ciudad o territorio.

Las localidades que se focalizan en la dotación de infraestructuras y bienes públicos, que promueven los bienes comunes, se dotan de formas de gobernar eficientes, con reglas claras, saber hacer, responsabilidad, competencias y compromisos claros, que toleran la diferencia y son capaces de movilización social... tienden a ser más igualitarias y facilitan los procesos de movilidad social. En contraste las que operan con ineficiencia, corrupción, clientelismo, confusión público-privado... limita las oportunidades y la distribución del ingreso (ONU-CAF, 2014).

A continuación mostramos las bases para un plan de equidad desde lo local:

- *¿Por qué buscar la equidad?* La equidad es un importante factor del desarrollo sostenible. No puede haber desarrollo local estable si se mantienen colectivos excluidos del mismo y las desigualdades no desaparecen solas, hace falta intervenir.

- *¿Qué buscamos?* (Objetivo): Trabajar por un desarrollo inclusivo, equitativo y sustentable, mediante soluciones (políticas, económicas y culturales) apropiadas a cada caso y contando con la aceptación y participación activa de la mayoría (ONU-CAF, 2014). El mercado y la economía debe estar al servicio de la sociedad, el bien común y el desarrollo, y no al revés.
- *¿Dónde actuar?* Desde todas las instancias, pero muy especialmente desde el ámbito local, que es donde se dan las relaciones dialógicas, cara a cara, y se construye el conocimiento popular, las normas sociales, los valores compartidos y las pautas culturales que pueden sumar las sinergias necesarias para dar el cambio hacia la equidad como forma de relación social.
- *¿Quién?* Tienen que participar todos los actores y agentes sociales públicos, privados y sociales. La administración en sus diferentes niveles (internacional, nacional, regional, local): los ayuntamientos (el pleno y los técnicos municipales), liderados por su alcaldía, las empresas, los ciudadanos (organizados en asociaciones o no), y especialmente los colectivos discriminados o infrarrepresentados.
- *¿Cuándo?* Ya y en un corto plazo. Para algunos es un asunto de largo tiempo, de ir haciendo... pero hemos llegado a unos extremos donde la desigualdad es tal que se ha convertido en un riesgo civilizatorio. Sus nefastas consecuencias sobre la sociedad, la naturaleza y la propia economía no permiten seguir haciendo declaraciones de buena intención, tomar algunas medidas y dejar que la inequidad siga creciendo. Ha llegado el momento de asumir –por parte de todos– nuestras responsabilidades para con las personas y la naturaleza.
- *¿Qué podemos hacer?* Para lograr la equidad hay que:
 - Reforzar la capacidad de acción de la administración local (más sensible a los problemas de sus vecinos), de los sindicatos (para contrarrestar el poder del capital), de la sociedad civil y sus asociaciones, hacia una democracia participativa.
 - Visibilizar y analizar las distintas situaciones de los colectivos discriminados (roles, condiciones de vida y trabajo...), sus relaciones con el resto de la sociedad y sus efectos.
 - Tomar las medidas necesarias para eliminar los obstáculos a la igualdad, compensar los efectos de la discriminación histórica y fomentar la participación del grupo discriminado en los ámbitos sociales, económicos y políticos. Promover/capacitar especialmente a los colectivos más vulnerables.

- Las respuestas tienen que diferenciar entre las adaptativas (prácticas) y las transformadoras (estructurales) según pretendan ayudar a sobrellevar las necesidades socialmente impuestas (paliar desigualdades mediante ajustes coyunturales) o una transformación cultural (tendientes a superar la desigualdad mediante cambios estructurales: cambiar las relaciones varón/mujer, rico/pobre, entre culturas o etnias, diversidad funcional..., territorios rural/urbano). No se trata sólo de aliviar la desigualdad sino de actuar sobre los factores que la ocasionan. Ello pasa por generar propuestas viables de cambio en la realidad material, formal y simbólica de la discriminación.
- Las respuestas en torno a un problema (por ejemplo el desempleo juvenil), deben atender a las diferentes líneas de categorización/vulnerabilidad (mujeres jóvenes, jóvenes con discapacidad, jóvenes inmigrantes...) o puede que sólo ayuden a un sector tipo muy determinado (joven varón urbano, con inquietud, sin cargas familiares, sin limitaciones funcionales y sin otras «etiquetas»).
- Remover obstáculos, corregir discriminaciones y desigualdades históricas consolidadas, y establecer políticas públicas positivas (compensatorias) (ONU-Hábitat, 2010).
- La vivienda, el transporte y el espacio urbano (competencia de la administración local) y una buena articulación en la economía regional y global pueden jugar un papel igualador de la sociedad.
- Ningún apoyo a lo que no suponga empleo digno de calidad y economía verde y solidaria. Incorporar el enfoque del libro blanco de la Economía social de la UE (Social Economy Europe, 2015).
- ¿Cómo? Una estrategia pública para un desarrollo con equidad estructural pasa por:
 1. Liderazgo. Valentía política para enfrentarse a fuertes intereses creados y perspectivas muy arraigadas. Compromiso y liderazgo político para diseñar e implementar firmes políticas de equidad. Fortalecimiento de la capacidad de gestión.
 2. Construir alianzas con los diferentes niveles de gobierno, y con las organizaciones sociales y económicas. Aplicar mecanismos de concertación, coordinación y gobernanza compartida para aprovechar el potencial de todos. Ello no se da de forma espontánea y requiere determinación, esfuerzos, empoderamiento, participación...

3. Calidad institucional (Ética y eficiencia). Cuidar que las instituciones políticas, públicas y privadas sean éticas, eficientes, transparentes, de calidad... Aunque las políticas locales orientadas a conseguir sociedades más igualitarias tienden a ser más eficientes, es deseable buscar explícitamente esta eficiencia. Las características de una buena política de igualdad (participación, integralidad, transversalidad, el consenso...) son válidas para otras políticas con lo cual mejora la calidad de la gestión municipal y su eficacia (ONU-Hábitat, 2010)
4. Partir de diagnósticos participativos sobre la realidad local desde la perspectiva de la igualdad y discriminación y contando con todos los actores sociales y especialmente –pero no sólo– con los más vulnerables y excluidos. La mayoría de estudios sobre desigualdad han ignorado la diversidad intragrupo, tratando a todos como iguales, con las mismas capacidades e intereses que equiparan muchas veces a los de la sociedad mayor. No parece esta una buena práctica, antes bien, consideramos que para evaluar la desigualdad habrá que tener en cuenta: 1) Las diversas oportunidades que nos ofrece el entorno natural y social en el que vivimos. 2) La diversidad personal de capacidades y objetivos buscados. 3) La posición social que ocupa el colectivo o grupo discriminado y los diferentes ámbitos de discriminación. 4) El ámbito o bien considerado (libertad, derecho, ingresos, patrimonio, recursos...). También las iniciativas, programas o políticas han de ser evaluados atendiendo a las diferentes sensibilidades y perspectivas de tales grupos y contando con ellos y con la sociedad mayor.
5. Enfoque integral y coordinado de las actuaciones. Diseñar, iniciativas estratégicas, dinámicas e innovadoras, aprovechando el capital social y las normas culturales locales. Iniciativas tipo Equal, Leader, Urban... o enfoques como la economía del bien común, economía solidaria.
6. Avanzar hacia políticas positivas más que paliativas, de prevención y promoción más que antidiscriminatorias, de compensación o discriminación positiva, promoviendo cambios estructurales y removiendo obstáculos: lo que supone actuar más sobre los que imponen las trabas que con los colectivos vulnerables que las sufren.
7. Transversalidad. La política local de igualdad deben dirigirse a todos los colectivos/categorías sociales (género, edad, clase, etnia...), a todos los ámbitos de la vida (cultural, económica, laboral, escolar...) y por tanto a todas

las áreas de la política local (políticas sectoriales). Pueden haber programas dirigidos a superar la discriminación de cada colectivo (mujeres, niños, ancianos, personas con diversidad funcional, inmigrantes, pobres, parados, trabajadores, minorías étnicas...) pero cabe una política de equidad dirigidas a todos ellos en conjunto y a toda la ciudadanía.

8. Empoderamiento y participación. El desarrollo (inclusivo) es fruto de la participación y la concertación de todos y todas en la toma de decisiones estratégicas y en la movilización de recursos para alcanzarlo. Para ello es preciso colaborar en el empoderamiento (capacitación) que les permita decidir con madurez (conocimiento de causa, riesgos y alternativas) por sí mismos y movilizar energías para el cambio, es decir, convertirse en sujetos del desarrollo local, pues este no puede lograrse sólo por la acción de «los otros».
9. Incorporar a los grupos vulnerables en el diseño e implementación de las políticas, programas e iniciativas locales e incluir en todas ellas la perspectiva de tales colectivos.
10. Programas de participación social, fomento del asociacionismo. Incrementar la formación y competencias ofrecen más oportunidades socioeconómicas.
11. Creación figuras tipo CES (Consejo económico y social), GAL (Grupos de acción local), o similar y un marco regulatorio garantista de la participación, la equidad y la inclusión.
12. Igualdad como proceso y no sólo como objetivo... Hay que otorgar a los colectivos en desventaja, una voz igualitaria para diseñar y alcanzar las mejoras en sus comunidades, y desarrollar la totalidad de sus potencialidades de desarrollo económico y social.
13. Centrar todos los recursos públicos y comunitarios en impulsar la economía social y verde, orientada al bien común, con empleo de calidad, arraigado al territorio... No vale apoyar cualquier actividad empresarial orientada a maximizar el beneficio, a costa el trabajo, la naturaleza y la cohesión social.
14. Basándose en buenas prácticas y también arriesgando, innovando nuevas fórmulas. Tomar como guías modelos y programas existentes.

Como cierre final, cabe apuntar la necesidad de que hay que poner en valor las buenas prácticas y experiencias que van por el buen camino, y mostrar que se

puede hacer políticas y programas locales que fomenten la equidad, evaluarlas y mejorarlas.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, T. (2012.): «España, desarrollo frustrado y retorno a la periferia», en *El País*, 05-08-2015.
- Azagra, J. (2015): *La sociedad inclusiva: entre el realismo y la audacia*. PPC Editorial.
- Banco Mundial (2012a): *Avanzar hacia la igualdad: promover la equidad de género a través del desarrollo humano*.
- Banco Mundial (2012b): *Informe sobre el desarrollo mundial: igualdad de género y desarrollo. Mensajes principales*.
- Banco Mundial (2006): *Informe sobre el desarrollo mundial 2006: equidad y desarrollo*.
- Berg, A. & Ostry, J.D. (2011): *Igualdad o eficiencia: ¿Son antagónicas o van de la mano?*
- CEPAL (2015): *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*.
- CESE (2015): Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión ... Sexto informe sobre cohesión económica, social y territorial: inversión para el empleo y el crecimiento [COM(2014) 473 final] (DOUE 242/08, 23.7.2015).
- CC.OO. (2014): *Guión FSC CCOO PV Asambleas reforma fiscal abril-mayo 2014*.
- CC.OO. (2015): *Crecen las retribuciones de responsables y accionistas y bajan las de los trabajadores*.
- EAPN (2015): *El estado de la pobreza*. 4º Informe. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España 2009-2013.
- Enríquez, A, (2005): *Desarrollo local: ruta hacia la equidad y apuestas por la justicia. Reflexiones preliminares*. Ed. FUNDE, México.
- Escribano, M, (2015): «El estado social de la nación: indicadores del nuevo 'modelo precario' en España», en *Infolibre.es* consultado 2015-04-17.
- Estivilli, J. (2001): *Las políticas sociales de la Unión Europea en los albores del nuevo milenio*. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- FCM-FeV (2004): *Una ciudad a la altura de las mujeres. El papel de las municipalidades en el alcance de la igualdad de género*.

- FEMP (2009): *Guía para la Gestión de las Políticas Locales de Igualdad en los Gobiernos Locales de Municipios de menos de 10.000 Habitantes*
- FEMP (2006): *Documento marco para la gestión de las Políticas Locales de Igualdad.*
- FMI (Dabla-Norris, E. et al. 2015) *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective.* FMI.
- Fundación Alternativas (2013): *1er Informe sobre la Desigualdad en España 2013.* Ed.
- Fundación 1º de Mayo (2013): *Desigualdad y estado social en España.* nº 64. Disponible en www.1mayo.ccoo.es
- Fundación 1º de Mayo (2014): *Actas del II Congreso Trabajo, Economía y sociedad.* Madrid.
- García-Herrero (2015): *Informe sobre el estado social de la nación 2015 ¿y si ya hemos salido de la crisis...?.* Ed. Asociación Estatal de Directores y gerentes en Servicios Sociales.
- Giner, S. (1998): *Diccionario de Sociología.* Alianza Editorial.
- Guidens, A. (2002): *Sociología.* Ed. Alianza Editorial.
- Jiménez, (2012): *Antropología de las decisiones empresariales: el caso de España.*
- IIEL-OIT (2011): *Empleos de calidad para una nueva economía.* España. Colección Estudios sobre el crecimiento con equidad en España.
- IIEL-OIT (2011): *Estudios sobre el crecimiento con equidad. Cómo lograr una recuperación sostenible: Medidas nacionales innovadoras.*
- Larrañaga, M. y Lubeto, Y. (2011): *El Desarrollo Humano Local: aportes desde la equidad de género.* Cuadernos de trabajo.
- Macionis, J.J. y Plummer, K (1999): *Sociología.* Ed. Prentice Hall.
- MIlanovic (2011): *Desigualdad. Finanzas & Desarrollo F&D.*
- OCDE (2015): *¿Por qué reducir la desigualdad nos beneficia? ... en España*
- OCDE (2008): *¿Crecimiento desigual?: distribución del ingreso y pobreza en los países de la OCDE. Resumen*
- OCDE (web) <http://www.oecd.org/social/inequality.htm>
- OIT-IIEL (2011): *Cómo lograr una recuperación sostenible: medidas nacionales innovadoras.* Col. Estudios sobre el crecimiento con equidad.
- ONU (2015): *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*
- ONU-Hábitat CAF (2014): *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina.*

- ONU-Hábitat (2010a): *El derecho a la ciudad: uniendo el urbano dividido*.
- ONU-Hábitat (2010b): *Igualdad de género para ciudades más inteligentes. Desafíos y avances*.
- ONU-HABITAT/ROLAC (): guía práctica, municipios en busca de equidad.
- Oslak, O. y Gantman, E. (2007): *La agenda estatal y sus tensiones: Gobernabilidad, desarrollo y equidad*. pp. 79-110.
- Oxfam (2014): *Tanto tienes, ¿Tanto pagas? Fiscalidad justa para una sociedad más equitativa*. Informe de Oxfam intermón nº 35.
- Oxfam (2013). *La trampa de la austeridad. El verdadero coste de la desigualdad en Europa*. Informe
- Portet et al. (2011): «Nuevos escenarios para el desarrollo local. Innovación territorial, responsabilidad territorial y políticas activas de empleo», en *Calvo, R. et al. (2011) Nuevos escenarios para el desarrollo local. Innovación territorial, responsabilidad territorial y políticas activas de empleo*. Ed. Germania, Alzira (Valencia).
- PNUD (2011): *Informe de Desarrollo Humano 2011: Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*.
- PNUD (2006): *Desarrollo local con equidad de género: reflexiones*.
- Santos, J, 2015: «¿Y si ya hemos salido de la crisis?», en *El diario*, 2015-06-03.
- Sen, A. (1992): *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza Editorial 1995, 86 pgs.
- Social Economy Europe (2015): Libro blanco de la economía social... retomando la iniciativa.
- Stiglitz, J. E. (2012): *El precio de la desigualdad*. Ed. Taurus.
- Subirats, J. (2014): *Más desigualdad, menos justicia, menos democracia*.
- Tamborero (2008). Tema 4: El objetivos de la redistribución de la renta. La Nau Gran: política económica.
- UNESCO (2005): «Convención diversidad expresiones culturales»: La diversidad cultural constituye uno de los principales motores del desarrollo sostenible.
- UNDP (2006). Índice de Desarrollo Humano de 2006. (hdr.undp.org/en/media/indicadores?.pdf).
- Wolfensohn, J. D. (2000): *Hacia un mundo con equidad*.

CAPÍTULO 2

COOPERACIÓ INTERMUNICIPAL PER A L'EQUITAT TERRITORIAL: EL CAS DE LA MANCOMUNITAT DE LA RIBERA ALTA*

Joaquín Farinós Dasí

IIDL-Dpt. de Geografia, UVEG (Joaquin.Farinos@uv.es)

Andrés Gomis Fons

Màster en Gestió i Promoció del Desenvolupament Local (IIDL-UVEG)
(angofons@alumni.uv.es)

RESUM

En aquesta comunicació es presenta la governança com a factor determinant de l'objectiu de l'equitat territorial, i en aquest sentit es consideren dos conceptes clau: policentrisme (en la seua accepció no morfològica sinó funcional, i no exclusivament urbana sinó urbano-rural, un aspecte habitualment esquivat) i cooperació territorial (de geometries variables) com a forma d'aconseguir una dotació de serveis i una aplicació de polítiques amb impacte territorial de manera més eficient. Per a açò es pren com a referència tant el principi de cohesió territorial i la seua configuració desenvolupada principalment des de la Unió Europea, com l'Estratègia Territorial de la Comunitat Valenciana, que posa èmfasi en els elements de gestió territorial. Després d'aquesta contextualització, la comunicació presenta l'anàlisi de la forma de cooperació intermunicipal predominant fins ara en el nostre territori, la mancomunitat, mitjançant un estudi de cas: la Mancomunitat de la Ribera Alta.

Paraules clau: governança, cooperació intermunicipal, cohesió territorial, relacions urbano-rurals, Comunitat Valenciana, Ribera Alta.

* Aquest treball ha sigut realitzat en el marc del projecte d'investigació CSO2012-36960 « Del gobierno a la gobernanza y gobernabilidad efectiva del territorio: guías para un nuevo desarrollo territorial », Pla Nacional d'I+D+i 2008-2011, cofinançat pel FEDER.

1. INTRODUCCIÓ

La cohesió territorial és un concepte que s'ha anat desenvolupant, sobretot, a partir dels documents i la política regional de la Unió Europea (d'ara en avant UE). Per poder aconseguir l'objectiu de la cohesió territorial i un desenvolupament equilibrat dels territoris (justícia espacial) es destaca el paper de la cooperació territorial, les noves formes de governança i el policentrisme. L'aproximació a aquests conceptes la fem a través d'un estudi de cas en la comarca de la Ribera Alta, de manera que ens centrarem en l'àmbit de proximitat, el territori valencià, i posarem el focus en la incidència que, per a l'equitat en el territori, tenen les mancomunitats (amenaçades per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local –d'ara en avant LRSAL–). La coexistència en aquest espai d'anàlisi de ciutats intermèdies, però també de municipis xicotets amb poca població i dotació de serveis, és el principal element que, des del punt de vista del desenvolupament policèntric i urbano-rural integrat, fa pensar que es tracta d'un interessant exemple en què es donen les condicions per il·lustrar aquest tipus de desenvolupament.

El present treball se centra en l'engranatge urbano-rural dins del sistema de ciutats mitjanes, donada la seua importància en la vertebració del territori valencià. En aquest cas es recupera i amplia cap a allò rural un argument, el de la importància de les ciutats mitjanes, en el que ja s'insistia des d'una perspectiva clarament urbana en diversos estudis des de finals dels anys 1980 i principis dels 90. Es tracta d'estudiar en quina mesura la cooperació entre els municipis coadjuva a l'accés de la ciutadania als serveis («d'interés general» en terminologia europea) en tot el territori. Partim, com a hipòtesi, de la conveniència d'un desenvolupament integrat en el que es complementa el node principal urbà amb el seu entorn rural.

2. EQUITAT (SERVEIS D'INTERÉS GENERAL) I COHESIÓ TERRITORIAL EUROPEA

El *Tractat de la Unió Europea*, en el seu art. 3.3, fa referència al foment de la «cohesió econòmica, social, cultural i territorial». En desplegament d'aquest compromís es desplega la política de cohesió amb l'objectiu d'aconseguir un desenvolupament territorial equilibrat i sostenible en la UE. El *Tractat de Funcionament de la Unió Europea* (d'ara en avant TFUE) arreplega en el Títol XVIII (arts. 174-178)

allò relatiu a aquesta política. No obstant això, és amb el document de l'*Estratègia Territorial Europea* (d'ara en avant ETE) de 1999, el *Tercer Informe sobre la cohesió econòmica i Social* (CE 2004: 27) i sobretot amb el Nou Tractat de la UE, de Lisboa 2007 (ratificat definitivament a finals de 2009), quan es va dur a terme des de la Unió Europea un progressiu reconeixement del concepte de cohesió territorial (Farinós 2009 i 2013). La cohesió territorial «posa l'èmfasi en les oportunitats de desenvolupament per estimular la cooperació i la creació de xarxes, prestant més atenció a les fortaleses de cada territori i a una major adequació dels instruments de les polítiques» (Faludi, 2005). Així, en l'ETE s'aposta pel policentrisme i la descentralització per a una major competitivitat i equitat territorial, quelcom que continuarà present en les successives agendes territorials (2004, 2007 i 2011); malgrat fer-ho amb un mètode més intergovernamental i menys comunitari. En això tindrà una importància capital la cooperació territorial, que d'iniciativa comunitària (*Interreg*) passarà a tercer dels objectius de la política de cohesió en el quart període de programació 2007-2014.

Aquest reconeixement va culminar l'any 2008 amb la publicació del *Llibre Verd sobre la cohesió territorial. Convertir la diversitat territorial en un punt fort* (CE 2008), en el qual s'adverteix dels riscos de la concentració de l'activitat econòmica en unes poques àrees i es destaquen les possibilitats que ofereix la xarxa urbana europea per a aconseguir l'objectiu d'un desenvolupament sostenible mitjançant un millor ús dels actius territorials propis. Per tant, es proposa reduir les diferències de densitat entre territoris mitjançant la potenciació del desenvolupament coordinat de ciutats en zones mixtes i rurals, connectar els territoris procurant l'accés als principals serveis i promoure la cooperació a diferents nivells. En el mateix sentit, l'*Estratègia Europa 2020* proposa com a prioritats per a la UE el creixement intel·ligent, sostenible i integrador, i estableix una sèrie d'objectius principals que es tradueixen a objectius nacionals, de manera que s'arriben a combinar les mesures europees amb les nacionals. Malgrat que hi ha un escàs èmfasi en el component territorial, aquesta circumstància es tracta de pal·liar amb l'elaboració, a manera de complement, del document de l'*Agenda Territorial de la Unió Europea 2020*. Resulten especialment interessants determinades fórmules que promou la nova política de cohesió i que es corresponen amb sistemes de governança territorial: les *Estratègies de Desenvolupament Local Participatiu* (arts. 32 i ss del Reglament (UE) 1303/2013) i les *Inversions Territorials Integrades* (art. 36 del mateix Reglament).

