

Medir y evaluar la sociedad actual: un reto estadístico

u



Academia de Ciencias
Sociales y del Medio
Ambiente de Andalucía

ultramarina

*Medir y evaluar la sociedad actual:
un reto estadístico*

© Academia de Ciencias Sociales
y del Medio Ambiente de Andalucía
© De esta edición: Ultramarina, 2014

Editorial ALMED
Avenida Divina Pastora, 7; local 18. 18012 Granada
Tel. 958 80 60 05
Fax: 958 28 24 35
www.almed.net
almed@almed.net

Edición y diseño de portada:
J. M. Vargas Diosayuda

ISBN: 978-84-15063-54-4
Depósito legal: GR-1466-2013

Impreso en España.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

Medir y evaluar la sociedad actual: un reto estadístico



Academia de Ciencias
Sociales y del Medio
Ambiente de Andalucía



Universidad
de Almería

Índice

1. <i>Presentación</i>	7
2. <i>La medición de los fenómenos sociales en el contexto del Sistema Estadístico Europeo</i>	8
Antonio Martínez Serrano, Subdirector de Relaciones Internacionales del Instituto Nacional de Estadística (INE)	
3. <i>Desarrollo de la Ley de Dependencia en Andalucía: modelo y cuantificación</i>	20
José M ^a Oliver Pozo, Viceconsejero para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía	
4. <i>Medir la sociedad de la información en perspectiva de género</i>	55
Juan del Ojo Mesa, Subdirector de Producción Estadística del Instituto de Estadística de Andalucía (IEA)	
5. <i>Técnicas de muestreo adaptadas a la medición de la sociedad</i>	71
Juan Manuel Muñoz Pichardo, Departamento de Estadística e I.O. Universidad de Sevilla Teresa Gómez Gómez, Departamento de Estadística e I.O. Universidad de Sevilla	

6. <i>Mesa Redonda: La evaluación de la concertación social en Andalucía</i>	91
6.1. Intervención de Antonio Carrillo Alcalá, Secretario General de la Confederación de Empresarios de Andalucía	
6.2. Intervención de Miriam Pinillos Carrascosa, Secretaria de Acción Sindical y Relaciones Laborales de CCOO Andalucía	
6.3. Intervención de Dionisio Valverde Pozo, Vicesecretario General de Relaciones Laborales y Política Institucional de UGT-Andalucía	
7. <i>Mesa Redonda: Medios de Comunicación</i>	119
7.1. Intervención de Antonio Lao Alonso, Director de Diario de Almería	
7.2. Intervención de Antonio Torres Flores, Director Territorial de RTVA Almería	
8. <i>Conferencia de Ignacio Pozuelo Meño</i>	132
Director del Instituto de Estadística de Andalucía (IEA)	
9. <i>Conferencia de Clausura</i>	154
Gaspar Llanes Díaz-Salazar, Secretario General de Economía de la Junta de Andalucía	

1. Presentación

En el marco de los cursos de verano de la Universidad de Almería y por tercer año consecutivo, la Academia de Ciencias Sociales y del Medio Ambiente de Andalucía colaboró en la organización del curso «Medir y evaluar la sociedad actual: un reto estadístico», que contó en la inauguración con la presencia del Rector de la Universidad, D. Pedro Roque Molina García y en la clausura con la intervención del Secretario General de Economía de la Junta de Andalucía, D. Gaspar Llanes Díaz-Salazar, a los que quiero agradecer su participación en el mismo, lo que sin duda realza esta actividad formativa.

En las jornadas contamos con la participación de cualificados representantes de la Administración, de la Universidad, de los Medios de Comunicación y de las Organizaciones Sindicales y Empresariales, a los que desde aquí quiero agradecer su participación, sus aportaciones y su colaboración para poder elaborar esta publicación.

Como Presidente de esta Corporación, es una satisfacción difundir las aportaciones de los ponentes contribuyendo con ello a alcanzar los objetivos de la Academia.

ANTONIO PASCUAL ACOSTA
Presidente

2. La medición de los fenómenos sociales en el contexto del Sistema Estadístico Europeo

Antonio Martínez Serrano, Subdirector General de Relaciones Internacionales, Instituto Nacional de Estadística (INE).

Introducción

El presente documento describe las principales características del Sistema Estadístico Europeo y, en este marco, detalla los principales indicadores estadísticos que se utilizan en la Unión Europea y Unión Monetaria para la medición y evaluación de la Sociedad.

El Sistema Estadístico Europeo: Principales características

El Sistema Estadístico Europeo (SEE) consiste en la asociación entre la Oficina de estadística comunitaria (Eurostat) y las instituciones responsables en cada Estado miembro de producir estadísticas europeas.

Los principios generales del SEE se sustentan, entre otros, en el artículo 338 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo artículo 285 del Tratado constitutivo de la Co-

munidad Europea) que establece que el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán medidas para la elaboración de estadísticas cuando sean necesarias para la realización de las actividades de la Comunidad. Estas estadísticas se adaptarán a «la imparcialidad, fiabilidad, objetividad, independencia científica, rentabilidad y al secreto estadístico y no ocasionarán cargas excesivas».

Las decisiones referentes a planificación y puesta en práctica de las políticas comunitarias deben basarse en estadísticas confiables y comparables. El SEE tiene como objetivo, entre otros, proporcionar estadísticas comparables a escala europea.

Las estadísticas de la Unión Europea se preparan, elaboran y difunden tanto por el Sistema Estadístico Europeo (SEE) como por el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).

En el caso de España, formarían parte del SEE el Instituto Nacional de Estadística, los servicios estadísticos de los Ministerios que elaboran estadísticas europeas y el Banco de España (en su condición de productor de estadísticas europeas).

El SEE funciona como una red en la que Eurostat desempeña el papel de liderar la armonización de las estadísticas, en estrecha colaboración con las autoridades estadísticas nacionales.

La labor del SEE se centra principalmente en las áreas políticas de competencia comunitaria. Al ampliarse éstas, la armonización se ha extendido a casi todos los ámbitos estadísticos. Con carácter general, se puede mencionar que habitualmente se trata de garantizar la comparabilidad de la información que elaboran los distintos países a través de la armonización del «output», esto es, los resultados de cada estadística, dejando libertad a los distintos países en el «input», esto es, la posible utilización de información basada en registros administrativos/encuestas, etc.

Si bien la planificación de la actividad se hace conjuntamente entre los INE y Eurostat, la producción de estadísticas nacionales armonizadas corresponde a las autoridades de los Estados miembros.

En la actualidad el SEE se regula fundamentalmente por la Ley Estadística Europea, aprobada en 2009 mediante el Reglamento (CE) 223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Los objetivos del SEE son promover y llevar a cabo las estadísticas necesarias para las políticas de la Unión Europea con arreglo