En el procés de discussió de l'esmentat Llibre Verd, van ser sorgint una sèrie

d'aportacions, entre les que podem destacar les del *Fòrum d'Experts sobre la cohesió, la diversitat i el desenvolupament territorial*, en el qual va participar un dels autors d'esta comunicació, que van ser arreplegades per Fernández Tabales et al. (2009). Aquest Fòrum va oferir una definició (ODTA, 2009) que distingeix els diferents components del concepte sintetitzades en tres elements: l'articulació física entre les parts del territori, l'equitat territorial i la identificació de la comunitat amb un projecte en comú. Es tracta, en tot cas, d'elements interrelacionats, i prova d'això és la importància que té la connectivitat i accessibilitat física en l'equitat territorial (Ojeda, 2008), o la forma en què l'existència d'una identitat diferenciada i un sentit de pertinença pot facilitar processos de desenvolupament basats en l'eficiència i en l'equitat territorial (Precedo 2006).

3. POLICENTRISME PER A L'EQUITAT TERRITORIAL

L'esmentat fòrum d'experts defineix l'equitat, concepte en què volem centrar-nos en aquesta comunicació, com la «igualtat d'oportunitats per aconseguir el desenvolupament de la persona en totes les parts d'un territori». Es tracta d'un concepte vinculat a la igualtat d'oportunitats i d'accés als béns, serveis, equipaments i infraestructures necessàries per poder desenvolupar una iniciativa o projecte de vida en qualsevol lloc. Tanmateix, hi ha importants desequilibris i diferències en el benestar i qualitat de vida depenent de la localització, i aquestes diferències es donen especialment entre àmbits rurals i urbans. És per això que l'equitat territorial ha de convertir-se en un criteri que ha de guiar les actuacions públiques.

L'equitat no equival a la igualtat absoluta en totes les parts del territori (el qual és anisotròpic *per se*, amb les seues pròpies característiques i potencialitats) sinó que cal entendre-la com a equilibri. L'equilibri és possible quan es produeix una adequada relació entre la dotació efectiva de recursos i serveis i les necessitats de la població. És ací on la gestió territorial cobra un paper central, i adquireixen protagonisme com a variables principals de la dita gestió l'accessibilitat i la necessitat (Ojeda, 2008: 16). L'accessibilitat no equival necessàriament i única a una major dotació d'infraestructures, ja que també pot ser millorada repensant la mobilitat (fent-la més sostenible) i el millor accés a béns i serveis (ODTA, 2009). Això ens porta a la qüestió de com poder distribuir-los i gestionar-los, per quines administracions (descentralització, *public choice*, concentració en mans de les Diputacions

per aconseguir majors economies d'escala...) i a quin tipus de relacions entre elles. Aquestes poden ser exclusives i excloents, descoordinades doncs, o bé acollir-se a noves formes de coordinació i cooperació més eficients: noves formes de governança entre territoris/municipis i nivells politicoadministratius (horitzontal, entre iguals, cas de comarques o mancomunitats, o vertical, entre distintes administracions i inclús amb la participació de la iniciativa privada i la societat civil, cas dels consorcis).

L'ETE i altres documents posteriors que la segueixen i la prenen com a referència contempnen el policentrisme funcional (l'objectiu del qual és promoure el desenvolupament de diferents pols perifèrics per complementar la concentració de l'activitat existent en el conegut com a Pentàgon europeu –Londres, París, Milà, Munic i Hamburg–) la manera d'aconseguir una major equitat entre el centre i les perifèries europees. Però el policentrisme també es contempla a altres escales, entre elles les pròpies regions, fent partícips a les àrees rurals d'aquest nou model desenvolupament. Sobre la base del propi patrimoni natural i cultural, primer; a partir del que s'ha donat a cridar nous serveis ecològics i infraestructura Verda (ampliant el concepte de multifuncionalitat, d'agrícola a rural, i finalment a territorial) després. Les regions que compten amb un gran nombre de ciutats de distint nivells, però sobretot mitjanes i xicotetes, poden articular una xarxa que els permeta actuar cooperativament i aportar, a més, serveis fonamentals a les zones rurals pròximes de tota la regió. Zones rurals que, al seu torn, aporten els seus propis serveis, recursos i qualitats a la seua regió i configuren un nou espai de desenvolupament més imbricat, cohesionat i divers.

El nou punt de partida és una revisada interrelació i complementarietat entre els entorns rurals i urbans (sense hegemonies i una major deference entre tots dos), davant d'una realitat en què els límits entre ells resulten cada vegada més difusos. Es manté la vella idea dels pols de desenvolupament, que organitzen el territori com a centres urbans encarregats de dinamitzar els seus entorns pròxims. El que canvien són les condicions i formes d'aquesta dinamització. Els territoris, en especial els rurals, prenen un paper més proactiu i repolitizat. Arriben a convertir-se en agents actius del seu propi desenvolupament mitjançant una major participació de la població i dels Grups d'Acció Local, junt amb l'administració local, en el disseny, aplicació i seguiment i avaluació de polítiques, plans, programes, projectes i actuacions plantejats des dels distint nivells de responsabilitat i competència. Aquesta dinamització també pot realitzar-se mitjançant fórmules específiques

d'equitat com són els instruments de compensació intermunicipal, mitjançant els quals es pretén pal·liar les diferències derivades dels diferents usos i aprofitaments del sòl autoritzats en cada lloc, a fi d'aconseguir un model territorial més sostenible (Font i Perdigó, 2002). Tot i que estaven previstos en l'anterior Llei d'Ordenació del Territori i Protecció del Paisatge (LOTPP) de 2004 valenciana (recentment substituïda per la nova Llei d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge de la Comunitat Valenciana –LOTUP– de 2014), han tingut un escàs èxit en el nostre territori.

Des del punt de vista de l'accessibilitat, un dels elements clau per a la cohesió segons el Llibre Verd és garantir un accés més equitatiu a serveis com «l'assistència mèdica, l'educació i l'energia sostenible, accés a internet de banda ampla, connexions eficaces a xarxes d'energia i forts vincles entre les empreses i els centres d'investigació» (CE, 2008). És a dir, el subministrament a les zones rurals no es limita tan sols a les infraestructures i equipaments públics més bàsics, a un desenvolupament comunitari més tradicional o compensatori, sinó que comprén un inventari més ampli de serveis i actuacions, que poden arribar a ser coordinades mitjançant estratègies territorials locals integrades (nous plans estratègics basats en la iniciativa i potencial territorial propis).

Des del concepte de sistema productiu local, autors com Méndez (2006) i Pascual i García Cuesta (2008) ressalten la importància que també té l'accés a elements intangibles com ara el coneixement i la informació a l'hora de poder generar innovació i activitat econòmica en les pròpies àrees rurals. Això passa necessàriament per les ciutats intermèdies, que sense ser centres metropolitans «compten amb suficient massa crítica i poden actuar com a intermediaris entre la gran ciutat i els espais rurals» (Méndez 2006). En tot cas, queda clar que l'àmbit apropiat de referència per a un desenvolupament d'aquestes característiques és el supramunicipal i subregional (ODTA 2009). Aquest criteri ve reforçat per altres principis de llarga tradició com són els de proximitat i subsidiarietat, i es concreta en les noves àrees o regions funcionals, ciutats-regió... i el nou enfocament *local/place based* a l'hora de posar en marxa noves polítiques de desenvolupament local (Barca, 2009). Cal insistir: en aquestes relacions funcionals es pretén potenciar la complementarietat urbano-rural, en la que els espais rurals deixen de ser «pàries» per convertir-se en un àmbit imprescindible, junt amb l'urbà, i de la combinació dels quals sorgeix un nou compost en forma de nou desenvolupament territorial local.

4. COOPERACIÓ INTERMUNICIPAL COM A BONA PRÀCTICA DE GOVERNANÇA TERRITORIAL

La cohesió territorial contempla elements de governança territorial, la qual suposa una *precondició* per a la primera (Farinós, 2008). En aquest sentit, i seguint una interpretació de governança com a estructura per al bon govern dels territoris, posarem el focus en les institucions i les estructures polítiques i administratives que es constitueixen per aconseguir l'objectiu de l'equitat territorial. No podem oblidar que l'important és la *policy*, és a dir, les polítiques i actuacions per a la cohesió territorial, però en elles tenen una importància capital la *polity*, les estructures i ens que permeten en el seu funcionament dur a terme de forma més eficaç les dites accions (Farinós, 2008). La governança és un procés que s'adaptarà a cada territori en funció de les seues pròpies característiques, en el que la col·laboració i la flexibilitat resulten aspectes clau. Tenint en compte aquests principis, i partint de la idoneïtat de l'escala supramunicipal i subregional com la predilecta per formular i aplicar plans i estratègies per a la cohesió territorial, entenem que la cooperació intermunicipal resulta un element fonamental de la governança territorial. D'una banda, pels avantatges col·laboratius que implica en termes d'eficiència i d'accessibilitat als béns i serveis públics. D'altra, per afavorir, en coherència amb els principis de subsidiarietat i proximitat, el compliment dels principis d'obertura, participació, responsabilitat, eficàcia i coherència que caracteritzen el que la Comissió Europea anomenada *bona governança* (CE, 2001).

La qüestió de la cooperació intermunicipal guarda relació tant amb l'articulació i la cohesió territorial (Farinós, 2013), com també amb el clàssic debat sobre l'escala òptima per a la prestació de serveis (concentració o descentralització –*public choice*–) i els àmbits territorials d'actuació dels governs. Sobre la segona cosa, treballs com el d'Alesina i Spolaore (2008) han analitzat la grandària òptima d'un país des del punt de vista de l'anàlisi econòmica; altres, com el més recent de Lago-Peñas i Martínez Vázquez (2013) se centren en el govern local des d'una perspectiva politològica. En el segon treball, com destacava Simón (2013), s'aprecia bé que l'escala resulta un element clau ja no sols per a l'eficiència econòmica de la prestació de serveis, sinó també la responsabilitat i dació de comptes (*accountability*), la corrupció, la participació ciutadana o la representació política. L'equació entre més eficiència (economia) i més democràcia (política) no és fàcil de resoldre de forma asèptica o no participant.

Són moltes i diverses les raons que impulsen als municipis a desenvolupar fórmules associatives. Autors com De Mello i Lago-Peñas (en Lago-Peñas i Martínez Vázquez, 2013) han destacat que, en línies generals, respon a la necessitat de maximitzar les economies d'escala i d'internitzar els *spillovers* que es produeixen entre els municipis, per reduir així els costos de prestació per unitat. D'altra banda, treballs quantitius com el de Bel i Warner (2013) parteixen d'una revisió als estudis realitzats fins al moment en la literatura existent i arpleguen els principals factors que afavoreixen l'associació: les limitacions financeres, la generació d'economies d'escala, la professionalització de la gerència i superar el microfundisme (municipis xicotets o suburbans). Contràriament, alguns dels elements que la dificulten serien els costos de transacció, l'heterogeneïtat ètnica dels municipis, la riquesa de la comunitat o les diferències polítiques. Així doncs, com avançàvem al referir-nos a la complexa solució de l'equació economia versus política, els motius que en cada cas poden contribuir a la cooperació intermunicipal són heterogenis.

La forma de cooperació intermunicipal en què ens centrem en aquesta comunicació són les mancomunitats de municipis. Es regulen per l'art. 44 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local (d'ara en avant LBRL) i els arts. 91 a 107 de la Llei 8/2010, de 23 de juny, de la Generalitat, de Règim Local de la Comunitat Valenciana (d'ara en avant LRLCV)¹. La LBRL reconeix als municipis «el dret a associar-se amb altres en mancomunitats per a l'execució en comú d'obres i serveis determinats de la seua competència», a la qual cosa afegeix que tenen personalitat i capacitat jurídiques per complir els seus fins específics i que es regeixen pels seus estatuts. Es tracta, doncs, d'ens que emanen del dret de lliure associació dels municipis i de la seua voluntat de fer-ho, caracteritzades per la seua flexibilitat i adaptabilitat, ja que són els municipis els que decideixen la seua configuració i competències. Donat que actuen a nivell supralocal permeten, d'una banda, generar economies d'escala per prestar serveis en municipis xicotets que d'una altra forma no serien viables i, d'altra, una major rendició de comptes i participació per la seua major proximitat física al ciutadà respecte d'altres administracions. Motius suficients per explicar que haja sigut la fórmula de cooperació intermunicipal més estesa i que més incidència ha tingut

¹ A les que afecta la més recent Llei 27/2013, de 27 de desembre, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local (<http://www.femp.es/files/3580-769-fichero/LBRL%20CONSOLIDADA.pdf>).

en el nostre territori, tot i que de moment es limita bàsicament a un nivell administratiu (ODTA, 2009). És açò el que motiva l'interés per aprofundir en el seu impacte en l'equitat territorial.

5. CARACTERITZACIÓ DEL CONTEXT VALENCIÀ

Segons dades de l'Institut Nacional d'Estadística, la Comunitat Valenciana comptava en 2014 amb un total de 5.004.844 habitants, repartits en 542 municipis, la qual cosa suposa una població mitjana (hipotètica) de 9.234,03 habitants per municipi i una densitat de 215 hab./km². Són millors xifres que les que presenta de mitjana el conjunt espanyol. Amb tot, aquestes dades amaguen grans desequilibris que suposen un repte per a una adequada prestació de serveis i gestió territorial. Com és ben sabut, coexisteixen en el territori valencià grans ciutats i àrees urbanes amb municipis escassament poblats. A més, des d'un punt de vista territorial la població urbana es concentra en una sèrie de grans poblacions, fonamentalment ubicades en el litoral, però alhora la major part dels municipis són xicotets i poc poblats. Quasi dos terços dels municipis valencians tenen menys de 5.000 habitants, més de tres quartes parts presenten una superfície menor que la mitjana dels municipis espanyols i menys de la meitat tenen una densitat superior a la mitjana espanyola (MPT, 2009).

Tot i això, el territori valencià ofereix grans potencialitats derivades de la seua diversitat urbana. Tal com destaca el volum de l'ETCV dedicat al sistema de ciutats valencià, la Comunitat Valenciana és un dels territoris que compta amb un dels més equilibrats i millor distribuïts sistema de ciutats pel nombre de ciutats mitjanes que hi ha. Aquesta circumstància, tenint en compte el potencial d'aquestes ciutats en termes d'equilibri territorial, representa una bona oportunitat per millorar l'accés a béns i serveis arreu del territori. L'ETCV destaca el policentrisme i l'equilibri del sistema de ciutats com una fortalesa en els objectius de: mantindre la diversitat i la vertebració del sistema de ciutats (objectiu 1), aplicar de forma eficient els instruments d'equitat territorial (objectiu 12) i desenvolupar fórmules innovadores de governança territorial (objectiu 25). En aquest sentit, en funció de les àrees d'influència de les ciutats i en el marc de la complementarietat i cooperació urbano-rural, en el document de l'ETCV el territori valencià s'ha dividit en quinze àrees funcionals segons criteris de polaritat territorial (calculada en funció

dels fluxos de mobilitat per motius de treball, per consum, oci i provisió de serveis administratius i pels fluxos de provisió de serveis avançats a empreses).

Tanmateix, i malgrat que es donen les condicions per teixir una xarxa eficient de nuclis que permeten equilibrar el territori, per a un adequat i equilibrat accés als béns i serveis es requereix la cooperació entre les distintes administracions i amb els actors privats. En aquest aspecte la situació és menys favorable. Els mateixos documents que contemplen com a fortalesa la xarxa de ciutats, en canvi destaquen com a debilitats el dèficit existent quant a governança, planificació i cooperació supramunicipal i intercomunal. Cal destacar, a més, que els Plans d'Acció Territorial (d'ara en avant PAT) de caràcter integrat, plans d'ordenació territorial subregionals integrals que haurien d'aplicar les recomanacions de l'ETCV en àmbits territorials concrets, suposadament coincident amb les àrees funcionals proposades, no han tingut cap desenvolupament fins al punt que cap d'ells ha sigut aprovat definitivament. Cal afegir, a més, que alguns dels instruments que es van articular per a la compensació interterritorial pels diferents usos del sòl permesos, com era el Fons d'Equitat Territorial, que ja figurava en la innovadora LOTPP de 2004, i en els que l'ETCV centrava la seua atenció, mai es va arribar a aplicar i ha deixat d'estar present en la més recent LOTUP de 2014, actualment en vigor.

A falta de les regions funcionals amb PAT integral, a falta també d'haver pogut consolidar-se el sentiment però, sobretot, el desenvolupament legal de les comarques, la fórmula associativa més estesa al País Valencià ha sigut la mancomunitat, i la seua importància ha anat creixent amb el pas dels anys (vid. Graella 1).

L'article 91 de la LRLCV precisa que les mancomunitats són «associacions voluntàries de municipis que es constituïxen per a gestionar i/o executar plans, realitzar projectes i obres o prestar serveis de la seua competència». Atesa aquesta flexibilitat, hi ha una àmplia heterogeneïtat en les competències i funcions que desenvolupen. En aquest sentit, D'Anjou (1994) diferencia entre mancomunitats de fi únic i de fins múltiples i, d'altra banda, també entre mancomunitats per a l'atenció d'obligacions mínimes i aquelles per a fins de competència general del municipi. Dins de l'heterogeneïtat, s'ha produït una evolució cap a l'assumpció de cada vegada més funcions i més diverses, fet que Barreiro (2005) interpreta amb el pas de la mancomunitat tradicional a la mancomunitat evolucionada.

Al territori valencià hi ha mancomunitats que es dediquen a prestar els serveis mínims, com la gestió de l'aigua o el tractament de residus sòlids, però també hi ha que desenvolupen tot tipus de serveis en diversos àmbits. A més, moltes man-

comunitats han anat prestant un altre tipus de serveis ja no dirigits als ciutadans sinó als propis municipis, evolucionant cap a centres de suport a la gestió. Els fins més freqüents de les mancomunitats valencianes són els serveis socials, les activitats culturals, el foment del turisme, la recollida i tractament de residus sòlids i el foment d'activitats econòmiques, seguits de protecció del medi ambient i serveis educatius (MPT, 2009). Veiem, doncs, com entre els serveis més prestats per les mancomunitats figuren els serveis mínims obligatoris dels arts. 34 de la LRLCV i 26 de la LBRL, però també altres serveis no obligatoris per als municipis, fet que manifesta l'evolució de les mancomunitats en les seues funcions.

GRAELLA 1

Presència de les mancomunitats al País Valencià en 1994, 2009 y 2014

Any	Províncies	Nº Mancom.	Població total	Població en Mancom.	% Pob.	Municipis totals	Municipis Mancom.	% Municipis
1994	Alacant	15	1.288.262	612.119	47,83	141	83	58,87
	Castelló	7	453.909	70.676	15,57	136	80	58,82
	València	23	2.160.258	957.073	44,30	264	191	72,35
	Total	45	3.902.429	1.643.868	42,12	541	354	65,43
2009	Alacant	24	1.891.477	989.705	52,32	141	114	80,85
	Castelló	9	594.915	111.104	18,68	135	80	59,26
	València	28	2.543.209	1.430.252	56,24	266	231	86,84
	Total	61	5.029.601	2.531.061	50,32	542	425	78,41
2014	Alacant	27	1.868.438	1.058.397	56,65	141	116	81,56
	Castelló	8	587.508	52.785	8,98	135	73	54,07
	València	28	2.548.898	1.456.743	57,15	266	236	88,72
	Total	63	5.004.844	2.567.925	51,31	542	425	78,41

Font: D'Anjou, J. (1994); MPT (2009), Registre d'entitats locals (Ministeri d'Hisenda i d'Administracions Públiques) i elaboració pròpia.

6. EFECTES DE LA MANCOMUNITAT DE LA RIBERA ALTA: FUNCIONS I IMPACTE

Atenent a tot el que s'ha vist fins ara, l'anàlisi se centra en la comarca de la Ribera Alta, que agrupa a 35 municipis i 221.299 habitants, amb una densitat de 228 hab./km². La major part dels municipis de la comarca s'inclouen en l'Àrea Funcional de la Ribera del Xúquer, la qual comprén una escala més àmplia en la que també s'inclou la major part de la comarca de la Ribera Baixa.

De les tres zones en què l'ETCV divideix el territori valencià en sentit litoral-interior (la cota 100, la franja intermèdia i el sistema rural), la Ribera Alta queda inclosa en la cota 100, l'àrea més densa i amb major concentració de població i d'activitat econòmica, en la que predominen els serveis i l'agricultura de regadiu. Pel que fa al sistema de ciutats, cal destacar el fenomen de les conurbacions i les àrees urbanes integrades (d'ara en avant AUI), agrupacions de municipis que poden considerar-se com a unitats urbanes que funcionen conjuntament sobre la base de criteris com la continuïtat urbanística, els fluxos de mobilitat, l'activitat econòmica i el mercat de treball. Segons l'ETCV en la Ribera Alta hi ha nombroses AUI. Encara que la més gran és la d'Alzira (que integra la conurbació que formen Alzira, Carcaixent i Algemesí), es tracta d'un procés que també s'ha donat en els casos de Montserrat-Montroï, Llombai, Carlet, Alberic, Alcàntera del Xúquer-Beneixida, Vilanova de Castelló i l'Ènova-Manuel.

L'ETCV proposa un sistema nodal basat en àrees urbanes que creen polaritat i permeten l'accés als béns i serveis al seu entorn. La Ribera Alta s'emmarca dins del sistema urbà de ciutats mitjanes, d'importància estratègica per vertebrar el territori. En aquesta estructura nodal es contemplen centres de polaritat principal, que exerceixen influència sobre tota l'àrea funcional i que han d'agrupar la major part dels equipaments supramunicipals. Aquestes es completen amb altres centres de polaritat complementària que influeixen sobre els municipis de l'àrea funcional i que, com a mínim, han de tindre un equipament supramunicipal. En l'Àrea Funcional de la Ribera del Xúquer coexisteixen tres centres: el centre de polaritat principal és l'AUI d'Alzira, mentre que els centres de polaritat complementària són les AUI de Carlet i de Sueca.

La medició de l'equitat territorial resulta una tasca complexa, per la qual cosa hem valorat alguns elements que, encara que seran necessàriament limitats, ens poden assenyalar de forma aproximada l'impacte que té la mancomunitat. Hem decidit analitzar les diverses prestacions que ofereix la Mancomunitat de la Ribera Alta valorant, d'una banda, en quina mesura fa arribar als municipis amb més dificultats serveis a què, d'una altra manera, no podrien accedir. D'altra banda, hem tingut en compte quin tipus de municipis són els que més utilitzen els serveis mancomunats. Amb això pretenem valorar si l'acció de la mancomunitat repercuteix especialment en els municipis amb més dificultats i si, en conseqüència i a la llarga, implica un accés més equitatiu als serveis. Resulta convenient advertir que la Mancomunitat de la Ribera Alta, constituïda en 1996, no és l'única que existeix

en la comarca, encara que sí que és l'única que agrupa a tots els seus municipis². Per tant, és possible que alguns serveis que ja presten les respectives mancomunitats no siguen sol·licitats per aquestos municipis a la més recent Mancomunitat de la Ribera Alta, i aquest és un factor que hem de tindre en compte.

Per analitzar la relació de serveis de la mancomunitat ens hem basat en l'última Memòria anual de 2014. Cal destacar que la Mancomunitat de la Ribera Alta presta dos tipus de serveis: generals i opcionals, i aquestos últims seran els que analitzarem. Els de caràcter general no requereixen adhesió expressa dels municipis, i engloben serveis com la cessió gratuïta d'equipament als ajuntaments per a actes públics, l'elaboració d'estudis comarcals, la concessió de premis literaris o culturals, la promoció d'activitats esportives o culturals, l'organització de jornades de formació o la promoció de l'ús del valencià (que inclou un servei de traducció i correcció). Entre aquestos serveis també cal destacar l'Agència de Desenvolupament Comarcal i l'Agència comarcal per a la gestió de la diversitat (AMICS).

Per veure en quin grau els municipis de diferent mida es beneficien dels serveis de la mancomunitat, hem establert una tipologia de municipis per intervals de població (Graella 2), classificats basant-se en alguns criteris convencionals: 1.000 habitants (barrera que sovint s'ha tingut en compte per considerar que un municipi és rural de xicotetes dimensions), 5.000 i 20.000 habitants (interval en què es basa l'art. 34 de la LRLCV per establir els serveis mínims obligatoris). Encara que tota l'àrea comarcal s'incloga en el sistema de ciutats mitjanes i en la cota 100, allunyada del sistema rural, allò cert és que la comarca conté una gran varietat demogràfica i econòmica. Hi ha, d'una banda, ciutats mitjanes amb economies de serveis i amb equipaments però, al mateix temps, també hi ha molts municipis que, per nombre d'habitants o densitat, tenen dificultats d'accés als serveis i fins i tot compleixen algunes de les condicions que se solen considerar per qualificar un territori com a rural (MARM, 2009). Així, més de dos tercers parts dels municipis tenen menys de 5.000 habitants, i nou te-

² Hi ha quatre mancomunitats més que alguns municipis van constituir per a fins més limitats i l'existència del qual és prèvia: la que formen Alcàntera del Xúquer, Càrcer, Cotes i Sellent per a l'abastiment d'aigua potable i l'atenció immediata a persones en risc d'exclusió; la que constitueixen Manuel, Rafelguaraf, Sant Joanet, Senyera, Villanueva de Castellón i l'Ènova per a serveis de benestar social; la Mancomunitat del Marquesat (Alfarp, Catadau i Llombai), que presta fonamentalment serveis d'aigües potables, ambulàncies i depuració d'aigües residuals; i la de la Vall dels Alcalans (Montserrat, Montroi i Real), els fins de la qual són les aigües potables, clavegueram, neteja viària i arplega de fems, escorxadors i urbanisme.

nen una densitat de menys de 100 hab./km². Per tant, hi ha diferències que poden suposar problemes d'accés als serveis públics i de falta d'equitat.

GRAELLA 2

Distribució dels municipis de la Ribera Alta per nombre d'habitants

Habitants	Nº municipis	Municipis
< 1000	6	L'Ènova, Beneixida, Benimuslem, Sant Joanet, Sellent, Cotes
1000-5000	18	Alcàntera del Xúquer, Alfarp, Antella, Benimodo, Càrcer, Catadau, Gavarda, Llombai, Manuel, Massalavés, Montroi, la Pobra Llarga, Rafelguaraf, Real, Senyera, Sumacàrcer, Tous
>5.000-10.000	4	Vilanova de Castelló, Montserrat, Turís, Guadassuar
>10.000-20.000	4	Alcúdia, Alginet, Benifaió, Carlet
> 20.000	3	Algemesí, Alzira, Carcaixent

Font: Portal d'Informació Argos (Generalitat Valenciana).

Per a cada servei que presta la mancomunitat hem extret tant el nombre total de municipis adherits com el seu desglossament per grandària de població, i hem indicat el percentatge de municipis de cada interval adherits a cada servei. Respecte als serveis, hem tractat de sintetitzar la gran varietat inicial en una sèrie de categories o famílies afins (Graella 3).

Com s'observa en l'esmentada Graella 3, entre els serveis que compten amb més adhesions destaca el tractament de residus, però també alguns serveis socials com el SEAFI i la UPC de drogodependència, així com l'Oficina de Mediació i Informació al Consumidor (OMIC). Cal destacar la falta d'interés per alguns serveis d'assistència de caràcter més tècnic (informàtica i industrial), ja que, junt amb el servei de dependència, són els que presenten una menor acollida entre els municipis, aspecte que vindria a mostrar el seu caràcter més assistencial que de competitivitat. No obstant això, darrere d'aquestes dades generals trobem diferències entre els diversos tipus de municipis. Així, entre les tres ciutats de més de 20.000 habitants només tenen una certa acollida els serveis relacionats amb la mobilitat, fins al punt que cap altre servei compta amb més d'una adhesió per part d'aquests municipis. Entre la resta d'interval existeixen menys diferències, encara que sí que s'observen certs matisos que cal destacar. Els quatre municipis d'en-

tre 10.000 i 20.000 habitants, a més d'adherir-se als serveis que, a nivell general, tenen més acollida (serveis de biodièsel, tractament d'envasos lleugers, d'animals abandonats i SEAFI), també s'acullen tots ells a un altre tipus de serveis vinculats a l'optimització energètica –el programa «Gestors d'energia» i el servei de llicències ambientals– que tenen escassa acollida a la resta d'interval.

GRAELLA 3

Serveis opcionals de la Mancomunitat i municipis adherits

	Servei	Tipus de servei	Municip. adherits	< 1000	1000-5000	5000-10000	10000-20000	> 20000
1	AER: Biodièsel	Tractament de residus	30(86%)	83%	94%	75%	100%	33%
2	Residus: envasos lleugers	Tractament de residus	24(69%)	100%	72%	50%	100%	0%
3	Animals abandonats	Animals	24(69%)	66%	61%	100%	100%	33%
4	SEAFI	Serveis socials	23(66%)	66%	78%	50%	100%	0%
5	Residus: paper i cartó	Tractament residus	22(63%)	100%	67%	50%	50%	0%
6	Educació viària	Formació	21(60%)	50%	72%	50%	50%	33%
7	Gestió de multes	Assistència en tràfic	20(57%)	17%	61%	100%	75%	33%
8	UPD Drogodependència	Serveis socials	19(54%)	17%	61%	75%	0%	0%
9	OMIC	Ajuda al consumidor	19(54%)	50%	56%	75%	75%	0%
10	Franqueig pagat (Correus)	Enviament postal	17(49%)	17%	50%	50%	75%	66%
11	AER: Mercat Elèctric	Energia i sostenibilitat	17(49%)	33%	56%	50%	75%	0%
12	Gestió d'arxius	Asist. administrativa	16(46%)	33%	50%	25%	50%	66%
13	AER: Gestors d'energia	Energia i sostenibilitat	16(46%)	50%	44%	25%	100%	0%
14	EPA València	Formació	15(43%)	50%	67%	0%	50%	0%
15	Llicències ambientals	Assistència tècnica	14(40%)	50%	28%	25%	100%	33%
16	Servei de grua	Assistència en tràfic	13(37%)	50%	39%	25%	50%	0%
17	Arreplega roba usada	Tractament residus	9(26%)	33%	22%	25%	25%	33%
18	Serveis socials grales	Serveis socials	7(20%)	17%	28%	25%	0%	0%
19	AER: Serv. sostres solars	Energia i sostenibilitat	7(20%)	0%	11%	50%	50%	33%
20	Subministrament Aigua Potable	Aigua	6(17%)	17%	6%	25%	50%	33%
21	Serv. bicicletes AMBICI	Mobilitat sostenible	5(14%)	0%	17%	0%	25%	100%
22	Asist. tècnica industrial	Assistència tècnica	4(11%)	0%	11%	25%	25%	0%
23	Servei dependència	Serveis socials	3(9%)	0%	11%	25%	0%	0%
24	Assistència informàtica	Assistència tècnica	1(3%)	17%	0%	0%	0%	0%

<49% **50%-74%** **75%-100%** **Negreta:** els cinc serveis amb més adhesions en cada cas.

Font: Elaboració pròpia a partir de Mancomunitat de la Ribera Alta (2015).

Hi ha certes diferències entre els municipis menors de 5.000 i els d'entre 5.000 i 20.000 habitants. Mentre serveis com el d'arregla d'animals, gestió de multes, OMIC i, en certa manera, el servei de sostres solars, tenen major acollida en els municipis de més de 5.000 habitants que en els de menys, el servei de tractament de paper i cartó i els serveis relacionats amb la formació estan més presents en els municipis de menys de 5.000 habitants. Dins d'aquests, els serveis de tractament de residus són els que tenen més acollida entre els municipis de menys de 1.000 habitants. Respecte dels municipis d'entre 1.000 i 5.000 habitants, també tenen especial rellevància el SEAFI i els serveis de formació, si bé serveis com la UPC de drogodependència o el de gestió de multes tenen també una presència destacable.

Per tant, en general el pes poblacional influeix en el tipus de serveis que sol·liciten els municipis. Mentre els municipis amb menys població s'adhereixen a serveis de caràcter més bàsic, els que tenen més habitants ho fan a serveis més sofisticats, amb el clar llindar dels 20.000 habitants. D'altra banda, el percentatge d'adhesions no és molt superior en els municipis més xicotets que en els intervals superiors fins als 20.000 habitants, si bé també és cert que la major part dels municipis que formen part d'altres mancomunitats d'àmbit més reduït tenen menys de 5.000 habitants. Així doncs, s'observa una dinàmica que no difereix especialment entre els municipis de fins a 20.000 habitants (vid. la Graella 4). Prova d'això són els casos de Carlet (el municipi adherit a més serveis), amb més de 15.000 habitants, o també Alberic, amb més de 10.000 habitants.

Tanmateix, i tenint en compte que la major part dels municipis de la comarca tenen pocs habitants, cal assenyalar que una part molt important d'ells estan adherit a nombrosos serveis, encara que això contrasta al seu torn amb què entre els municipis amb menys serveis opcionals també es troben alguns de menys de 1.000 habitants. Açò podria explicar-se per l'existència d'altres mancomunitats de què aquests municipis formen també part, que els poden prestar serveis en algunes matèries. Una altra possible explicació seria que la menor grandària poguera implicar distintes necessitats, de manera que molts dels serveis opcionals que presta la mancomunitat pogueren no resultar-los «atractius». D'altra banda, és destacable l'escàs interès dels tres municipis de més de 20.000 habitants pels serveis opcionals de la mancomunitat, la qual cosa sembla denotar les diferents característiques, necessitats i capacitats d'estos municipis, que implicarien en aquest cas una major autosuficiència.

GRAELLA 4

Municipis per nombre de serveis opcionals contractats

	Municipi	Hab.	Hab./km ²	Serv. opcionals mancom.
1º	Carlet	15.351	337	16
2º	Rafelguaraf****	2.426	149	15
-	Càrcer*	1.952	263	15
-	Sumacàrcer	1.223	61	15
5º	Antella	1.343	76	14
-	Gavarda	1.125	144	14
7º	Benimodo	2.254	180	13
-	Beneixida	686	214	13
-	Sant Joanet****	486	261	13
-	Alberic	10.826	402	13
-	Massalavés	1.617	216	13
12º	Villanueva de Castellón****	7.321	361	12
-	Montserrat***	7.202	158	12
-	Senyera****	1.174	578	12
-	Guadassuar	5.928	168	12
-	Benimuslem	668	160	12
17º	Tous	1.268	10	11

	Municipi	Hab.	Hab./km ²	Serv. opcionals mancom.
18º	La Pobla Llarga	4.254	448	10
-	Montroi****	2.857	91	10
-	Llobai**	2.787	50	10
-	Alfarp**	1.553	75	10
22º	Alginet	13.060	543	9
-	Benifaíó	11.819	587	9
-	Alcàntera del Xúquer*	1.350	405	9
-	l'Alcúdia	11.615	491	9
26º	Algemesí	27.808	670	8
-	Catadau**	2.754	78	8
28º	Real***	2.321	127	7
-	l'Ènova****	977	127	7
-	Cotes*	365	58	7
31º	Turís	6.588	82	6
-	Sellent*	397	28	6
33º	Carcaxent	20.613	348	5
-	Manuel****	2.543	420	5
35º	Alzira	44.518	403	4

Munic. <1000 hab.	1000-5.000 hab.	5.000-10.000 hab.	10.000-20.000 hab.	>20.000 hab.
-------------------	-----------------	-------------------	--------------------	--------------

* Alcàntera del Xúquer, Càrcer, Cotes i Sellent formen una mancomunitat per a l'abastiment d'aigua potable i l'atenció a situacions d'exclusió social.

** Alfarp, Catadau i Llobai formen també la Mancomunitat del Marquesat, que presta serveis d'aigües potables, ambulàncies i depuració d'aigües residuals.

*** Montroi, Montserrat i Real formen també la Mancomunitat «la Vall dels Alcalans», que presta serveis d'aigües potables, clavegueram, neteja viària i arplega de fems, escorxadors i urbanisme.

**** Manuel, Rafelguaraf, Sant Joanet, Senyera, Villanueva de Castellón i l'Ènova formen una mancomunitat per al sosteniment dels serveis socials.

Font: Mancomunitat de la Ribera Alta (2015), Portal d'informació Argos (Generalitat Valenciana) i elaboració pròpia.

En definitiva, la major contribució de la Mancomunitat de la Ribera Alta a l'equitat territorial es vincula a la generació d'economies d'escala, que permet pres-

tar més serveis en municipis xicotets. No hi ha una planificació que es plantege com a objectiu pal·liar la inequitat territorial ni s'incorporen mecanismes de compensació ni de gestió territorial a l'efecte. Aquesta contribució es correspondria amb el que Romero (2005) anomena la «primera generació de polítiques públiques», que permet als municipis xicotets accedir a serveis com ara el tractament de residus o els serveis socials. Atenent al predomini de municipis menors de 5.000 habitants, podem assenyalar que la mancomunitat permet als municipis prestar serveis més enllà dels mínims que estableix l'art. 34 LRLCV. Amb tot, encara que en aquest cas no són necessàriament els municipis més xicotets els més beneficiats, també s'incorporen alguns programes d'un cert potencial, com són els relatius a l'estalvi energètic i la negociació conjunta amb proveïdors d'energia. Aquestes accions es deriven de projectes europeus³, i en relació amb açò sí que caldria tal vegada destacar com a contribució de l'ens mancomunat la captació de recursos i de programes als què, per falta de mitjans, als municipis més xicotets i menys poblats els seria difícil accedir, la qual cosa ve a reforçar el caràcter assistencial i escassament proactiu de la mancomunitat.

7. CONCLUSIONS

La governança representa un factor decisiu per a la creació de les condicions que permeten una major equitat i afavorisquen la cohesió territorial, i en aquest sentit la cooperació en la gestió territorial adquireix un paper fonamental. Al territori valencià, però, la regla general és que la cooperació, la forma predominant de la qual són les mancomunitats, presenta un caràcter merament interadministratiu, i el seu funcionament es correspon amb les tradicionals formes de govern; de manera que queden encara allunyades les fórmules de gestió territorial de caràcter més relacional, estratègic i proactiu. El cas de la Mancomunitat de la Ribera és una mostra més d'aquest model. En primer lloc, no hi ha instruments específics d'equitat o de

³ En aquest sentit cal destacar els serveis que es presten per mitjà del Consorci de la Ribera, format per les Mancomunitats de la Ribera Alta i de la Ribera Baixa. Aquest ens coordina els serveis de Riberaturisme, l'Agència Energètica de la Ribera i el Pacte Territorial per l'Ocupació en la Ribera (PATER). A través d'aquestes estructures que gestiona el Consorci s'articulen la major part de projectes europeus que implementa la mancomunitat, en un clar exemple d'èxit d'economies d'escala i capacitat d'influència (*lobbying*).

compensació territorial. Tampoc hi ha una planificació estratègica integrada que contemple fórmules flexibles i relacionals de cooperació per poder, des de la iniciativa local, aprofitar millor les potencialitats del territori a fi d'aconseguir una major equitat i cohesió territorial.

Amb tot, la cooperació intermunicipal, en el seu funcionament limitat i ordinari, coadjuva a un major accés a serveis per part dels municipis xicotets i, per tant, a una major equitat territorial. Tenint en compte que la major part de municipis de la comarca tenen menys de 5.000 habitants, les economies d'escala generades per la cooperació permeten a aquests municipis accedir a serveis per damunt dels exigits en la llei, serveis que d'una altra manera els municipis no podrien prestar per ells mateixos. A falta d'instruments concrets per pal·liar les desiguals condicions dels municipis, la generació d'economies d'escala és l'element que facilita l'accés a aquests serveis.

Aquesta contribució a l'equitat es dona fonamentalment en matèries «clàssiques» en què els municipis tradicionalment han cooperat, com ara el tractament de residus. Això no obstant, també és cert que el catàleg de serveis és relativament ampli i que arriben a ser prou diversos els serveis als què molts municipis s'adhereixen. A més, la mancomunitat posa a disposició de tots els municipis la possibilitat d'accedir a una sèrie de serveis generals i facilita l'accés a programes europeus en diferents matèries, els quals inclouen freqüentment certs elements d'innovació i governança territorial.

En tot cas, entre els municipis de la comarca sí que s'observen, en funció del pes poblacional, diferències de comportament rellevants respecte del subministrament de serveis, i aquestes diferències són especialment sensibles en els tres municipis de més de 20.000 habitants. Atenent a açò, un model de desenvolupament equilibrat basat en la complementarietat urbano-rural ha de contemplar mecanismes de compensació i estructures flexibles de governança que possibiliten que els municipis de l'entorn puguen accedir a l'activitat econòmica, als serveis i a la innovació mitjançant les ciutats intermèdies. En aquest sentit, canviar la tradició assistencial per una de més proactiva que siga capaç de promoure innovació social i iniciatives autòctones que apunten a noves formes de desenvolupament més coincidents amb els principis i instruments de la nova política de cohesió europea continua sent un rept. La qual cosa reclama un decidit impuls polític a fi de redoblar esforços de coordinació interinstitucional per part de les administracions valencianes, l'autònoma (crida a liderar el procés) i la local (municipis), en el nou cicle polític que

s'ha obert després dels resultats de les passades eleccions de maig de 2015. Això requerirà intel·ligència territorial i política, i també altura de mires.

8. BIBLIOGRAFIA

- Alesina, A. y Spolaore, E. (2008): *La mida de les nacions*, Lid Editorial, Barcelona.
- Barca, F. (2009): *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. 244 pp. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf. Consultado: 20/08/2015
- Barreiro, C. (2005): «Fórmulas asociativas de prestación de servicios supramunicipales: la comarca, mancomunidades de municipios y consorcios», *Revista de estudios locales. Cunal*, nº 81, 56-69.
- Bel, G. y Warner, M.E. (2013), «Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis», *Public Managements Research Association Conference*.
- Comisión Europea (2001): *La Gobernanza europea. Un libro blanco*, COM (2001) 428 final, Bruselas. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=ES>. Consultado: 08/08/2015.
- (1999), *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, Bruselas. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf. Consultado: 10/08/15.
- (2004). *Tercer informe sobre la cohesión económica y social*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo Disponible en : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3_toc_es.pdf. Consultado: 25/08/2015.
- (2008). *Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*. COM (2008) 616 final, Bruselas. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_es.pdf. Consultado: 10/08/2015.
- (2010), *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible*

e integrador, COM (2010) 2020 final, Bruselas. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF>. Consultado: 13/08/2015.

Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge (2011a), «Objetivo 1: Sistema de ciudades: mantener la diversidad y la vertebración del sistema de ciudades», *Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana*, vol. 3, Generalitat Valenciana. Disponible en: http://www.citma.gva.es/estatico/areas/estrategia_territorial/03/html/index.html. Consultado: 19/08/2015.

— (2011b), «Objetivo 12: Gestión Territorial: aplicar de forma eficiente los instrumentos de equidad territorial», *Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana*, vol. 14, Generalitat Valenciana. Disponible en: http://www.citma.gva.es/estatico/areas/estrategia_territorial/14/html/index.html. Consultado: 20/08/2015.

— (2011c), «Objetivo 25: Gobernanza Territorial: desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial», *Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana*, vol. 27, Generalitat Valenciana. Disponible en: http://www.citma.gva.es/estatico/areas/estrategia_territorial/27/html/index.html. Consultado: 20/08/2015.

— (2011d), «Áreas funcionales: els Ports-Baix Maestrat, Castellón, el Valle del Palancia, Valencia, Requena-Utiel, la Ribera del Xúquer, Xàtiva, la Safor, la Vall d'Albaida, la Marina Alta, Alcoi, la Marina Baixa, el Vinalopó, Alicante-Elx, la Vega Baja», *Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana*, vol. 29, Generalitat Valenciana. Disponible en: http://www.citma.gva.es/estatico/areas/estrategia_territorial/29/html/index.html. Consultado: 20/08/2015.

D'Anjou, J. (1994), *Las Mancomunidades Intermunicipales en el Régimen Local Español*, Ministerio para las Administraciones Públicas.

Faludí, A. (2005), «La política de cohesión territorial de la Unión europea», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, 11-30.

Farinós, J. (2008); «Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 46, 11-32.

— (2009): «Cooperación para la cohesión territorial: Una interpretación multinivel desde el SO Europeo», en Bosque, J., Rodríguez, V.M. (eds.) *La perspectiva geográfica ante los retos de la sociedad y el medio ambiente en el contexto ibérico*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá de Henares, Alcalá de

- Henares. Colección Ponencias del XI Coloquio Ibérico de Geografía, (117-148).
- ____ (2013): «Territorial Cooperation as a Means of Achieving Territorial Integration? From Local Place-based to European Union Territorial Cohesion», en Gorzelak, G. & K. Zawalinska, K. (eds.). *European Territories: From Co-operation to Integration*. ESPON & EUROREG - Centre for European Regional and Local Studies, University of Warsaw, Varsovia, 42-53. Disponible en: http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/3171/gorzelak_2013_european_territories.pdf. Consultado: 22/08/2015.
- Fernández Tabales, A., Pedregal, B., Rodríguez Mateos, J.C., Pita, M.F. y Zoido, F. (2009): «El concepto de cohesión territorial. Escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 50, 157-172.
- Font, T. y Perdigó, J. (2002): «Las nuevas fórmulas institucionales para la equidad territorial y la cooperación municipal», *Anuario del Gobierno Local*, 99-108.
- Lago-Peñas, S. y Martínez Vázquez, J. (ed.) (2013): *The challenge of local government size*, Edwar Elgar.
- Lois, R.C., Feal, A.M. y Paül, V. (2013): «La dimensión territorial de la Estrategia Europa 2020. Las regiones europeas en la senda oficial para salir de la crisis», *Ería*, nº 93, 211-242.
- Mancomunitat de la Ribera Alta (2015): *Memòria anual d'activitats 2014*, Alzira.
- Méndez, R. (2006), «Del Distrito Industrial al Desarrollo Territorial: estrategias de innovación en ciudades intermedias», *Desenvolvemento em questao*, año 4, nº 7, 9-46.
- Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino -MMARM- (2009): «Población y Sociedad Rural». *Análisis y Prospectiva - Serie AgrInfo*, nº12. Subdirección General de Análisis, Prospectiva y Coordinación, Subsecretaría. MMARM.
- Ministerio de Política Territorial -MPT- (2009): «Las entidades locales en la Comunitat Valenciana», Subdirección General de Estudios y Sistemas de Información Local, Secretaría General Técnica, MPT, Madrid. Disponible en: http://www.seap.minhap.es/dms/es/areas/politica_local/sistema_de_informacion_local_-SIL-/registro_eell/estudios/estudios_ccaa/parrafo/011/LASENTIDADESLOCALESENLA COMUNITAT VALENCIANA.pdf . Consultado: 17/08/2015

- ODTA (Observatorio sobre la Cohesión, Diversidad y Desarrollo Territorial de Andalucía) (2009): *Libro Verde sobre la Cohesión Territorial. Aportaciones del Foro de expertos sobre la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial. Reflexiones en torno al Libro Verde de la Comisión de las Comunidades Europeas*. Disponible en: http://www.upo.es/ghf/giest/ODTA/documentos/Foro/LIBRO_VERDE_RESPUESTAS-ODTA_final.pdf . Consultado: 15/08/2015
- Ojeda, S. (2008): *Equidad Territorial en Andalucía*, Sevilla, Instituto de Estadística de Andalucía.
- Pascual, H. y García Cuesta, J. L. (2008), «Políticas urbanas para el desarrollo y la innovación en las ciudades intermedias», *Investigaciones geográficas*, nº 47, 5-25.
- Pillet, F., Cañizares, M. C., Ruiz, A. R., Martínez, H. S., Plaza, J., y Santos, J. F. (2013), «Los indicadores de la cohesión territorial en el análisis de la escala supramunicipal o subregional: policentrismo y áreas funcionales (FUAS)», *Ería*, 90, 91-106.
- Precedo, A. (2006): «Cooperación intermunicipal e identidad territorial en espacios rurales: el futuro de la comarca», *Urban Public Economics Review*, nº 6, 113-149.
- Romero, J. (2005), «El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, 59-86.

CAPÍTULO 3

DE LA FUGIDA FEMENINA, A LA RESISTÈNCIA RURAL

Josep Pérez Soriano

Doctor per la Universitat de València (Josep.Perez@valencia.edu)

RESUM

L'absència de dones en edat fèrtil amenaça la sostenibilitat social dels municipis rurals. Els factors objectius d'expulsió rural o d'atracció urbana, com ara la «fugida il·lustrada», són tòpics explicatius de les desigualtats socials (territorials i de gènere). Això no obstant, hi ha també causes subjectives. Les estructures simbòliques de dominació es manifesten en els esquemes de percepció i en la disposició a mudar d'hàbitat. ¿És possible que la subordinació rural vaja perdent força en les societats post-industrials? El canvi en els significats de la ruralitat ha estat motiu d'una recerca de tesi doctoral (2013) realitzada amb dones desarrelades de municipis perifèrics valencians, tot per conèixer les raons subjectives d'aquesta secular sobre-emigració i assolir-ne una taxonomia discursiva. Hui les dones de poble són urbanes, modernes o resistents. I per què fugen? Hi fugen encara? De què?

Paraules clau: sociologia rural, migracions internes, relacions urbano-rurals.

1. INTRODUCCIÓ

L'objecte d'estudi, les dones de poble, es refereix a dues construccions socials, gènere i ruralitat. L'espai rural es construeix socialment en un procés dialèctic en

relació a la ciutat; com el gènere, amb l'atribució social de significats oposats, masculins i femenins, els quals canvien amb el temps i en l'espai.

Hoy mismo, de las palabras ciudad y urbe, extraemos las nociones de urbanidad, ciudadanía, etcétera, que implican un alto nivel de tratos y contratos humanos; mientras que rusticidad y rústico aluden a otro muy bajo de conocimientos y comportamientos (Caro Baroja, 1991: 11).

Les teories de la modernització han caracteritzat allò rural com a estàtic i decadent; lloc d'ignorants i supersticiosos, de *catetos*, en diria Baroja (1991: 12); «del palurdo, del patán, del paletto, del rústico, que por su ignorancia e inadaptación al mundo urbano se convierte en protagonista predilecto de los chistes» (Bourdieu, 2004: 256). L'estigma rural hi perdura, tot i que perd força. La intensitat de la mobilitat de persones, mercaderies i missatges, n'ha modificat el marc sobre el qual s'enllesteix l'espai rural, d'acord amb Ibáñez (1991: 97-98). Així, doncs, ara com ara, per què se'n van més les dones dels pobles? De què hi fugen? Tot seguit es descriuen explicacions teòriques, i suposicions, l'àmbit i les dimensions d'interès d'aquesta recerca abans d'entrar als resultats: els significats rurals, els discursos observats en una tipologia de dones de poble.

Si atenem a les explicacions clàssiques, els motius de les migracions poden ser categoritzats en causes objectives d'expulsió rural (les desigualtats socials, territorials i de gènere) com a factors *push*; i d'atracció urbana com el mercat de treball assalariat, els estudis..., considerats factors *pull*, qualificats com una «fugida» (teoria de gènere) o com una «fugida il·lustrada». Tanmateix, hi cal considerar d'altres causes més subjectives, com ara la dominació simbòlica en les relacions de subordinació dels pobles a la ciutat, les construccions socials de la «fascinació urbana» o del fatalisme rural (Bourdieu, 2004). L'èxode rural s'ha presentat, ben sovint, com una conseqüència inevitable del procés d'industrialització, tant és així que el model de societat urbana s'ha imposat com a ideal de modernitat d'una forma acrítica, «paradigma suprem de civilització» (Entrena, 1998: 127). Així s'explica la migració rural com un procés lògic, quasi natural. I no ho és.

El procés migratori sembla començar en una decisió particular, racional, espontània, tot i ser un procés social complex que cal situar en conflictes *exteriors* i *anterior*s. D'acord amb Pascual (2011: 9), és tracta d'un «epifenomen» en el que s'han de considerar les estructures socials de domini des d'una perspectiva crítica,

dinàmica i reflexiva; una flexibilitat empírico-analítica que, d'acord amb Bech (1996: 208-209), «tiene lugar cuando nadie quiere verlo y cuando (acaso) todos lo desmienten».

Wirth, a «Urbanism as way of life» (1938: 5), n'advertia de l'embruix que la ciutat exerceix, atès el poder de les seues institucions, a través dels significats que circulen pels mitjans de comunicació i de transport... Exemple típic d'un procés alienant (Pérez Díaz, 1971:36), la qüestió d'interès és, doncs, un conflicte secular, una colonització econòmica i cultural (Bourdieu, 2004: 226): és el producte acumulat d'innombrables «conversions individuals» que afavoreixen «etapes d'allunyament psíquic» de la terra i de la casa familiar; una interiorització del valors dominants.

Tot i això, amb el temps, context i significats hi canvien. Vicente-Mazariegos n'advertiria que «el campo y la ciudad pierden sus significados previos, que se trastocan definitivamente. Se van quedando sin sentido las viejas identidades» (a Camarero, 1993: 3). Així que Cruz n'ha observat les representacions socials de les dones rurals, suposant que la introducció de valors postmoderns vinculats a les noves funcions del medi rural, podrien possibilitar un procés de ruptura amb les significacions tradicionals (Cruz, 2006: 125). Mentre que en les joves estudiants allò rural és sinònim d'educat, bonic, bo, hàbil, alegre, treballador i agradable; també vell, fred, escàs, lent i menys ric i actiu que allò urbà... en les mestresses de casa allò rural seria pobre, vell, escàs, avorrit i lent i l'espai urbà, significaria jove, intel·ligent, ric, divertit, abundant, ràpid i agradable (Ibid: 143).

El novell atractiu del camp i de la natura, estarien en la base dels nous usos de l'espai rural, i d'un nombre creixent de persones que traslladen la seua residència als pobles. Els neo-rurals qüestionen l'estil de vida urbana, són una expressió del que Halfacree (1997) anomenarà (post)modernisme crític o «Rurality as way of life». Rivera n'ha estudiat els significats de la neo-ruralitat a Navarra, i en proposa tres categories (2009: 428): Distopia pragmàtica (canvien de residència i mantenen l'estil de vida urbana); Utopia de refugi (qüestionen la utopia de la modernitat, tot i mantenir pràctiques i relacions urbanes); Utopia d'arrelament (renuncien a l'estil de vida urbana i s'adapten a la vida rural).

Els neo-rurals conformen un paisatge social emergent en la ruralitat (Oliva i Camarero, 2002), i n'expressen un canvi «en les relacions entre la ciutat i el camp» (Rivera, 2009: 416). El camp esdevé així un espai residencial d'interès, amb predomini del consum sobre la producció; és una funció «post-productiva de l'espai

rural» (Halfacree (1997). Un altre geògraf, Morén-Alegret, estudia la preferència dels immigrants per les ciutats petites en la península Ibèrica, emprant un concepte analític d'interès: «topophilia» (l'afecte als llocs), una aportació de Tuan (1974) adient a l'hora d'analitzar la percepció de la ruralitat.

De manera que l'arrelament es desenvolupa avui des d'un procés de redefinició d'allò rural, procés que en opinió de Sampedro, les dones joves enllestirien per a poder ser *modernas y de pueblo a la vez* segons l'expressió de Díaz Méndez (2005: 80). Sampedro n'ha estudiat els discursos rurals (2009), oferint-ne una taxonomia de dones de poble segons l'arrelament (afirmatiu o instrumental) o desarrelament (resignat o indiferent). Tot seguit es referiran la qüestió i els objectius d'estudi, les suposicions i les vies d'observació, abans d'exposar els resultats d'aquesta recerca de tesi doctoral («El ball de les fadrines: raons i discursos del desarrelament femení en la ruralitat valenciana», 2013).

2. LA RECERCA

2.1. Mètodes d'observació

Les migracions expliquen les relacions de conflicte i subordinació entre camp i ciutat. Qui migra internalitza i en desplega, alhora, aquest conflicte «en el camp de les actituds i en el de les conductes objectives (...) en termes d'arrelament i desarrelament» (Pérez Díaz, 1971: 36). La interiorització dels valors dominants, com la disposició a migrar, variarà segons la posició en l'estructura social i pot ser observada:

Las grandes oposiciones sociales objetivadas en el espacio físico (p.e. capital-provincia) tienden a reproducirse en los espíritus y en el lenguaje, en forma de oposiciones constitutivas de un principio de visión y división, vale decir, en tanto que categorías de percepción y evaluación, o mentales (Bourdieu, 2002: 122).

¿Han canviat els significats d'allò rural o encara continua la subordinació simbòlica dels pobles a la ciutat? Els objectius d'aquesta recerca han estat, d'una banda, observar els significats de poble i ciutat en les representacions socials d'una mostra de dones de poble, i segon, acotar-ne el ventall discursiu en una taxonomia, segons

la variabilitat d'actituds. Per comprendre'n les motivacions de l'acció s'han fet entrevistes en profunditat i, de forma complementària, dos qüestionaris, a fi de mesurar objectivament el grau de topophilia i de contrastar-ho amb els comportaments de les unitats d'observació.

Mudar d'hàbitat no sempre és sinònim de desarrelament. Aquest mot té un vessant físic, objectiu (arrencar, desplaçar) i un altre psíquic, emotiu, subjectiu, com apartar algun d'una opinió, afecte, vici o passió, la desafecció. L'arrelament pot ser observat atenent al que en diuen, la qual cosa s'ha fet mitjançant l'anàlisi i categorització de 1.650 fragments d'entrevistes; i també mitjançant l'observació dels vincles, dels comportaments, del que hi fan. La unitat d'observació ha estat una mostra de 32 dones de poble residents en la ciutat de València o en l'àrea metropolitana (i 10 en Castelló de la Plana). Tenien entre 25 i 50 anys en 2010; 35 anys de mitjana: 16 són menors de 35 i 16 majors (fins a 50 anys).

El límit funcional de la població rural considerada han estat municipis <5.000 h., situats en comarques de l'interior del País Valencià i allunyats de la capital. Dels 32 casos, n'hi ha 10 procedents de municipis menors de 500; 12 de 500 a 1.500 h. i 10 de pobles majors de 1.500 h. La mostra és intencional, representativa de la diversitat de perfils teòrics. Tot i no tenir cap validesa per la inferència quantitativa al conjunt de la població, els resultats, però, són vàlids per comprendre'n els motius, les raons, en descriure la diversitat dels discursos i el ventall de perfils en les dones de poble valencianes.

2.2. *Entre (con)vençudes per la modernitat i resistents*

En les representacions de la ruralitat s'hi observen dues grans categories positives (la tranquil·litat i la natura) i dues més de negatives: la pressió social i l'aïllament (carències). La tranquil·litat té altres atributs derivats, com la confiança, la seguretat i la llibertat. És una visió idealitzada de la comunitat, que pot tenir significats contraris en altres: «al poble, uf... massa tranquil·litat», cosa que afegida a les absències i al control social, són causes principals del *agobio*, l'avorriment, del tedi rural. Idil·li i tedi rural són els dos marcs interpretatius recurrents, que varien segons l'edat. La dualitat en les representacions captades és més expressiva quan ofereix imatges: de dia o de nit: poble-temps-espai d'oci, o de reclusió, avorriment; l'hivern. Una dicotomia: dies clars, llargues nits; llum i foscor; llibertat versus opressió.

El significat del segon concepte marc, la natura n'inclou d'altres: aliments, salut i activitats d'esbarjo. El poble és l'espai i el temps lliure, és gaudir del paisatge, que coincideix amb els usuaris de turisme rural: el contacte amb la natura; el temps en família, amics o parella. I, tercera, relaxament i desconnexió¹. És una mostra de la nova ruralitat, moderna i urbana que penetra en l'imaginari col·lectiu dels joves rurals. La consideració positiva de la ruralia i la millora en les condicions de vida, enalteixen el concepte poble-*espai vital*, on hi destaca la seguretat i, paradoxalment, la llibertat en les més joves. «El poble està bé per això de la llibertat que tens, que és una gran família». «És sentir-se protegida, a casa». «Es balsàmic».

Les joves més filorurals també n'expressen aclaparament, *agobios*, però és amb la ciutat: soroll, congestió i estrés. Els urbans «fan mala cara», i serien egoistes i insolidaris. «Van de pressa, viuen amb pressa.» Una percepció devaluada de la vida urbana, on «guanyar-se la vida és més difícil»; amb una despesa més gran i permanent, de diners i de temps; és insostenible, quan no en disposen de treballs estables, d'ingressos regulars i suficients (les més joves).

Des d'aquesta perspectiva crítica, les relacions urbanes són impersonals, centrades en el treball i, per això, de reclusió domèstica. «Del treball a casa» i a l'inrevés. Aïllament: «És que estàs una miqueta més aïllada de tot». I una altra paradoxa: la sensació de soledat, vivint entre una multitud de gent anònima. «Súper sola, molt sola, de veritat.» Més avorrides i insegures que al poble: N'hi ha molta gent, però les relacions són molt superficials. «Ací pots viure, i pots viure perfectament, sense conèixer ningú.» I, lògicament, sense saludar ningú. «Ací dius bon dia i se n'estranyen.» Un atribut positiu de la identitat comparativa: l'estrany costum «de saludar les persones que trobes».

En el pol oposat, estan es que n'associen poble i avorriment (ruralphobia): allò més remarcable de la ciutat hi serà l'anonimat, l'oferta diversa, «estar rodejada de gent, sempre, a tota hora», i la mobilitat, l'autonomia personal. Per a les filourbanes, a ciutat hi ha més oportunitats, més llibertat. I quedar-se al poble és fracassar; allò rural és passat i «a l'hivern, patètic»; és una visió permeable als estereotips rurals. «Abans, els que se quedaven al poble eren els que fracassaven; els que triomfaven eren els que marxaven.»

Entre les més joves, ara fracassar hi seria quedar-se sense treball, trencar amb

¹ Observatori de Turisme Rural, 2012. www.escapadarural.com/observatorio

la parella «i haver de tornar al poble: això seria com un fracàs». Així, el poble pot ser l'espai vital o l'avorriment, per les absències i per l'excés de control social, una percepció que augmenta en les fadrines, més encara si n'estan separades, tot i que en les més joves minva: «Abans sí que... sempre les dones; sí, tot era pecat». N'era.

Les joves dels pobles són ara menys vulnerables a la pressió social, poden «entrar i eixir amb una major llibertat» i seguretat: «Allà pots tornar a les 7 de la matinada i no tens por de res». D'acord amb Díaz Méndez (2010: 58) les joves rurals avui són més independents, atès que famílies i veïnat es manifesten més obertes a nous comportaments, tot acceptant unes pautes de relació semblants a les urbanes. «Abans tot lo del poble era roïn; treballar la terra era roïn; parlar valencià era roïn...» N'era, ja no ho és?

Les dones de poble ja no se senten inferiors a les de la capital, tot i que l'estigma rural encara hi perdura de forma residual. I la dominació simbòlica es fractura. Coincidint amb Díaz: «se ha pasado de una subordinación fuerte, donde el rural se definía por aquello de lo que carecía frente al urbano, a una relación más simbiótica. Aunque sigue manteniéndose la dominación material (la ciudad sigue siendo la proveedora de recursos de ocio, de empleo, de relación y de consumo) se ha roto la subordinación simbólica» (2011: 32).

3. CONCLUSIONS

Les desigualtats socials afavoreixen la migració rural. Són causes objectives d'expulsió i d'atracció urbana, atesa la concentració irregular de les oportunitats entre centre i perifèria. La pressió per migrar és major quan més perifèriques són poblacions i persones en l'estructura social. És una elecció individual, estratègica, condicionada per aquella dialèctica i pels efectes en les representacions socials, les identitats i els projectes particulars de vida. Això no obstant, migrar no és sinònim de desarrelar, de desafecció. És cert que hi ha qui fuig d'entorns socials inhòspits. Les dones, com totes les persones d'una o altra orientació sexual, d'un origen social o altre, si tenen consciència de no poder ser i un mínim de llibertat, es mouen, migren.

En la mostra d'aquesta recerca el procés d'emancipació començà als 22,3 anys, amb l'afany universal d'iniciar la independència familiar. Però, mantenir el pis d'estudiants no vol dir fugir el poble. No n'estan els dies laborables, però són del

poble, ara més que mai. Hi ha qui marxa diàriament a ciutat, pel treball. D'altres que viuen allà on treballen, i tornen quan no en tenen. Hi ha qui s'emancipa a ciutat; d'altres via matrimonial. Les con-vençudes pels valors dominants són congruents amb una destinació somiada: «Urbanism as way of life». D'altres cerquen l'autonomia i l'estil de vida moderna a través d'un ofici, orgullosos de ser de poble. És desarrelament instrumental, circumstancial: n'hi ha fins i tot qui vol fugir de la ciutat, on n'estan de pas, tot i que no poden deixar la residència urbana malgrat defensar la virtuositat i superioritat de l'estil de vida rural: «Rurality as way of life».

Els significats de la ruralitat canvien. La dominació simbòlica del camp a la ciutat s'ha fracturat. Moltes dones migraren per deixar de ser fadrines; d'altres perquè volen continuar sent-ho, autònomes i independents. Són dones de poble que estan a ciutat. Hi haurà qui tracte de dissimular-ho, i s'hi integrarà aviat (assimilació). I n'hi ha qui s'hi adapta i resisteix amb la identitat original, ara, ben orgullosos de ser poble. Són mòbils; urbanes, modernes o resistents. Per a poder ser, hi van i tornen. És com un ball, entre poble i ciutat, entre allò global i allò local.

Comptat i debatut, aquestes podrien ser algunes de les idees que s'extrauen d'aquesta recerca sobre les raons d'aquest fenomen universal i els canvis en la percepció social de la ruralia. Tot i això, hi ha algunes propostes de recomanacions d'aplicació pràctica, com ara: la perspectiva de gènere ha d'estar present d'una forma inexcusable, en les polítiques de desenvolupament rural territorial. Les dones hi són clau. Les polítiques d'igualtat de gènere han començat tímidament a aplicar-se al medi rural; el desenvolupament ja es considera des d'una altra dimensió, diferent de l'econòmica o la mediambiental. Ara hi cal considerar la dimensió social: els pobles no tenen futur si no són socialment sostenibles, si no s'atura el desequilibri genèsic en les edats fèrtils. Per eixe motiu, cal fixar un objectiu més ambiciós: procurar que els pobles siguin “entorns propicis” per a les persones, siguin dones, xiquets, vells o «forasters», la qual cosa exigeix més equitat en la distribució i accessibilitat als serveis i equipaments bàsics. Un dels efectes positius de la postmodernitat és la nova consideració del territori rural i la ruptura amb la subordinació rural-urbana. Tanmateix, al revés del que proclama l'essencialisme rural, en l'obertura de mires, en la comunicació i intercanvi igualitari entre urbanites i rurals, s'hi albiren més oportunitats que amenaces.

4. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- Beck, U. (1996) «Teoría de la modernidad reflexiva», a Giddens, A; Bauman, Z; Luhman, N.
- Bourdieu, P. (2002) *El baile de los solteros*. Anagrama, Barcelona.
- ____ (2004) *La dominación masculina*, Anagrama, Barcelona.
- Camarero, L. A. (1993) *Del éxodo rural y del éxodo urbano*. Ed. MAPA, Serie Estudios. Madrid.
- Díaz Méndez, C. (1998) «Modelos de inserción socioprofesional de las jóvenes rurales». *Papers* 54, 113-128.
- ____ (2005) «Aproximaciones al arraigo y desarraigo femenino medio rural...». *Papers*, n 75.
- ____ (2010): «¿Hay un lugar para las mujeres jóvenes en el medio rural? Sus estrategias de inserción social y laboral en el medio rural espanyol». *Revista de Estudios Agrarios*. México. Pp. 47-70.
- ____ (2011). «Perfiles de mujeres jóvenes rurales de baja cualificación. Un estudio de caso para la comprensión de sus estrategias de inserción sociolaboral en Asturias (España)». *Revista Internacional de Sociología*, 3, vol 69, pp. 725-744.
- Caro Baroja, J. (1991) «En torno al mundo rural». *Política y Sociedad*, núm. 8. Pp. 11-12. Madrid.
- Cruz, F (2006) «Género, psicología y desarrollo rural. La construcción de nuevas identidades». MAPA. Madrid.
- Entrena, F. (1998) «Viejas y nuevas imágenes de la ruralidad». *Estudios de Sociología e Agricultura*, 11. pp. 76-98.
- Halfacree, K. (1993) «Locality and social representation: space, discourse and alternative definitions of the rural». *Journal of Rural Studies*. N° 1, pp. 23-37.
- Ibáñez, J. (1991) «Comunicaciones entre los pueblos y la ciudad». A *Política y Sociedad*, Núm. 8.
- Morén-Alegret, R. (2008) «Ruralphilia and Urbophobia versus Urbophilia and Ruralphobia. Lessons from immigrant integration processes in small towns and rural areas in Spain». *Population, Space, Place* 14, 537-552.
- Oliva, J, i Camarero, L. (2002) «Paisajes rurales y metáforas del lugar». C. Ciencias Sociales, 12. Pamplona.
- Pascual, A (2011) «L'estudi de les migracions a Catalunya, l'estudi de la societat catalana». *Revista Associació Catalana de Sociologia*, núm. 27.

- Pérez Díaz (1971) *Emigración y cambio social. Procesos migratorios y vida social en Castilla*. Ariel, Barcelona.
- Rivera, M. J. (2009) «La neorruralidad y sus significados. El caso de Navarra». *Revista Internacional de Sociología (RIS)*. Vol. 67, Núm. 2, Pg. 413-433.
- Sampedro, R. (2009) «Escuchando la voz de las mujeres. Los nuevos discursos del arraigo femenino rural». *Agricultura Familiar España*. UPA. Madrid.
- Tuan, Yi-Fu (1974) *Topofilia*. Editorial Melusina.
- Wirth, L. (1938) «Urbanism as a way of life». *The American Journal of Sociology*, Vol, 44 nº:1 pp 1-24.

CAPÍTULO 4

«OBRIR EL CALAIX». TREBALLANT PER LA IGUALTAT

Sílvia Escribà Baixauli

Tècnica d'Igualtat, Ajuntament d'Alfagar (silviae@alfagar.es)

RESUM

Mitjançant un treball de diagnosi de gènere del municipi, la creació de la Comissió d'Igualtat i la implicació de les entitats representants del consell Municipal de la Dona hem aconseguit elaborar un vertader i realista Pla d'Igualtat, que deixa d'una banda accions puntuals que només arribaven a un sector reduït de la població i que aposta per un programa d'activitats que impulsa la participació ciutadana a favor de la igualtat d'oportunitats entre homes i dones, recollint accions des de tots els àmbits (social, cultural, desenvolupament, psicològic, jurídic...) i que es consolida amb la creació i apertura de l'Espai d'Igualtat que, a més de ser la seua administrativa de l'àrea, ha suposat la visibilització de les polítiques d'igualtat al nostre municipi.

Així, l'àrea d'Igualtat ha passat d'estar als calaixos de l'ajuntament a ser coneguda i reconeguda pel carrer.

Paraules clau: bretxa de gènere, conciliació, coresponsabilitat, discriminació per sexe, apoderament femení, estereotip de gènere, igualtat d'oportunitats, impacte de gènere, mainstreaming, perspectiva de gènere, pla d'igualtat, representació equilibrada, sexisme, sostre de cristall, transversalitat, violència de gènere.

INTRODUCCIÓ

Històrica i tradicionalment la dona o, millor dit, les dones, són discriminades pel fet de ser dones; les diferències biològiques i físiques s'han vingut usant com a factors per a aquest tractament discriminatori, quan no vexatori i humiliant.

Afortunadament, aquesta realitat està canviant; si bé, són molts els esforços que des de les administracions hem de seguir fent per a aconseguir la plena igualtat entre homes i dones, perquè només així farem una societat més lliure i justa.

Aquest III Pla Municipal d'Igualtat d'Oportunitats entre Dones i Homes no naix del buit, és el resultat de l'anàlisi dels ajustos i desajustaments d'altres plans anteriors i de l'estudi detallat del diagnòstic actual del nostre municipi en matèria d'igualtat de gènere, i disposa de tots els mitjans per a poder anar fent efectiu el principi d'igualtat. Només el seguiment i l'avaluació de l'execució de les accions projectades ens indicaran l'eficàcia de les actuacions empreses o els processos que caldrà corregir i millorar. Tot darrere d'aconseguir que la igualtat d'oportunitats entre dones i homes siga una realitat més propera cada dia, fent d'Alfajar un espai de convivència compartida, on s'eradique definitivament la violència contra les dones i la discriminació quede reduïda a la seua mínima expressió.

CONTINGUT

Parlaré sobre la necessitat d'aplicar polítiques públiques amb caràcter transversal i amb objectius realistes a curt termini.

Així doncs, és necessari incorporar la perspectiva de gènere en totes les polítiques públiques assistencials d'una forma transversal. Avui més que mai, s'han de realitzar vertaders esforços perquè les diferents actuacions, estratègies i en definitiva, les diferents polítiques públiques no es dissenyen de forma específica i actuen de forma aïllada, sinó que tot el contrari, tinguen un caràcter totalment integrador i interdependent entre les unes i les altres.

Cal reflexionar sobre l'evidència de que, cada vegada més, les decisions polítiques que semblen en un primer moment no discriminatòries, poden tindre un diferent impacte en les dones i en els homes, tot i que aquesta conseqüència no estiguera prevista ni fora la desitjada.

La manera en què es formulen les polítiques públiques, generalment ignora

els rols, les responsabilitats i les capacitats diferents i socialment determinades que existeixen per a homes i dones. Aquestes diferències estan marcades de tal manera que deixen a les dones en situació de desavantatge enfront dels homes, amb menys recursos, menys poder...

És indispensable entendre aquests impactes diferenciats per a la concepció de polítiques públiques que partisquen de condicions reals i, d'aquesta manera, confluïsquen en solucions reals.

Els papers que exerceixen les dones en els diferents àmbits (econòmic, polític, social...) són diferents als dels homes quant a la valoració que se'ls atribueix per part de la societat.

Estem en un moment en què totes les polítiques públiques semblen ser per a les dones però es decideixen sense les dones.

Aquesta diferenciació, no solament està integrada en les estructures socials i econòmiques, sinó que es reproduceix en les polítiques, els programes, l'assignació de recursos i en la manera en què es reparteix la riquesa. Aquesta situació de clara desigualtat s'ha de tenir present a l'hora d'elaborar polítiques i assignar els recursos perquè finalment es dissenyen i executen polítiques públiques de manera equitativa i eficaç.

El III Pla d'Igualtat de l'ajuntament d'Alfàfar és una aposta ferma per a eradicar les desigualtats existents. El projecte integra a tota la ciutadania així com als organismes públics o privats del municipi que la componen, a partir de l'esforç, la col·laboració i la necessària transversalitat des d'una perspectiva de gènere entre cadascuna de les àrees que conformen el consistori.

Les accions i intervencions que es presenten en el Pla i que es van a dur a terme, es plantegen com un projecte basat en la coherència, la justícia i la possibilitat de continuïtat amb un objectiu fonamental com és avançar en la consecució de la igualtat real entre dones i homes.

Vivim en un sistema sexe-gènere que és heteronormatiu, patriarcal i jerarquitzat, en el qual les relacions de poder són asimètriques entre els sexes, i les dones ocupen un lloc subordinat. Aquestes relacions desiguals des d'un punt de vista de gènere es troben consolidades ja que, entre altres coses, existeixen a l'individu. Reducir a la ciutadania en un imaginari d'igualtat entre les persones significa prevenir la violència de gènere en qualsevol de les seues múltiples formes d'evidenciar-se.

En aquest sentit, dins del III Pla d'Igualtat de l'ajuntament d'Alfàfar s'aposta per la formació als professionals (de l'educació, de la política, de les forces de se-

guretat, de l'administració, de la sanitat, de les empreses...) i per la sensibilització i informació a la ciutadania en general a través d'accions delimitades per àrees però que es coordinen a causa de la necessària transversalitat del procés de transformació de les desigualtats de gènere.

Així, el III Pla d'Igualtat tracta d'incidir en un problema social i no en un «problema de les dones» per a construir un equilibri social basat en una relacions de gènere simètriques. Per a aconseguir aquesta igualtat, la regidoria d'Igualtat planteja a la ciutadania els següents paràmetres pels quals apostar com a comunitat per aquest pla:

- La desigualtat no és justa. Les treballadores i treballadors de l'ajuntament d'Alfàfar, com a agents actius de desenvolupament social, es comprometen a promoure i liderar aquelles accions que suposen canvis socials i a construir espais en els quals es tinguen en compte les diferents necessitats, situacions i condicions de les i els habitants d'Alfàfar.
- L'Administració Pública es responsabilitza. Estem al servei de la ciutadania i per tant hem de a atendre les necessitats, expectatives i interessos de la ciutadania per a possibilitar la igualtat entre les persones, i anem a fer-ho.
- Cal complir la legislació vigent.
- Volem ser eficaços. Està sobradament demostrat que les polítiques locals orientades a la consecució de societats més igualitàries són més eficaces i més eficients, la qual cosa repercuteix en una millor qualitat de vida de la ciutadania.

No podem conformar-nos amb denunciar les injustícies de les quals són víctimes les dones, hem de dir també com volem resoldre-les.

Quines estratègies públiques han d'adoptar-se perquè les polítiques públiques assistencials siguen realment eficaces?:

- a) Enfocament assistencial: incloure programes específics per a les dones, com a «grup vulnerable».
- b) Enfocament basat en l'equitat: plantejar que la millora de la situació de les dones contribueix a l'equitat, ja que hi ha una incidència major de pobresa en les llars encapçalades per dones, que les dones reben salaris més baixos i que la seua inserció laboral és precària i segmentada, la qual cosa es tradueix en una mala qualitat de vida i dificulta l'assoliment d'equitat.

- c) Enfocament basat en l'apoderament, l'exercici de la ciutadania social i la presa de decisions: segons aquest enfocament, relativament recent, perquè els programes dirigits a les dones i altres grups (ètnies, classes) siguen millors i més eficients cal comprometre en la seua elaboració i execució als propis afectats, reforçant les seues capacitats mitjançant l'organització, el millorament de l'autoestima, l'accés a recursos materials i l'enfortiment de les seues xarxes socials, perquè puguen exercir plenament la seua ciutadania i prendre decisions en els plànols individual, familiar i social.

Quins instruments tenim en aquest moments al nostre abast per a l'engegada d'aquestes polítiques amb perspectiva de gènere? Els Plans d'Igualtat transversals. Els Plans d'igualtat suposen per tant:

- L'exigència de major compromís, per part de les institucions i organismes públics en l'aplicació dels Planes d'Igualtat d'Oportunitats.
- La necessitat de canvis socials estructurals i d'un canvi de mentalitat, respecte a les qüestions de gènere.
- L'èmfasi en la promoció dels valors de la Igualtat.
- L'aplicació transversal de totes les polítiques de gestió organitzativa i açò ens porta a eradicar les diferències salarials, les discriminacions en l'accés a l'ocupació i en la promoció i a l'aplicació de mesures de conciliació de la vida laboral personal i familiar.

Les Administracions Públiques han de donar exemple amb l'elaboració, execució i avaluació d'aquests Plans d'Igualtat que suposen un eficaç instrument per a l'eradicació de la discriminació per raons de sexe.

Així, el III Pla d'igualtat de l'Ajuntament d'Alfajar ve marcat per 3 objectius principals:

- Promoure el principi d'Igualtat en el municipi d'Alfajar.
- Generar canvis socials que fomenten l'eliminació dels rols i estereotips de gènere.
- Informar, sensibilitzar i previndre de forma integral la lluita contra la violència de gènere.

Per a la consecució d'aquests objectius, el Pla s'estructura en 8 àrees, que al seu torn estan incloses en 4 eixos transversals, amb la finalitat de generar un canvi en les polítiques d'igualtat en l'àmbit local. Aquests eixos són:

- Transversalitat i integració del principi d'Igualtat d'oportunitats entre dones i homes en tots els àmbits i actuacions municipals.
- Sostenibilitat i transformació social.
- Nou model de ciutadania.
- Transparència.

En total, el Pla presenta un total de 108 accions repartides entre les següents àrees:

- Administració Local.
- Ocupació i formació.
- Conciliació de la vida personal, familiar i laboral. Corresponsabilitat.
- Educació, cultura i deportes.
- Moviment Associatiu.
- Violència de gènere.
- Urbanisme, mobilitat i habitatge.
- Salut.

Des de la Regidoria d'Igualtat, de l'Ajuntament d'Alfagar, i en el marc de l'elaboració de l'III Pla d'Igualtat entre Dones i Homes, s'engega la creació de la Comissió d'Igualtat.

L'existència d'un equip promotor que lidere les actuacions que es van a engegar després de la implantació d'aquest pla, es presenta com la primera estructura necessària per a l'elaboració del Diagnòstic, com a mecanisme impulsor en l'execució, seguiment i avaluació del Pla.

La Comissió d'Igualtat està formada per persones que ostenten una responsabilitat política i tècnica dins de l'Ajuntament, treballadors i treballadores de totes les àrees municipals, així com per agents socials del municipi i entitats que formen part del Consell Municipal de la Dóna, amb la finalitat de dotar a la mateixa de diversitat i transversalitat.

Entre les funcions de l'equip estan:

- Participar en la fase de diagnòstic aportant dades i idees tant de la situació en l'àmbit social com en el propi consistori.
- Assessorar a l'equip promotor en la presa de decisions quan així ho sol·licite.
- Contrastar l'esborrany, des de la perspectiva de viabilitat d'implantació i la coordinació amb la política dels departaments o àrees representats.
- Cerca d'informació.
- Coordinació i dinamització del procés.
- Presa de decisions.
- Socialització dels resultats.
- Freqüència de les reunions de l'equip i persones que es decidirà en funció de les necessitats.
- Facilitar dades i idees en tot el procés, podent ajudar a concretar en fase de diagnòstic de la situació i les necessitats de les dones i en la fase de contrast, aportar opinions des de la perspectiva de l'adequació del Pla a les prioritats socials de les dones i de les polítiques d'igualtat.

Amb la elaboració i execució d'aquest III Pla d'Igualtat s'ha capgirat el rumb de les polítiques d'Igualtat municipals, apostant per accions dirigides a la ciutadania en general que s'ofereixen des de l'Espai d'Igualtat, que ja s'ha convertit en punt de referència en el municipi i que ha permès materialitzar les voluntats i aportacions de tots els agents implicats en la construcció d'un municipi igualitari, amb activitats que promouen totes les vessants, socials, culturals, formatives i ocupacionals, amb sessions formatives per a promocionar l'emprenedurisme, tallers d'autoestima i apoderament femení, tallers d'autodefensa, tallers de relaxació i autocuidat, creació de grups de teatre, de lectura i de poesia, exposicions i d'altres.

A més l'Espai acull els serveis d'assistència psicològica i assistència jurídica a les víctimes de violència de gènere, i els cicles de conferències i cinema en igualtat que, amb una programació trimestral, pretenen augmentar la sensibilització de la nostra societat i ser una eina més per a aconseguir els objectius del III Pla d'Igualtat d'Alfara,

CONCLUSIONS I PROPOSTES

Des de la regidoria d'Igualtat d'Alfatar ens hem plantejat una reflexió sobre els assoliments històrics, socials, culturals i polítics aconseguits en els últims anys. A partir de l'aprovació de la Llei Integral contra la Violència de Gènere, aquests canvis s'han accelerat. Amb la nostra pròpia Llei de la Comunitat Valenciana hem pogut avançar encara més, però no podem obviar que encara són moltes les dones que pateixen la violència de gènere, el maltractament físic i psíquic, la discriminació, l'assetjament i, en definitiva, l'abús al fet que les sotmeten alguns irracionals, que coarten la llibertat de les persones i obliden els seus drets, menyspreant així als seus iguals i per tant a ells mateixos.

Hem de guanyar terreny, no perdre-ho, i continuar fent camí d'una manera coherent i solidari, conjuminant esforços i inquietuds tant femenines com a masculines.

Des de l'administració s'han de propiciar els canals perquè les persones aconseguim els nostres reptes personals i per a açò necessitem el suport de tota la ciutadania, que cadascuna i cadascun es comprometa amb la proclama de la igualtat, i la fem efectiva en les nostres vides, aconseguint amb açò que la sensibilització actual, siga la sement per a un futur de llibertat.

Al llarg d'aquests anys ens hem dotat d'una sèrie d'instruments destacats, però és aquest III Pla d'Igualtat el vertebrador de les polítiques d'igualtat, perquè els anteriors plans han romangut als calaixos i a les notícies però mai no s'han dut a terme la majoria de les accions reflectides en ells i d'altres no han estat efectives.

Per tot això, amb la realització d'un diagnòstic detallat de la realitat i les necessitats d'Alfatar, hem acosenguit canviar la perspectiva i fixar objectius reals que puguen ser assolits fàcil i gradualment i que tinguen com a meta la voluntat participativa de la societat alfafarenca de ser més igualitària.

D'aquestes metes cal subratllar la lluita contra la violència de gènere, prioritària per a la Regidoria, ja que aquesta xacra social és el principal problema en la matèria. Per açò, és un dels apartats fonamentals cap al qual es dirigiran les polítiques d'Igualtat en els pròxims anys.

Com a conclusió diré que no es tracta ni de dissenyar ni d'avaluar polítiques específiques per a les dones, sinó d'adaptar i modificar, des d'una perspectiva de gènere, les ja existents i les que es vagen a presentar en un futur.

Per a açò la igualtat entre homes i dones ha de considerar-se com una inversió

a llarg termini, no com un cost a curt termini i cal habilitar «Espais» on es puguen materialitzar i fer visibles les polítiques d'igualtat.

Si entre tots i totes anem duent a terme aquest objectiu, i anem aconseguint així la Igualtat d'Oportunitats i una distribució més igualitària de beneficis, tasques i responsabilitats, no seran només les dones les que es beneficien sinó també els homes i la resta de la societat, perquè cal considerar la igualtat de gènere com un requisit previ per a la democràcia.

CAPÍTULO 5

MUJERES EMPRENDEDORAS, OTRO ESTILO

Laura Gascón Herrero

Diputación Provincial de Teruel (lgasconherrero@dpteruel.es)

Concepción Tormo Ruiz

Presidenta de la Asociación para el Desarrollo de la Serranía Celtibérica (ADSC)

(adl@castielfabib.es - www.celtiberica.es)

RESUMEN

La mujer es el sexo más desfavorecido en cuestiones de empleo, pero es llamativo que a las féminas más formadas les persiga este estigma, incluso se cebe más que con las que menos formación atesoran. Es un porcentaje bajo el de mujeres que una vez formadas se mantienen en los municipios de la provincia de Teruel, puesto que más habitualmente buscan su futuro en localidades más grandes, sin embargo, si se quedan en la provincia, su ratio de empleabilidad es bien complicada, es por ello que Empremter quiere darles ese impulso que necesita la mujer para emprender. Algunos estudios valoran más positivamente la solvencia de las empresas femeninas que las masculinas, como empresas con mejor proyección, con más capacidad de sobrevivir a la crisis y de tener continuidad en el tiempo, aunque les resulta más costoso comenzar la empresa, tener ese empujón para meterse en el proceso de emprender y lanzarse a la aventura.

Palabras clave: emprendedor, rural, mujer, Teruel, despoblación, proyecto europeo.

INTRODUCCIÓN

La provincia de Teruel es una zona despoblada en donde la ruralidad es la seña de identidad de la región, está compuesta por 236 municipios cuya mitad tiene una po-

blación por debajo de los 200 habitantes, el resto de las localidades son también con baja densidad de población y el techo de núcleo habitado lo tiene la capital, Teruel, con 35.000 ciudadanos. Con esta situación cualquier merma en el ratio de población es una gran pérdida, porque Teruel es una provincia de máximos, es decir, en ella se pueden hacer grandes porcentajes a nivel estadístico puesto que la base de la que hablamos normalmente es muy pequeña y cualquier pequeña variación hace porcentajes muy grandes. Lo que en otro lugar sería una variación mínima, apenas imperceptible y que fácilmente se va a corregir, en la provincia es un cambio importante y que difícilmente se va a recuperar (porque ya se ha observado esta tendencia en otras ocasiones) y por tanto es necesario tratarlo como una variación de entidad y representativa. Es por ello que las soluciones que se tienen que aplicar deben ser adaptadas a esa realidad, deben ser hechas a medida, preparadas para un entorno que es específico, como enuncia Jaime Izquierdo Vallina en el libro *La casa de mi padre*¹. Se trata de una curiosa obra literaria, a mitad de camino entre la novela y el ensayo. En ella un joven ingeniero francés, Gerard Enterría, hijo de un campesino español emigrado a Burdeos en los años sesenta, se enfrenta tras la muerte de su padre al compromiso adquirido con él: no abandonar a su suerte la casa familiar, el eslabón fundamental de su linaje, lo único que, según su padre, «puede mantener a los Enterría con los pies en la tierra».

Por ello se verá atrapado por una trascendente decisión: tiene que elegir entre continuar con la exitosa carrera profesional como ingeniero de Renault o cumplir con el compromiso adquirido con su padre por detener la decadencia en la que está sumida la comunidad campesina de la que es originaria su familia.

Finalmente, decide regresar al pueblo e implicarse en el diseño de un prototipo de desarrollo local de economía campesina con el que integrar a la aldea en la sociedad contemporánea. Como ingeniero verá la aldea como una célula y para ese sistema único deberán adaptarse soluciones que sean únicamente válidas para éste. Este autor señala también, «el abandono campesino acarrea la pérdida del capital contenido en la información patrimonial, es decir, en la memoria, en el código cultural de conocimiento campesino local que explica cómo se desarrolla y cómo se conserva el ámbito territorial en el que opera. El abandono provoca que se desactive el trabajo que los campesinos desplegaban en la aldea y su territorio vinculado. Y eso va a provocar que el territorio no se conserve».

¹ Izquierdo Vallina, J., *La casa de mi padre*, KRK ediciones, Oviedo, 2012.

Por esta y otras cuestiones nos parece crucial mantener la población de los pueblos de la provincia, mucho más la población femenina, más mermada por cuestiones de las características del trabajo del campo más relacionado con el trabajo manual y la fuerza, además de que tradicionalmente ha sido la mujer la que ha emigrado para irse a casa del marido. En un estudio previo a la concesión del proyecto valoramos que la población de la provincia se encuentra muy masculinizada, y envejecida, otra cuestión que hace que la mujer se quede en casa para cuidar de las personas que son dependientes.

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El territorio de la provincia de Teruel es el área donde se desarrolla el proyecto *Empremter*, en donde el objetivo es promover el espíritu emprendedor entre mujeres universitarias del territorio, puesto que tras un estudio pormenorizado de la realidad de la zona se ha detectado que son el sector de la población en donde el desempleo se ceba con más virulencia. Este proyecto cuenta con la subvención del Fondo Noruego (EEA grant) que financia las actuaciones al 85% y cuyo presupuesto global es 205.000 € para gastar en 2 años (2014-2015).

El proyecto se encuentra dividido en paquetes de trabajo para poder atender diferentes sectores de la sociedad y así abarcarlos atendiendo a sus diferentes intereses. El proyecto comenzó haciendo partícipes a los *Agentes de Empleo y Desarrollo Local* de la Provincia, puesto que iba a ser parte importante para dinamizar las actividades de todo el proyecto y animar a las mujeres emprendedoras para participar en las acciones del proyecto. La jornada fue muy exitosa porque no sólo se sacaron resultados, sino también compromisos por parte de los participantes.

Las siguientes reuniones fueron talleres de animación del espíritu emprendedor en todas las comarcas turolenses (10 *comarcas*) ellas fueron realizadas por un técnico experto en la creación de empresa que dio las claves para empezar el camino del emprendimiento. Y por otro lado, una *coach* que aportó el punto de vista de las cuestiones psicológicas que influyen en las mujeres a la hora de emprender. Estos dos puntos de vista fueron muy oportunos para generar un espíritu emprendedor y animar las ganas de generar nuevas formas de negocio en las comarcas.

Nuestro interés era ante todo generar una red, hacer posible que mujeres con intereses parecidos se conocieran y pudieran compartir cuestiones similares, es por

eso que desde la Diputación de Teruel se ha elaborado una base de datos de correos y teléfonos de todas las participantes en los talleres (más de 150) para así mantener el contacto: tanto desde la Diputación como entre ellas, al existir además un foro en la web del proyecto (www.empremter.com). En algunas de las comarcas incluso se hicieron grupos de WhatsApp y quedaron en mantener el contacto a través de la representante de la asociación de empresarios de la comarca que coordinaría las actuaciones creando tanto un espacio físico como de debate en donde las mujeres podrían compartir sus necesidades, preocupaciones, inquietudes, dudas... Es decir, no se ha quedado en una cita puntual, si no que ha tenido continuidad.

Esta persona como los AEDL para el proyecto han sido piezas fundamentales para animar y hacer las funciones de coordinación de las actividades que se desarrollan, puesto que son como antenas en el territorio. Además tienen contacto directo con los emprendedores, atesoran todos los conocimientos necesarios para la puesta en marcha de una empresa o la solicitud de subvenciones, además de conocer muy bien la realidad del territorio y poder asesorar de manera muy oportuna a las personas que desean empezar un proyecto. Los AEDL fueron esenciales para atraer mujeres a las reuniones, puesto que ellos son su primer eslabón en la cadena del aprendizaje.

Otras citas que se han desarrollado son reuniones en los *institutos*, la intención es captar el ánimo emprendedor de las alumnas de los últimos cursos de bachillerato y de FP para asesorarles y darles formación para animarles a que se queden en la provincia para emprender o al menos conozcan las posibilidades de emprendimiento en la zona. Es muy importante captar el interés de las nuevas generaciones desde la juventud, cuando están en un momento muy determinante de la vida como es la adolescencia. Para nosotros también es importante poder darles a conocer la situación antes de que se marchen a estudiar fuera y poder tener una base de datos de sus correos para tenerles informados sobre las novedades que aparecen en la provincia. Puesto que la oferta universitaria es bastante limitada en la provincia.

También se han hecho reuniones en las *universidades*, tanto de Zaragoza (campus de Teruel y Zaragoza) y de Valencia y Castellón, que son los lugares donde de manera tradicional han ido a estudiar las personas de Teruel. Las reuniones han atraído a un número moderado de mujeres que han mostrado interés en volver a su localidad de origen y montar un negocio que les permita mantenerse.

A nivel *provincial* se hicieron dos reuniones, una en Teruel y otra en Alcañiz para dar difusión del proyecto dentro del ámbito de los técnicos y de los políticos

en general porque todo contacto es bueno para poder llegar a mujeres con ánimo emprendedor, o que hayan iniciado un proyecto recientemente y puedan necesitar ayuda o apoyo en estos primeros momentos de lanzamiento.

Todas estas reuniones son para contactar con mujeres que fueron tutorizadas (13) por técnicos que les dieron todo ese apoyo del que hablábamos en un principio que hemos observado que necesitan para poder emprender, ya que las mujeres necesitan más ese empujón, esa mano en la espalda, esa voz amiga al otro lado del teléfono para poder tener la fuerza de seguir adelante en la carrera del emprendimiento. Como el apoyo personal siempre es limitado queremos dar la opción de mostrar nuestro apoyo 24 horas al día y 7 días a la semana a través de nuestra página web: www.empremter.com En la web se pueden encontrar noticias sugerentes, posibilidades de trabajo, nichos de mercado, subvenciones, cursos, reuniones, ponencias...

REALIZACIÓN DE ESTUDIOS

Todo este esfuerzo no quedaría completo si no se profundizase en la realidad que envuelve a la mujer en la sociedad y limita sus posibilidades para emprender, por ello se van a realizar unos estudios de la situación de la mujer a diferentes niveles:

- Factores económicos.
- Factores jurídico-administrativos.
- Factores socioculturales.

Estos estudios pretenden conocer las situaciones y circunstancias que limitan a la mujer a la hora de emprender, por qué una mujer no emprende y un hombre sí, qué hace que las cargas familiares recaigan sobre la mujer, ¿es la ruralidad un ente limitante por sí mismo? A esta y otras cuestiones tratará de responder cada uno de estos estudios puesto que aunque las situaciones de cada mujer es particular, es cierto que hay circunstancias compartidas que se pueden extrapolar de un caso a otro.

CONCLUSIONES DE LOS ESTUDIOS

Teniendo una visión global de los tres estudios, el que más énfasis hace en la cuestión de género es el sociocultural. La opinión de la familia, el entorno social, la conciliación de la vida familiar y social, incide mucho más en el hecho diferenciador de querer ser una mujer autónoma profesional y económicamente. Las barreras económicas y administrativas son similares para hombres y mujeres. Ambos insisten en la complejidad burocrática, costes fijos excesivos (con especial referencia al coste de la Seguridad Social), mercados más que locales localistas, dificultad para acceder a un mercado más extenso, cuando hablamos de entorno rural.

Esta situación se agrava en el caso de la mujer que siente que su trabajo es «un apoyo a la economía familiar», por tanto su ambición se ve limitada y suelen ser negocios de poco riesgo y poco innovadores. A esto se une los estereotipos y los roles de género que todavía están muy presentes, aunque, por otro lado, destaca el alto grado de *autoestima* de las mujeres y verse a sí mismas convencidas de que están *haciendo no solo lo correcto, sino lo que hay que hacer*.

Las mujeres soportan una doble barrera cultural: la de una cierta incompreensión social hacia su voluntad emancipadora y la sobrecarga personal que supone acumular el trabajo profesional al trabajo doméstico. Y esta circunstancia afecta al tipo de empresas promovidas, a su dimensión, a sus horarios de trabajo, a su capacidad de crecimiento y de acceso a mercados más amplios que los de su propia localidad, al nivel de desarrollo empresarial alcanzado.

Sin embargo, y afortunadamente, el nivel educativo de nuestras mujeres rurales, su vocación de permanencia y firmeza de convicciones son unas bases muy valiosas para profundizar en medidas de apoyo, en políticas públicas favorecedoras del emprendimiento femenino y en la introducción de modelos innovadores de gestión en las empresas ubicadas en entornos rurales.

Nuestro aprendizaje tras los estudios y las cuestiones que queremos incorporar a nuestra actividad es:

- *Servicios de valor añadido.* Debemos mejorar nuestros sistemas de apoyo a los emprendedores para no caer en la rutina. El apoyo debe ser directo y personalizado y experto, más similar a la de un coach que la de un gestor.
- *Cooperación y trabajo en red.* Fomentar en las empresarias cooperación para conseguir una masa crítica de mayor garantía empresarial, o la competencia

colaborativa, ¿Cómo es posible que, por ejemplo, una pequeña empresa fabricante de mermeladas no sea capaz de ponerse de acuerdo con otra de envasado de hongos y otra de productos artesanos de charcutería para acceder al mercado de la distribución o darse a conocer en las tiendas de alimentación de las grandes ciudades?

- *Plataforma de la mujer emprendedora y empresarial de Teruel.* Construcción, y promoción de una plataforma por medio de la cual se pueden estructurar paquetes informativos de ayuda a las emprendedoras y empresarias, herramientas de trabajo para el proceso emprendedor, información de interés, punto de contacto y plataforma de difusión de la oferta comercial de la provincia.
- *Formación social en valores.* Pero todas estas políticas públicas de promoción y ayuda al emprendimiento no tendrán auténtico fruto si no van acompañadas de acciones que promuevan el necesario cambio cultural y social en todos los ámbitos y sobre todo en el entorno rural de tal manera que se avance constantemente hacia una mayor asunción de responsabilidades familiares y domésticas por parte del hombre, hacia unas mayores coptas de igualdad de género y hacia un modelo más conciliador entre la vida personal y el trabajo.

OBJETIVOS

Hacer una tutorización personalizada a mujeres que están en los momentos previos a emprender y apoyar a las que ya han empezado y tienen algunas necesidades en momentos puntuales. En total se ayudó a 13 personas en las necesidades que tenían. A pesar de nuestros esfuerzos podemos decir que se nos ha solicitado más formación, sobre todo en nuevas tecnologías para las emprendedoras, puesto que Internet es el escaparate ideal para los productos, por ello la Diputación de Teruel ha solicitado un taller de empleo denominado TERPYME para poder dar respuesta a esta demanda y ayudar en el camino del emprendimiento a más personas que lo necesiten.

Otro objetivo del que estamos muy satisfechos es de la creación de una red de apoyo entre las propias emprendedoras y la creación de espacios de debate para ellas además de un contacto continuado, que les abrirá la posibilidad de unir fuerzas. Los perfiles de las emprendedoras son muy variados, van desde personas que por necesidad tienen que emprender, paradas de larga duración, a mujeres que

tienen trabajo pero sueñan con reorientar su carrera hacia lo que les gusta, cada caso es particular, al igual que lo son los proyectos que se plantean que van desde el cultivo de plantas aromáticas, la elaboración de pates de aceituna a las aplicaciones para móviles.

COLABORACIÓN CON OTROS PROYECTOS

Empremter centra sus esfuerzos en la investigación en la realidad de la provincia de Teruel, puesto que el beneficiario de la subvención es la Diputación Provincial de Teruel y su objetivo es mejorar la empleabilidad de las mujeres que se encuentran en la provincia de Teruel y por ello en cada una de las reuniones han hecho una encuesta para conocer la realidad de las personas que participaban que al final es una parte representativa de la realidad del territorio.

A través de la red de AEDL la Diputación ha conocido de la existencia de otro proyecto que se está desarrollando de similares características, pero a nivel Europeo, y donde la Universidad de Zaragoza es quien representa a España dentro del partenariado. Su nombre es 1000 mirrors (1000 espejos) que lo que intenta es hacer un estudio de la realidad emprendedora de la mujer en España compartiendo con lo que ocurre con otros lugares de España. La diputación ha colaborado con sus investigaciones pasando las encuestas del proyecto a las mujeres que han venido a las reuniones, así como presentando a mujeres emprendedoras que colaborarán en las entrevistas que se hacen en la web para animar a mujeres a comenzar un negocio.

REALIDADES PARALELAS, EL RINCÓN DE ADEMUZ

El Rincón de Ademuz, al igual que toda la provincia de Teruel es una zona muy rural y despoblada y con las mismas señas de identidad.

Esta Comarca, junto con la vecina de la Serranía valenciana (Los Serranos) y la castellonense del Maestrazgo, forma parte del proyecto Serranía Celtiberica.

La extrema despoblación de la Serranía Celtibérica denominada la Laponia del Sur, ha pasado hasta hoy desapercibida, por ser el territorio periférico de cinco Comunidades Autónomas, Aragón, Castilla León, Castilla La Mancha, Comunidad Valenciana y Rioja.

En el preámbulo de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural se hace hincapié de la importancia actual del medio rural en España, que integra al 20 por ciento de la población. En el artículo 3 de esta ley se cita «que medio rural es el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km²».

Si esta información se aplica al territorio hispano donde se sitúa el territorio montañoso de la Serranía Celtibérica, los resultados no pueden ser más desoladores.

Su amplio espacio de 61.643 km² cuenta tan sólo con 563.862 habitantes, en cifras del año 2007, pasando en el 2014 a 487.417 habitantes y una densidad es de 7,72 hab/km². Cuenta con el índice de envejecimiento mayor de la Unión Europea y la tasa de natalidad más baja. A lo que hay que añadir una masculinización brutal, debido al abandono del territorio por parte de la mujer al casarse.

Esto corresponde a un 12% del territorio español, donde sólo habitan el 1,25% de sus habitantes. Si la densidad media de toda España es de 89 habitantes por km², los 9,15 de la Celtiberia montañosa la sitúan en la cúspide de los territorios más despoblados de España. Pueden ser más pesimistas, habiéndose calificado de aterradoras.

Todo esto acrecienta sobre manera la brecha, tanto social como laboral entre hombres y mujeres rurales y sobre todo entre mujeres urbanas y rurales.

La mujer en el entorno rural no ha tenido apenas acceso a la formación, algo que en las últimas décadas se está paliando, debido a la evolución social, propia del siglo en el que vivimos y al acercamiento de las tecnologías al entorno rural, pero que ha hecho que la mujer en estos territorios, sea el colectivo más frágil y vulnerable, dentro del entramado socioeconómico.

Desde la Serranía Celtibérica se tiene muy claro que el territorio no puede salir adelante sin la inclusión de la mujer en el tejido socioeconómico. La mujer, una vez toma conciencia de su valía demuestra un gran poder de liderazgo y espíritu emprendedor, pero para ello hay que dotarla de las herramientas necesarias.

Las medidas que se están tomando desde el territorio son varias y comienzan por la concienciación de la mujer rural de sus valores y capacidades.

El desarrollo del territorio ha de surgir de los recursos endógenos del mismo, dando acceso a la mujer a ellos.

Se está trabajando, sobre todo en los temas de apicultura, cultivo y destilación

de aromáticas, artesanía e interpretación del patrimonio, tanto cultural, como natural.

Por otro lado, se han celebrado numerosas reuniones en busca de apoyo para dinamizar el territorio en las 11 provincias en las que se encuadra, incluso con el Senado de España, el cual, ratificó el proyecto y acordó fijar una «política de Estado» para combatir la despoblación.

Son muchas las que se han realizado en nuestra Comunidad, pero quizá las más relevantes sean:

14/02/2015: Sede de la Comarca del Maestrazgo, en Cantavieja, organizado por la Mancomunitat Comarcal Els Ports, la Comarca del Maestrazgo y la Asociación de profesionales del desarrollo local ADLYPSE-Castelló.

29/01/2015: Morella, en la que su Ayuntamiento se sumó al proyecto.

26/06/2014: Universidad Jaume I de Castellón, en la que se acuerda la creación de la Red de Universidades de Serranía Celtibérica (RSUC) en la que estarán representadas las universidades de Zaragoza, con campus en Teruel; Alcalá de Henares, con campus en Guadalajara; Burgos; Castilla-La Mancha, con campus en Cuenca; Jaume I de Castellón; Politécnica de Valencia, La Rioja, Valencia, Valladolid, con campus en Soria y la UNED, con centros asociados en Calatayud, Cuenca, Guadalajara, Molina de Aragón, Huete, Soria, Sigüenza y Teruel.

Desde el proyecto Serranía Celtibérica, estamos convencidos que la supervivencia del territorio pasa por la valorización de la mujer y en ello va nuestra línea de trabajo.

<http://www.celtiberica.es/municipios-de-valencia-en-la-serrania-celtiberica/>

<http://www.celtiberica.es/municipios-de-castellon-en-la-serrania-celtiberica/>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Izquierdo Vallina, J., *La casa de mi padre*, KRK ediciones, Oviedo, 2012.

CAPÍTULO 6

DAVID CONTRA GOLIAT. CRISI DE L'ESPai URBÀ-COMERCIAL TRADICIONAL I FRAGMENTACIÓ SOCIAL. ALGUNES REFLEXIONS

Enric Sigalat Signes

Juan A. Rodríguez del Pino

Dept. Sociologia i Antropologia Social Universitat de València

RESUM

Els petits comerços van desapareixent dels nostres barris i cada vegada es gasta més diners en els grans centres comercials situats als afores de les ciutats. L'actual crisi econòmica i la situació financera fan que especialment el comerç minorista (detallista) local¹ s'enfonse cada vegada més. A més, aquest suporta una forta competència amb grans centres i superfícies comercials situades en centres poblacionals propers que lluiten per la conquesta del «client». Els canvis que la globalització comporta en les seues diferents dimensions, tenen molt a veure en el que ocorre en l'esfera local que trauen a la llum la fragmentació social. Aquesta es tradueix, a banda de l'aspecte econòmic, en una desestructuració social sobre les formes de vida i les relacions entre les persones de les localitats. Com a conseqüència, es produeix un nou tipus d'exclusió social. El d'aquells residents que deixen d'estar integrats en el nivell econòmic del seu espai residencial. L'àmbit territorial del nostre treball és l'anàlisi del comerç minorista de la comarca de la Safor² (València), davant els

¹ S'entén com a comerç minorista a tota aquella activitat desenvolupada professionalment amb ànim de lucre consistent a oferir la venda de qualsevol tipus de productes als destinataris finals dels mateixos, utilitzant o no un establiment (AA.VV, 2011). En aquest tipus d'activitat comercial, el comprador no té al seu abast els productes. Entre aquest i el magatzem on es troben hi ha un mostrador. És el venedor qui els mostra i li argumenta les característiques.

² La Safor és una comarca del País Valencià, amb capital a Gandia. Està situada en la costa sud-est de la província de València i està conformada per 31 municipis i amb una població de 176.544 habitants (INE, 2014).

canvis socials i de consum que posen en crisi l'espai urbà-comercial tradicional i la manera de vida de la seua gent.

Paraules clau: Espais Urbans, Comerç, Territori, Fragmentació social.

INTRODUCCIÓ

El comerç juga un paper fonamental en les localitats, no solament per la seua importància econòmica; també perquè és un instrument de proveïment de la població i permet comprar el que necessiten els ciutadans; i, sobretot, perquè és un element de vida social, de relacions i de contactes entre ciutadans. I és que en gran mesura, l'oferta comercial condiona la qualitat de vida de la ciutadania, en ser un factor essencial per a cobrir les seues necessitats de consum i d'oci. El comerç és un factor important de diversificació i de creixement econòmic. A més, és un instrument vertebrador de qualsevol localitat, pot equilibrar i estructurar la trama urbana.

A la Safor, el comerç minorista (o detallista), en el seu format tradicional, està reduint la seua participació en el conjunt del mercat. Les dades són preocupants. El comerç minorista s'enfronta a desafiaments molts diversos. La crisi econòmica, la caiguda del consum, els reptes tecnològics i patrons de consum canviants. És evident que el comerç minorista ha tingut moltes dificultats: les polítiques urbanístiques, amb la mancança d'accés als centres urbans, el deteriorament físic i ambiental de molts immobles que han perdut el seu ús inicial, així com els canvis en el mateix consumidor... però nosaltres ens centrem ací en la importància que ha tingut per a la minva del seu desenvolupament, les grans superfícies. Alguns d'aquests ja quedaven reflectits al *Llibre Verd del Comerç* elaborat l'any 1996 per la Comissió de les Comunitats Europees. Ens centrarem ací, en la pressió de les grans superfícies i centres comercials; tot relacionant aquest sector amb el fet territorial.

Segons dades de l'Informe de Distribució Comercial Valenciana, des de l'any 2007, han tancat un total d'11.260 comerços (-14,7%). Es tracta sens dubte de xifres preocupants, perquè l'activitat comercial és una de les principals activitats econòmiques del País Valencià: aproximadament una de cada quatre persones treballa en aquesta activitat i, segons la Comptabilitat Regional de l'Institut Nacional d'Estadística, genera, juntament amb l'hostaleria i el transport, el 24,9% del PIB regional³.

Les dades pel que concerneix el comerç minorista a la comarca de la Safor són, com les del conjunt del País Valencià: dolentes. La variació d'activitats comercials minoristes a la comarca des de l'any 2007 fins a 2012, es xifra en negatiu: -24,3% (veure taula 1). Al País Valencià la pèrdua de comerç al detall representa un -26%. I a la província, el -26,2%. El comerç comarcal es concentra sobretot a la capital comarcal, Gandia, on actualment representa el 58,5% del total; 1.749 activitats comercials detallistes. La capital comarcal i capçalera comercial, ha perdut des de l'any 2007, un total de 281 activitats minoristes (un -13,9%). Però per a la resta de municipis de la comarca, les xifres tampoc pinten bé. Pel que fa a la pèrdua de múscul de comerç tradicional, destacar que aquesta al municipi d'Oliva està 7 punts –i en negatiu– per damunt de la mitjana provincial i del País Valencià. La localitat de Tavernes de la Valldigna es troba a més de 19 punts de la mitjana de la província i del País –fet més que preocupant.

L'anàlisi del comerç detallista per sectors mostra que un 30% del total a la comarca correspon a productes alimentaris, begudes i tabac. La Safor ha perdut 957 activitats comercials minoristes. De 3.946 activitats comercials minoristes l'any 2007, s'ha passat a 2.989 activitats al període considerat i segons les últimes dades disponibles. Açò es tradueix en una pèrdua molt significativa de comerç minorista local, i conseqüentment d'ocupació. A la Safor, el sector dels serveis és el que registra el nombre més gran de contractacions, encara que amb importants oscil·lacions temporals degudes al turisme. No obstant això, també és el que més demandes d'aturats registra, un 74,3% (Servef, juliol 2015).

³ Informe Anual de la Distribució Comercial de la Comunitat Valenciana (2012). Segons l'INE, en 2010 l'activitat comercial, que agrupa al comerç majorista, minorista i venda i reparació de vehicles a motor, aportava el 12,2% del PIB regional.

TAULA 1
Variació d'activitats comercials detallistes

Municipis	% variació 2007-2012
Ador	-16,7
Almoines	-29,2
Barx	-25
Bellreguard	-24,5
Beniarjó	-21
Benifairó de la Valldigna	-46,2
Benirredrà	-44,3
Daimús	-20,8
Gandia	-13,9
la Font d'en Carrós	-28,9
L'Alqueria de la Comtessa	-51,2
Miramar	-32,6
Oliva	-33,3
Palma de Gandia	-28,6
Palmera	0
Piles	-40,3
Potries	-58,2
Rafelcofer	-40,2
Real de Gandia	-21,4
Ròtova	-35,7
Simat de la Valldigna	-2,4
Tavernes de la Valladigna	-45,6
Villalonga	-16,8
Xeraco	-31,8
Xeresa	-37,3

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Anuari Econòmic de La Caixa, 2014⁴.

Pel que fa als municipis de la Safor, és la ciutat de Gandia la més gran pel que fa a població, amb un total de 76.497 habitants (INE, 2014). Gandia representa

⁴ Aquesta font estadística no contempla dades dels municipis de menys de 1.000 habitants.

el 43,3% de població respecte de la comarca. Destacar que, la pèrdua de comerços de Gandia, situa a la ciutat a nivells similars als de fa 12 anys, concretament l'any 2003, on la xifra era de 1.734 comerços detallistes. Dades més terribles trobem a les localitats d'Oлива i de Tavernes de la Vallidigna, on en números absoluts s'han perdut, 232 i 246 activitats comercials minoristes respectivament⁵.

Són dades que fiquen sobre el tapet de la taula que, en general, el sector comercial comarcal no gaudeix de bona salut. I és que, s'ha perdut una quarta part del comerç minorista al conjunt de la Safor. El comerç de proximitat, en el seu format tradicional, està reduint la seua participació en el conjunt del mercat.

Amb tot, cal destacar sobre la resta de municipis de la Safor, la frenada que ha experimentat la ciutat de Gandia en el creixement constant que duia abans de 2007 d'aquest tipus de comerç en tota la diversitat de formats i tipologia de producte. Una qüestió certament preocupant, a una ciutat que amb una important àrea d'influència supracomarcal –d'influència directa o compartida amb municipis de la Safor, pobles de la Vall d'Albaida i també de la Marina Alta–, ha esdevingut el centre comercial de les Comarques Centrals Valencianes. Al Pla d'Acció Comercial (Pateco, 2010), s'assenyalava que l'àrea d'influència de Gandia la componien 82 municipis amb un total arrodonint de més de 360.000 habitants. Pel que fa a la resta dels municipis de la Safor amb major nombre de població, concretament Oliva i Tavernes de la Vallidigna, els ocorre el mateix. Els pobles més petits, en general, mostren els darrers anys també un significatiu decaïment del comerç al detall.

Els senyals d'avís de pèrdua de comerç al detall al conjunt de la comarca, vénen a produir-se ja l'any 2007. Així doncs, la crisi econòmica no és l'únic factor que explica la minoració gradual del mapa comercial comarcal. Com déiem al principi, es conjuminen molts factors.

L'activitat comercial minorista més enllà de l'aspecte econòmic, és un instrument que impulsa i aglutina la vida urbana, i és un element fonamental de cohesió del teixit social i del territori. Els comerços locals i els mercats de barri són fonamentals per a la salut de les nostres comunitats. És habitual que els seus propietaris visquen en la zona, per la qual cosa els diners gastats en les seues tendes també ajuden a enfortir l'economia local. Aquest contribueix a donar personalitat, imatge i vitalitat a ciutats i municipis, podent-se convertir en un element atractiu de les

⁵ Segons dades consultades a l'Anuari Socioeconòmic de la Caixa, 2014.

mateixes. El comerç per tant és una activitat que genera riquesa, aporta benestar i qualitat de vida a la ciutadania, i és un instrument dinamitzador i vertebrador de l'espai urbà. I es que cap localitat vol conrear carrers deserts.

CRISI DE L'ESPAI URBÀ-COMERCIAL TRADICIONAL I FRAGMENTACIÓ SOCIAL

Els grans formats comercials queden lluny de l'urbanisme més humanitzador de les idees plantejades per l'activista urbana Jane Jacobs⁶, i de la ciutat com la forma de la trobada i de connexió de tots els elements de la vida social que propugnava Henri Lefebvre⁷. És a dir, està lluny del model de comerç dels assentaments humans, recuperant la ciutat per al ciutadà, en un intent de fer reviure les ciutats, la rica vida urbana, humanitzar el carrer i espais públics, revitalitzar els mercats locals, etcètera. Sembla doncs al contrari, aquests formats comercials generen i reproduïxen una lògica desenvolupista i d'homogeneïtzació d'espais (artificials) que afecten tant al comerç –sobretot minorista– com a l'estructura social.

Som conscients dels canvis que s'han produït en el sector de la distribució comercial minorista si bé, açò és un procés generalitzat en l'àmbit estatal. A més que reconeixem que els negocis minoristes, per si mateix no revitalitzen una zona, però cal reconèixer que els grans centres i superfícies comercials, i els canvis que la globalització comporta en les seues diferents dimensions, tenen molt a veure en el que ocorre en l'esfera local i han afectat al xicotet comerç, que és reconegut com a element revitalitzador de l'entramat urbà. Com adverteix Toro (2009), el motiu de la cada vegada major producció de centres comercials respon a la propagació d'una influència cultural del consum, una forma de vida que ha sigut exportada a totes parts a causa del procés més recent de globalització econòmica. És la manifestació més evident de la «globalització comercial».

A la Safor, l'augment de la superfície comercial d'aquest tipus de formats ha sigut espectacular pel que fa als últims deus anys. S'ha passat dels 23.502 m² de superfície comercial en l'any 2002 fins a arribar actualment als 78.955 m² superfície comercial. A Gandia trobem el 100% de les grans superfícies comercials de la comarca, en total 4. La dura competència a la qual els grans centres i superfícies

⁶ Jacobs, J. (1973): *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Ediciones Península.

⁷ Lefebvre, H. (1969): *El derecho a la ciudad*. Ed. Península.

comercials sotmeten al comerç minorista local, i els nous reptes i desafiaments que comporta el procés de globalització per als «espais locals» trauen a la llum la fragmentació social.

Aquesta fragmentació es tradueix, a banda de l'aspecte econòmic, en una desestructuració social sobre les formes de vida i les relacions entre les persones de la localitat. Com a conseqüència, es produeix un nou tipus d'exclusió social, en dir de Garcia Ballesteros (2000), el d'aquells residents que deixen d'estar integrats en el nivell econòmic del seu espai residencial. Pensem per exemple, com perjudica tot açò a les persones amb rendes baixes i a aquells residents que no disposen de vehicles privats, persones d'edat i joves. Quan es perd comerç a la comarca –i s'ha perdut una quarta part del comerç minorista al conjunt de la Safor–, no només es tanquen negocis. També es tanca per certs col·lectius, la possibilitat d'accedir a certs béns i productes en el mateix espai residencial municipal. La qüestió és que tot açò produeix efectes indesitjats que no s'han estudiat massa, pensem com afecta tot açò a la gent més gran que no hi té vehicle privat i ha d'anar a altres poblacions de la comarca. Això no obstant, hi ha 22 municipis de la Safor (70% del total) que presenten un índex d'envelliment⁸ en general bastant per damunt de la mitjana provincial xifrada en 114,8%. L'índex d'envelliment comarcal es xifra en el 116,9%. Hi ha de municipis que romanen amb un índex d'envelliment major al 200%, per exemple: Ador, Almiserà, Barx, Llocnou, Palma de Gandia o Potries. El comerç de proximitat entés com a «dotació» de l'espai urbà determina que un barri segueisca més habitable. Davant els canvis socials i de consum, que han engegat els processos de descentralització dels serveis de distribució comercial, es posa en crisi l'espai urbà-comercial tradicional.

En aquesta línia, resulta molt il·lustratiu el que diu Javier Toro (2009) sobre aquests centres comercials i els paisatges artificials que creen. Aquest proclama que el procés de creació dels *malls* –centres comercials– s'ha vist en bastants ocasions com una amenaça, fonamentalment per al teixit comercial minorista. Aquests en les àrees en desenvolupament actuen com a font de segregació social i escenifiquen també el costat més amarg i contradictori de l'era global del desenvolupament. Aquest model de desenvolupament comercial concentrat, i que ha posat de manifest la política altament afavoridora i permissiva en la proliferació de grans centres

⁸ Índex d'envelliment: Població major de 64 anys / Població menor de 15 anys x 100.

i superfícies comercials en la perifèria de les nostres ciutats i grans àrees urbà-metropolitanes, posseeix unes característiques i atributs si no qüestionables per a la sociologia i l'economia urbana: allunya a les ciutats de la sostenibilitat, la qual cosa va en contra de la promoció de ciutats sostenibles en destruir el comerç urbà tradicional; incrementa la utilització del vehicle privat, el tràfic i la dispersió urbana; perjudica les rendes baixes i a aquells que no disposen de vehicles privats, persones d'edat i joves; pressionen al comerç urbà tradicional i destrueixen ocupació local bloquejant els canals de distribució dels petits productors procedents de la regió, entre d'altres qüestions.

Tanmateix, inquieta però, el fet que la creació d'aquests espais artificials han anat més enllà per anar gradualment reproduint-se als centres comercials «oberts»⁹ de les ciutats. D'un temps a ara, és un fet que els principals eixos comercials de totes les ciutats s'han anat convertit en còpies quasi exactes –salvaguardant les diferències urbanístiques de cada ciutat– quant a l'oferta d'establiments (Gran Vía de Madrid, La Milla d'Or en Granada... Centre històric-comercial de Gandia?). I és que part del «vell» comerç tradicional ha sigut relegat dins de moltes ciutats seguint el protocol homogeneïtzador de les franquícies i cadenes multinacionals. Convertint-se en ciutats franquícia amb paisatges, modes i sabors en cadena en les quals els ciutadans mengen, consumeixen i vesteixen de manera semblant.

EL COMERÇ FA CIUTAT, DÓNA VIDA A LA CIUTAT

L'activitat comercial és un dels elements més importants de la recuperació urbana (Weber, 1987). Especialment per l'efecte d'arrossegament que pot representar sobre altres activitats, així com per la seua importància com a factor dinamitzador de la vida ciutadana. El comerç posa en contacte a les persones amb les mercaderies i els serveis, és un espai de convivència singular i necessari. *El comerç fa ciutat, dóna vida a la ciutat*, no és una frase feta, és una realitat constatable.

⁹ Es tracta d'un espai urbà delimitat que agrupa una oferta integrada de comerços i altres negocis independents que cooperen entre si per a millorar el seu atractiu i compartir serveis, diferenciant-se d'altres formes de comercialització (centres comercials tancats, grans superfícies, etc.). I és una fórmula comercial de suport al comerç tradicional. Per exemple, a la comarca de la Safor, el Centre Històric Comercial de Gandia.

En l'ampli ventall de factors, agents, situacions i sensibilitats que conflueixen en les localitats, l'activitat comercial, adquireix especial importància no solament per englobar una relació econòmica de compravenda que genera atracció. Si no també per ser un espai d'intercanvi de relacions socials i de serveis. La Comissió de les Comunitats Europees argumenta que l'activitat comercial contribueix a la qualitat de vida de les localitats. On les tendes de barri constitueixen el centre de moltes activitats humanes. I és que el comerç està present en el concepte de ciutat, siga com a causa o com a conseqüència¹⁰.

A més a més, els comerços de proximitat poden ser un motor econòmic local, ja que si bé és cert que no hi ha seguretat de què els ingressos econòmics que obtenen siguen invertits a l'entorn proper del barri o de la zona, sí que s'ha observat com són un motor de dinamització d'un determinat territori local.

Tot açò, posa de manifest la importància de l'activitat comercial en l'espai urbà. Aquesta exerceix una clara funció de vertebració i dinamització del territori, que genera «centralitat» i que fa atractiva a una localització. Sent cert que el comerç per si mateix no pot «reviure la ciutat» (Sogaro, 1999), no podem negar el paper crucial que l'activitat comercial exerceix en la recuperació dels nuclis urbans. La vida urbana no ha florit en cap civilització, sense la presència d'establiments comercials. El comerç minorista és una de raons de ser de la ciutat, que fa possible la vida urbana, que explica la seua cohesió interna i justifica gran part de les dinàmiques de la ciutat.

No obstant això, la relació que el comerç minorista té amb la ciutat moderna, té molt poc a veure amb la de temps passats. Actualment, és un fet evident el repte que suposa per al comerç minorista haver d'enfrontar-se a la competència de les grans superfícies, els centres comercials i també a l'evolució tecnològica. El desplaçament en general, en les últimes dècades, de gran part de l'activitat comercial –i social– del centre vital de les ciutats, ha propiciat l'aparició de barris perifèrics, en detriment dels centres històrics, on s'aglutina gran part de l'activitat del comerç minorista tradicional (Molinillo, 2002).

Aquesta tendència té ja un efecte immediat identificat en els centres urbans de les mitjanes i grans ciutats. El comerç minorista situat en aquestes àrees es troba en una situació complicada deguda tant a l'efecte de la competència de les grans

¹⁰ Libro Blanco del Comercio (1999). Comunicat de la Comissió de les Comunitats Europees.

superfícies i centres comercials, com al declivi econòmic i demogràfic de la zona. Però aquest fet també transcendeix a localitats de l'àrea d'influència pròxima de les ciutats, i sobre les quals graviten comercialment. Açò és un reflex d'allò que ocorre a moltes localitats de la comarca. L'atracció –i evasió de despesa– que generen Gandia i les grans superfícies i centres comercials estan afectant negativament el comerç minorista d'alguns municipis. Paradoxalment, municipis de l'àrea d'influència més pròxima a la capçalera comercial, han perdut un percentatge significatiu de comerços. És el cas per exemple de municipis com Bellreguard, un -24,5%; Daimús, un -20,8%; L'Alqueria de la Comtessa, un -51,2%; Miramar, un -32,6% o Piles, un -40,3%. Ens trobem doncs, davant un procés que afecta l'estructura urbana de les localitats i a la manera de vida de la seua gent.

LA DEMANDA D'UNA VISIÓ INTEGRAL DEL MODEL COMERCIAL

Així, la recuperació de la creixent degradació urbana i del territori, ha d'assignar al model espacial de distribució comercial i a les noves formes del comerç un paper crucial per a la reinterpretació del desenvolupament urbà des de la perspectiva d'un urbanisme humanitzat i sostenible. La transformació del model comercial cap a la seua concentració en grans superfícies en les perifèries urbanes, i d'una oferta en mans de grans grups transnacionals, origina inquietuds i reflexions que transcendeixen la seua dimensió sectorial. El model de venda al detall i distribució territorial afecta de manera substancial a dimensions socioeconòmiques, culturals i de benestar de la societat actual, amb implicacions espacials especialment rellevants en ciutats i municipis. Açò demanda una visió integral, sistèmica, entrellaçant la dimensió comercial amb l'ambiental, cultural, soci-econòmica i territorial.

Tot el comentat fins ara, fica sobre la taula un tema de gran actualitat i urgència. El seu tractament exigeix una diversitat d'enfocaments i lectures que afecten aspectes: socio-econòmics, culturals, laborals, ambientals, d'ordenació del territori i especialment, al recent i important arquetip de la sostenibilitat urbà-territorial. Cal advertir que, en realitat no es tracta d'escollir només una de les dues opcions extremes del model de distribució comercial: el petit comerç enfront de la gran superfície comercial de les perifèries. Es tracta de cercar la possible compatibilitat. Però clar, açò exigeix una ferma voluntat, i una sèrie d'exigències, normatives, limitacions i condicions que, inequívocament, no destruïsquen al comerç tradicional

de les nostres localitats i ciutats. Necessitem el comerç detallista tradicional, perquè fa de les nostres àrees urbanes i comarques, entorns diversos, alegres, socialment equitatius, culturalment i mediambientalment respectuosos, accessibles i sostenibles.

A MANERA DE CONCLUSIÓ

Finalment, considerem que ha arribat l'hora d'analitzar amb rigorositat i seriosament la conveniència o no de permetre més proliferacions de grans formats comercials en el nostre territori. El que hi passa a aquesta comarca no és alié a altres regions del territori. No es pot actuar de forma arbitrària i sense una planificació que no tinga present el fet territorial i totes les seues singularitats. No fer-ho, seria un gran error que deixaria en *jaque mate* al comerç tradicional i es faria un flac favor a les generacions futures.

En aquest tema, no es pot actuar de forma arbitrària i sense un pla aparent. Per contra, es requereix una planificació a llarg termini de la política econòmica i comercial que canvie el model productiu actual. Pel comentat, el més raonable seria revisar, la idoneïtat del model de distribució comercial futur i que cerque la compatibilitat. Sobretot, després d'una política que ha sigut altament permissiva en la proliferació de grans formats comercials en la perifèria de les nostres ciutats i sense una planificació a llarg termini. Als protocol·laris estudis de l'impacte socioeconòmic de la instal·lació de grans superfícies i centres comercials –i on primen sobre manera els indicadors econòmics i de rendibilitat econòmica–, en relació a l'activitat comercial tradicional, s'hauria d'afegir rigoroses anàlisis sobre els impactes «socials» sobre l'estructura urbana de les localitats i de com afectarien la manera de vida de la seua gent.

Amb la pèrdua de comerç, es retrocedeix en qualitat i diversitat del quotidià. Però també es perd part de la cultura, història i identitat dels nostres pobles.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV. (2011): *Organización de proceso de venta*, Colección Comercio, Málaga, Vértice Publicaciones.

- García Ballesteros, A. (2000): «El espacio social del consumo en la cultura de la postmodernidad», *Estudios Geográficos*, tomo LXI, Madrid.
- Informe Anual de la Distribución Comercial de la Comunitat Valenciana* (2012). Consejo de Cámaras de la Comunidad Valenciana - Oficina PATECO, Generalitat Valenciana.
- Libro Blanco del Comercio* (1999). Comunicat de la Comissió de les Comunitats Europees.
- Molinillo, S. (2002): *Centros comerciales de área urbana*. Editorial ESIC, Madrid.
- Plan de Acción Comercial Gandia* (2010). Consejo de Cámaras de la Comunidad Valenciana - Oficina PATECO, Generalitat Valenciana.
- Sogaro, I. (1999): Conferencia Inaugural. I Congreso Europeo de Comercio y Ciudad (notas Sebastián Molinillo Jiménez. Departamento de Economía y Administración de Empresas - Universidad de Málaga), Torremolinos (Málaga). Disponible: http://www.isel.org/cuadernos_e/articulos/s_molinillo.htm
- Toro Sánchez, F.J. (2009): «Los centros comerciales. Espacios postmodernos de ocio y consumo», en *Cuadernos Geográficos*, 44, 257-261.
- Weber, M. (1987): *La Ciudad*. Madrid: Ed. La Piqueta.

CAPÍTULO 7

EL CENTRE MUNICIPAL DE FORMACIÓ FRANCESC FERRER MARTÍ DEL AJUNTAMENT D'ALAUÀS: UN EJEMPLO DE VALOR ESTRATÉGICO DE LA FORMACIÓ PROFESIONAL PARA EL EMPLEO DESDE EL ÀMBITO MUNICIPAL

Vicente Parreño Peñarrubia

Técnico Agente de Empleo y Desarrollo Local del Ajuntament d'Alaquàs
Universitat de València (Vicente.Parreno@uv.es)

RESUMEN

Con esta comunicación vamos a analizar un ejemplo de valor estratégico de la Formación Profesional para el Empleo desde el ámbito municipal, como es el ejemplo del Centre Municipal de Formació Francesc Ferrer Martí del Ajuntament d'Alaquàs, abarcando un compendio de los diferentes programas formativos en el marco de las políticas activas de empleo que se integran en el modelo de Desarrollo Local, a través de su organización municipal. Una experiencia de gestión colaborativa y naturaleza relacional, en permanente contacto con los agentes socioeconómicos e institucionales del territorio, ya sean instituciones, empresas, centros educativos, comercios servicios de empleo, asociaciones y colectivos vinculados a la ciudad de Alaquàs.



1. INTRODUCCIÓN: EL VALOR DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL PERMANENTE

El objetivo del Centre Municipal Francesc Ferrer Martí del Ajuntament d'Alaquàs es la optimización de las acciones formativas en busca de la empleabilidad, y mejorar así las posibilidades de desarrollo y equidad entre las personas desempleadas pertenecientes a colectivos con mayores dificultades de inserción sociolaboral, lo cual contribuye a amortiguar las desigualdades y a mejorar la calidad de vida. Dentro del abanico de posibilidades que ofrece la formación profesional para el empleo a través del Servicio Valenciano de Empleo (SERVEF), y en la misma línea trabaja en la concienciación y fomento del valor estratégico de la formación permanente para las personas.

El concepto de formación permanente a lo largo de la vida profesional no es nuevo, aunque si tiene cada vez mayor relevancia su práctica, en especial en el ámbito del empleo y las posibilidades de empleabilidad asociadas para desempeñar puestos de trabajo en las sociedades occidentales del siglo XXI (Siemens, 2013). La educación permanente es un elemento estratégico para el desarrollo productivo, posibilitando el reciclaje del capital global de las personas, y que contribuye a potenciar y mejorar su calidad de vida, porque también supone un incremento de su capital personal, profesional, social, relacional, cultural y económico, al tiempo que impulsa sus competencias asociadas a su desempeño en el trabajo. La educación permanente posee una vertiente personal activa y de realización personal, y una vertiente profesional, de mejora de la empleabilidad y productividad. Las titulaciones y conocimientos adquiridos en los diferentes periodos educativos de la formación considerada reglada son imprescindibles, hoy más que nunca, pero no suficientes para un completo desarrollo de la trayectoria profesional (Taylor, 2007).

La gestión del empleo local desde la formación para el empleo en el propio territorio es ahora, más que nunca, con el actual contexto socioeconómico, el motor necesario para mejorar uno de los aspectos esenciales del Desarrollo Local: el enfoque hacia la empleabilidad. Este Centre Municipal de Formació de Alaquàs es un ejemplo de la aplicación de experiencias de implicación y participación colaborativa a escala local. Con fórmulas de conexión en cuanto a información, comunicación, orientación y asesoramiento entre las administraciones, las empresas, los comercios y las asociaciones incardinadas en las actividades socioeconómicas de carácter municipal. Ofreciendo un valor añadido y estratégico a la formación vinculada al empleo que se presta en este ámbito municipal y contribuir así a me-

jorar el progreso del territorio, en un contexto además todavía apremiante de crisis económica y repercusiones sociales, donde la comprensión del espacio geográfico local sirve para ayudar a movilizar y encauzar procesos y trayectorias personales y profesionales, en este caso relacionados con la formación y el empleo de las personas más vulnerables de un núcleo urbano que adquiere mayor relevancia que lo supramunicipal y otras esferas superiores.

2. TIPOS DE PROGRAMAS QUE SE PUEDEN REALIZAR EN EL CENTRO

Actualmente el Centre Municipal de Formació Francesc Ferrer Martí del Ajuntament d'Alaquàs tiene solicitados diversos cursos al SERVEF, algunos pendientes de aprobación, dentro de los siguientes programas, todos gratuitos, contando algunos de ellos con la posibilidad de becas para gastos de desplazamiento de los alumnos al realizar las prácticas no laborales:

- Programas Formativos de Cualificación Básica (PFCB): Son programas formativos con contenidos profesionales y de carácter general adaptados al alumnado que corre el riesgo de abandonar la enseñanza sin obtener el Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, y para aquellos jóvenes que ya han dejado la Educación Secundaria Obligatoria sin haber obtenido el título. Pueden acceder los jóvenes de 16 o más años que no hayan obtenido el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria hasta una edad máxima según la modalidad. Duración: un curso. Al finalizar obtendrán una certificación académica de los módulos superados de carácter específico y general. La certificación acredita las competencias profesionales adquiridas y permite obtener el Certificado de Profesionalidad correspondiente.
- Formación Profesional para el Empleo (FPE): Este Programa está dirigido a trabajadoras y trabajadores mayoritariamente en situación de desempleo (en porcentaje no inferior al 60%), a fin de proporcionarles la cualificación profesional para desempeñar una ocupación concreta y adecuada a las necesidades y posibilidades que ofrece el mercado de trabajo. Pueden acceder a ellos desempleados mayores de 16 años e inscritos en las oficinas de empleo, así como trabajadores ocupados, que cumplan con el perfil establecido en cada caso. La duración de estos programas varía en función de los módulos del curso.

Finalizado el curso, el alumnado podrá obtener el Certificado de Profesionalidad en el caso de haber superado con éxito el curso completo o la Acreditación Parcial en caso de haber superado solo algún módulo.

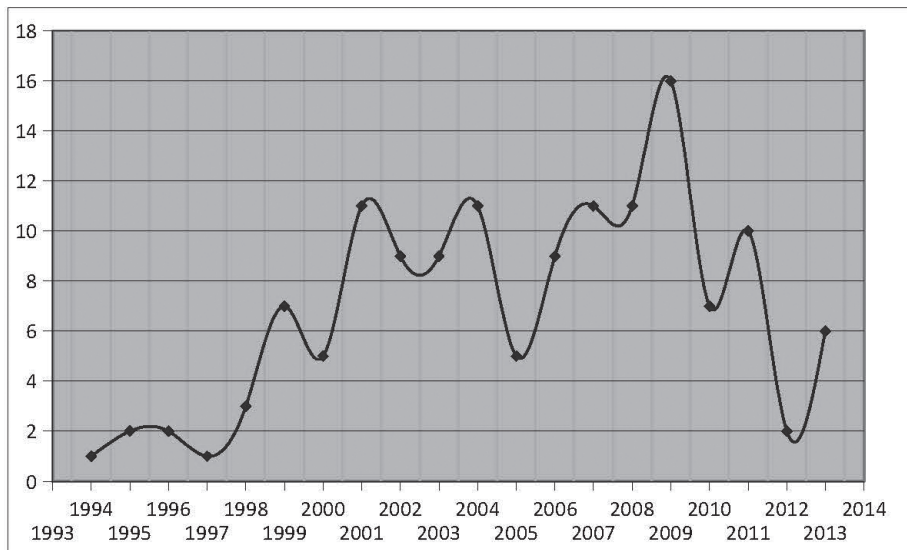
- Talleres de Empleo, Casas de Oficios, Escuelas Taller (TE/CO/ET): Son programas públicos de empleo y formación que tienen como finalidad la inserción de desempleados inscritos en las oficinas de empleo a través de su formación profesional en alternancia con la práctica profesional. Los objetivos son la recuperación o promoción del patrimonio artístico, histórico y cultural o natural, con la rehabilitación de entornos urbanos o del medio ambiente. Están dirigidos en el caso de las Escuelas Taller y Casas de Oficios a jóvenes menores de 25 años, y en el caso de los Talleres de Empleo para personas mayores o igual a 25 años. Su duración es variable.

3. LA EQUIDAD LOCAL A TRAVÉS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO EN ALAQUÀS

Apoyo a la gestión de los cursos de formación en programas de empleo y formación. Contando el Ajuntament d'Alaquàs con el Centre Municipal de Formació Francesc Ferrer Martí, para ello, con una dilatada trayectoria que ya supera los 20 años, en los que se han desarrollado 142 programas distintos, atendándose a más de 1.500 alumnos. Ha habido una gran diversidad de alumnos en cuanto a edades, sexo, problemática social, discapacidades, etc., encaminados a aumentar la cualificación de la mano de obra local y facilitando con todos los medios a su alcance su posterior inserción laboral. Todos estos programas han sido diseñados, ejecutados y coordinados por el mismo equipo técnico, coordinado por su Director, José Latorre Rodríguez, dentro de la estructura del Área Sociocultural y de la Agencia de Desarrollo Local del Ayuntamiento de Alaquàs:

- Programas de Formación Profesional Ocupacional (FPO). Actualmente llamados Programas de Formación Profesional para el Empleo (FPE): 54.
- Programas de Talleres de Empleo (TE): 19.
- Casas de Oficios (CO): 3.
- Programas de Escuelas Taller (ET): 5.
- Talleres de Formación e Inserción Laboral (TFIL): 16.

- Programas de Garantía Social (PGS) y Programa de Talleres de Formación para la Contratación (TFC). Actualmente llamados Programas Formativos de Cualificación Básica (PFCB): 45.



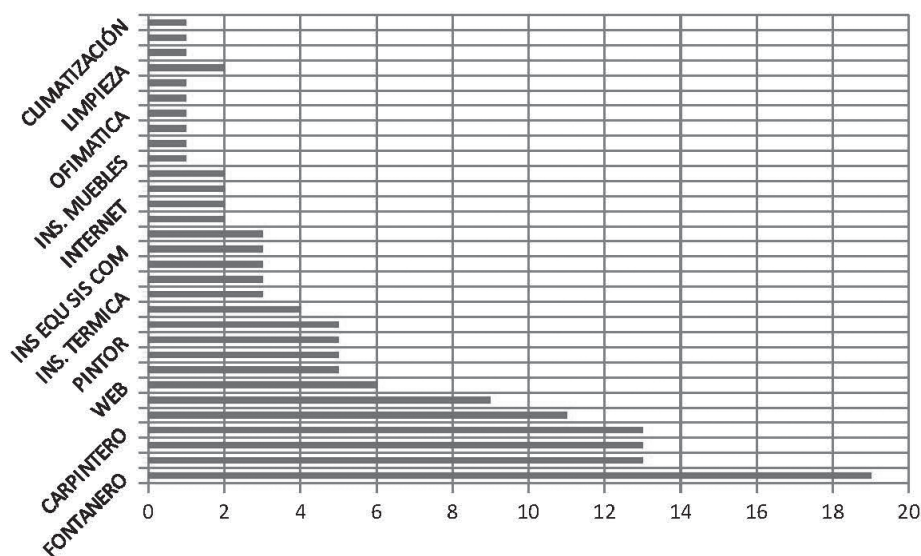
Fuente: Centre Municipal de Formació Francesc Ferrer Martí del Ajuntament d'Alaquàs.

En todos estos programas de formación se trabaja en plena colaboración y coordinación con el Centro SEVEF de Formación de Aldaia, al cual está adscrito por zona territorial el Centre de Formació Municipal Francesc Ferrer Martí de Alaquàs. En el trabajo diario que supone toda la programación y planificación didáctica, la gestión documental de cada uno de los cursos, así como su posterior justificación, resulta esencial ese contacto permanente diario con los técnicos del Centro SERVEF de Formación de Aldaia.

Asimismo, es un elemento esencial del por qué, el para qué y el cómo tienen sentido las políticas activas de empleo desde el ámbito local, entre ellas en este ejemplo la formación y cualificación profesional de acuerdo a los principales perfiles demandados en el entorno laboral, y para ello siempre se ha contado con el

respaldo absoluto de los responsables políticos para acceder de la manera más personal y ágil a todo el tejido socioeconómico, empresarial y comercial del municipio y conocer sus intereses, para así valorar también sus demandas de formación.

*Acciones formativas desarrolladas en el Centre Municipal de Formació
Francesc Ferrer Martí del Ajuntament d'Alaquàs en relació
a los perfiles profesionales (1994-2014)*



Fuente: Centre Municipal de Formació Francesc Ferrer Martí del Ajuntament d'Alaquàs.

En este sentido de implicación política, administrativa y socioeconómica, desde la Alcaldía se envía periódicamente una carta en cada inicio de ejercicio a las empresas de los polígonos ubicadas en el municipio, y también a otras empresas de otros municipios cuando a lo largo de anteriores ejercicios han colaborado con el Centre Municipal de Formació para que los alumnos hayan realizado las prácticas no laborales con ellas. Es un envío de cartas personalizadas, que siempre va acompañado también de visitas personales, ya sea por parte del personal técnico de

la Agencia de Desarrollo Local, del personal Técnico del Centre Municipal de Formació o del propio profesorado que imparte los programas. Igualmente se realizan periódicamente visitas a las empresas por parte del personal técnico de la Agencia de Colocación del Ajuntament d'Alaquàs, para tratar cuestiones relacionadas con las ofertas de empleo, la gestión de las mismas, los perfiles profesionales, etc., la Agencia de Colocación establece puentes de contacto con las empresas de la localidad, para que tengan conocimiento de las posibilidades de contar con alumnos cualificados profesionalmente en cualquiera de los programas que se imparten o se han impartido, puesto que estos figuran inscritos en la propia base de datos de la Agencia de Colocación y de la Agencia de Orientación municipales. A continuación reproducimos la carta modelo de colaboración con las empresas:



**AJUNTAMENT
D'ALAUÀS**

CENTRE MUNICIPAL FORMACIÓ FRANCESC FERRER MARTÍ

Estimado señor/a:

Me pongo en contacto con usted para agradecer la colaboración y el interés demostrado en el desarrollo de las prácticas no laborales con alumnos de nuestro Centro durante el presente año.

Desde hace algunos años, el Centre Municipal de Formació Francesc Ferrer Martí del Ayuntamiento de Alaquàs, ha desarrollado distintas acciones formativas para capacitar profesionalmente o mejorar la cualificación profesional de todos los ciudadanos/as de Alaquàs y facilitar así su incorporación al mercado laboral.

Confío en poder contar con usted para desarrollar futuros programas y estoy seguro que en el caso de necesitar incorporar a alguien a su empresa tendrá presente a nuestros alumnos. También disponemos en el Centro de una base de datos de antiguos alumnos formados en distintas especialidades profesionales.

Reciba un cordial saludo.

LA ALCALDESA

www.alaquas.org

Centre Municipal de Formació

Tel. 96 198 60 45 C/Cid, 40 Alaquàs

4. PANORÁMICA DE LA PROGRAMACIÓN FORMATIVA EN 2015

En cada ejercicio es importante realizar una panorámica de la programación de acciones formativas, ya realizadas en algunos casos y pendientes de realizar en otros, que nos muestran la vigencia de un ejemplo estratégico basado en un pensamiento estratégico, holístico, organizacional y operativo, con una visión general de trabajo, desde las pequeñas decisiones y actuaciones cotidianas, tanto a medio como a largo plazo. (Esparcia, 2009), y basado en la equidad formativa como el ejemplo de trabajar por la equidad local dentro de un municipio. La formación y en particular la formación profesional para el empleo es esencial en un contexto de crisis, con el fin de aproximara, capacitar y enseñar a las personas para comprender las nuevas lógicas del mercado laboral a través de profesiones accesibles que ofrecen oportunidades de empleo cuando se parte de la base y experiencias de formación y titulación. Esta es la propuesta del Centre Municipal de Formació Francesc Ferrer Martí del Ajuntament d'Alaquàs para 2015:

- PFCB Fontanería, calefacción, climatización y riego.
- FPE Instalación de elementos de carpintería.
- FPE Instalación y mantenimiento de jardines y zonas verdes.
- FPE Limpieza de superficies y mobiliario en edificios y locales.
- FPE Montaje y mantenimiento de instalaciones solares fotovoltaicas.
- FPE Montaje y mantenimiento de instalaciones solares térmicas.
- FPE Instalación y mantenimiento de jardines y zonas verdes.
- FPE Atención sociosanitaria a personas dependientes en instituciones sociales.
- TE Instalación y mantenimiento de jardines y zonas verdes.
- TE Montaje y mantenimiento de instalaciones caloríficas.
- TE Atención sociosanitaria a personas dependientes en instituciones sociales.

La elaboración y puesta en marcha de esta panorámica de programación, pretende poner en juego y poner en valor a las personas desempleadas de Alaquàs, hacerlas incluyentes y evitar que queden excluidas del mercado laboral, ante un entorno laboral de gran exigencia, altamente competitivo e interconectado. Se trata de preparar a nuestros ciudadanos locales para participar de forma inclusiva en un proceso de educación y cualificación permanente, mejorando el capital humano del territorio y por consiguiente su inserción laboral, así como fomentando las

posibles iniciativas emprendedoras empresariales de generación de actividad económica. El mercado de trabajo requiere personas cualificadas en conocimientos y en titulaciones, pero sobre todo en competencias, recursos y saberes para las nuevas demandas.

5. UN DESARROLLO LOCAL INTEGRAL DESDE LA EQUIDAD FORMATIVA

La concepción del binomio territorio-población como un todo, en una visión integral, que requiere de todos, en una visión integrada, y que busca las sinergias, en una visión integradora, como principales fundamentos de cualquier política pública de intervención, y entre ellas, de las que atañen al empleo y al Desarrollo Local (Calvo, 2009). Es por ello, que en el ejemplo de análisis, el Centre Municipal de Formació de Alaquàs está incardinado plenamente en la estructura municipal del Ajuntament d'Alaquàs, dentro del área sociocultural, en coordinación permanente con la Agencia de Desarrollo Local, con la Agencia de Colocación y con la Agencia de Orientación.

En el Desarrollo Local integral, las personas somos seres sociales, políticos y territoriales, y el desarrollo no puede ser sino local, de igual modo que no puede ser sino humano, sostenible y endógeno. Hablamos aquí de un fenómeno local en un sentido geográfico y también sistémico, fuertemente condicionado por la voluntad y capacidad de los actores locales, la puesta en valor operativo de las potencialidades locales, la capacidad de integrar las iniciativas empresariales, y la dotación de herramientas adecuadas para todo ello, en este caso a través de la formación. El Desarrollo Local integral es un proceso colectivo y sinérgico, como una forma de coordinación de los diversos agentes involucrados, que permita entender en la práctica diaria el territorio local, cualquiera que sea su escala, como un sistema abierto, horizontal y complejo. No hay nada que inventar desde el punto de vista cognitivo, sólo adaptar lo ya creado, existente y válido venciendo las rigideces mentales, ante los procesos que están cristalizando en la actualidad asociados a nuevos escenarios para los territorios locales y municipales, con nuevas herramientas de gestión en diversas áreas y un nuevo escenario político y normativo.

Precisamente por este enfoque, el trabajo de la Agencia de Desarrollo Local, y en su seno el trabajo de la Agencia de Colocación y de la Agencia de Orientación resulta cada vez más imprescindible en la escala municipal, precisamente

para aproximar las posibilidades e iniciativas locales de empleo a los colectivos más necesitados, dado que en tiempos de crisis padecen mayor riesgo de quedar fuera del mercado de laboral, con la consiguiente exclusión de la sociedad de una forma prematura.

Así en este caso se muestra como las personas técnicas vinculadas de una u otra forma al Desarrollo Local han de trabajar coordinadamente con todos los actores clave del territorio municipal, como condición sine qua non de su quehacer diario, tanto en las sinergias de las relaciones horizontales con otros departamentos municipales, como con agentes externos a la propia entidad. Este *modus operandi* ha sido habitual a lo largo de los años de consolidación profesional de los Agentes de Empleo y Desarrollo Local, y en el camino ha contado con no pocas dificultades, lo que supone pues, en la actualidad, y de cara a la evolución futura del perfil especializado, un potencial que juega a su favor (Rodríguez, 2014).

6. CONCLUSIONES

En el ejemplo analizado ha quedado patente, a lo largo de más de dos décadas, que la experiencia de contar con un centro municipal de Formación Profesional para el Empleo por parte de un ayuntamiento, apoyado por una estructura propia de personal técnico y administrativo cualificado que forma parte de la plantilla municipal, es una iniciativa clara para demostrar que es posible y deseable la búsqueda de una mayor equidad para conseguir mayores niveles de prosperidad y calidad de vida para las personas de un territorio, ante unas situaciones de transformaciones actuales en el contexto socioeconómico, de globalización y crisis económica y financiera, sociedad informacional, y con una Administración Local con nuevas competencias y modelos de gestión (Aguado y Parreño, 2012).

Este ejemplo es la síntesis de cómo conseguir esa mayor equidad social y laboral desde la equidad formativa que mejora la cualificación profesional, educativa, competencial y en definitiva la empleabilidad de las personas, en especial de las que están desempleadas. Como indica el artículo 4.4 de la EEE (2011): El enfoque local es un marco idóneo para la detección y aprovechamiento de nuevas posibilidades productivas no explotadas aún, por lo que resulta imprescindible impulsar y gestionar en él actuaciones que tengan por objeto la creación de empleo y la actividad empresarial.

Estamos pues ante un ejemplo de Centro de Formación Profesional para el Empleo de carácter público y municipal incardinado en la estructura de la del Área Sociocultural y del Área de Promoción Económica y Empleo del Ajuntament d'Alaquàs, el cual mantiene una relación directa y estrecha con la Agencia de Desarrollo Local, así como con las empresas y empresarios locales, pues más allá de las buenas palabras e intenciones, es una realidad ver cómo año tras año, en cada curso, todos las alumnas y alumnos que pasan por este Centre Municipal de Formació realizan una serie de horas de prácticas no laborales, en su inmensa mayoría en el tejido económico de la ciudad de Alaquàs, que cuenta con más de quinientas empresas y con más de cuatrocientos comercios, de acuerdo a las horas establecidas en cada programación didáctica de cada una de las acciones formativas que se imparten.

Es por ello el Centre Municipal de Formació Francesc Ferrer Martí un ejemplo de mejora de la equidad social y la empleabilidad, que incide más allá de la formación, puesto que directamente algunas de estas personas son posteriormente contratadas por las empresas en las que han realizado las prácticas, o indirectamente se les abren nuevas puertas y ventanas al mejorar sus competencias y posibilidades de empleo, y también en algunos casos optan por el autoempleo tras su paso por las acciones formativas. Si bien dejamos abierta esta línea de estudio para una futura investigación más profunda, que abarque toda una recopilación de datos cuantitativos y cualitativos mediante cuestionarios y entrevistas que apoyen estas afirmaciones de manera más contundente empíricamente, y contemplamos la posibilidad de una posterior publicación académica y profesional de carácter más amplio.

Sin embargo, lo más esencial para que esta línea de trabajo emprendida por el este Centre Municipal de Formació de Alaquàs continúe es mantener los vínculos basados en un modelo de Desarrollo Local integral, con una necesaria y sostenida cooperación entre las administraciones, el sistema educativo reglado y no reglado, los servicios de empleo, las empresas y compañías y los agentes sociales, para coordinarse en la detección de necesidades formativas, financiación de las mismas, accesibilidad a las posibilidades de aprendizajes, fomento de la cultura del esfuerzo constante por aprender, algo que se viene reclamando desde muchos frentes de la sociedad, en especial para evitar las altas tasas de fracaso escolar relacionadas siempre con el abandono de los estudios a edades tempranas. Algo que en el caso de España aboca a que un elevado número de personas al fracaso vital, por su actitud pesimista y negativa ante todo aquello que suponga estudiar, formarse, reciclarse

profesionalmente durante el resto de etapas de su vida. De ahí la importancia de actuar sobre ello, en este caso desde el valor estratégico de la formación para lograr mejorar la equidad del territorio.

El verdadero gran reto está en generar cuantas posibilidades de formación y empleo estén al alcance en nuestro territorio. Actualmente, en el momento presente, desde el punto de visto sociológico y desde la psicología social, la verdadera desigualdad social en la sociedad española actual la marca tener o no tener empleo, con toda una cadena de consecuencias e incidencias colaterales. Y en directa relación con ello, tener o no tener una adecuada cualificación formativa y profesional, cuya línea fronteriza marca la división entre el desempleo coyuntural y el desempleo estructural, ya que este último ni siquiera se alterará sustancialmente aún cuando la economía repunte. Es imprescindible poner en valor el potencial endógeno de las personas técnicas y profesionales vinculados al Desarrollo Local, incluido el trabajo desempeñado en relación a la Formación Profesional para el Empleo en los municipios, y también valorar el trabajo en red conectado a las Agencias de Colocación y las Agencias de Orientación municipales, aunando todos los vértices para converger en un marco estable en el que son más necesarios que nunca los valores del Desarrollo Local como una estrategia de creación de empleo (Vázquez-Barquero, 1988).

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguado, J. A. y Parreño, V. (2012): «El futuro de los Agentes de Desarrollo Local», en Calvo, R. y Martínez Puche, A. (coords.): *Valoraciones técnicas y repercusiones territoriales sobre el ejercicio profesional del Desarrollo Local*. Alzira (Valencia), Ed. Germania, pp. 111-129.
- Calvo, R. y Lerma, I. (2009): «Agentes Sociales Locales: La necesidad de un modelo integrado para el desarrollo socioeconómico del territorio». En *Arxius de Ciències Socials*. Núm. 21, (7-20).
- Calvo, R. y Martínez, A. (2012): «Empleo y desarrollo desde lo local: un análisis DAFO de 25 años de actividad de los AEDL en la Comunidad Valenciana», en Martínez y Calvo (coords.) (2012^a), pp. 147-201.
- EEE. (2011): *Real Decreto 1542/2011, de 31 de Octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014*, BOE, nº 279, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 19 de Noviembre.

- Esparcia, J. (2009): *La formación para el desarrollo local. Reflexiones desde el perfil profesional y las ofertas formativas en Desarrollo Local*, en AGE-ULL: La organización territorial del desarrollo Local en España, Asociación de Geógrafos Españoles y Universidad de LA Laguna: pp. 271-310.
- PAPE. (2012): *Plan Anual de Política de Empleo 2012*, Madrid, Servicio Público de empleo Estatal, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 16 de Mayo.
- Rodríguez, J.A., (2014): *El AEDL como cruce de sinergias, o el factor humano como eje diferenciador*, en *La evaluación y la política, elementos estratégicos de futuro para el desarrollo local*, V Jornadas Técnicas de Desarrollo Local de la Comunidad Valenciana, pp. 87-98.
- Siemens, G. (2013): *Massive Open Online Courses: Innovation in Education?* McGraw y otros, Open Educational Resources: Innovation, research and practice. Commonwealth of Learning, Athabasca University. Vancouver
- Taylor, H. (2007): *Tacit knowledge: conceptualizations and operationalizations*. International Journal of Knowledge Management, Vol. 3.
- Vázquez-Barquero, A. (1988): *Desarrollo Local: una estrategia de creación de empleo*, Piramide, Madrid.
- Vázquez-Barquero, A. (2012): «Prólogo», en Martínez y Calvo (coords.)(2012a), pp. 11-15.

La Unión Europea ha designado el año 2015 como el Año Europeo del Desarrollo. Ello conlleva una apuesta por actuaciones de cooperación al desarrollo donde se busque una doble finalidad; por un lado, ayudar a eliminar la pobreza, las desigualdades existentes en derechos, libertades y calidad de vida, y, por otro, avanzar en un futuro mejor para todos. La equidad no puede buscar que todos seamos iguales en estilos de vida, culturas o economías, pero sí que lo seamos en derechos y condiciones dignas de vida. Por tanto, lo fundamental está en cambiar el objetivo de crecimiento económico por el de progreso justo.

Por todo ello, la sexta edición de nuestras Jornadas sobre Desarrollo Local en la Comunitat Valenciana (VI JDL 2015) toma como línea central de trabajo la importancia de las políticas de equidad como elemento para el desarrollo del territorio y de su población. En esta edición, bajo el título *Políticas de equidad, políticas de desarrollo: sin equidad no hay desarrollo*, contamos con seis experiencias de alto valor que ponen de manifiesto el trabajo que se está llevando a cabo sobre el territorio en materia de igualdad en alguna de sus distintas dimensiones.

tip

territori i població
COL·LECCIÓ



ISBN 978-84-16391-69-1



9

788416

391691

Neopàtria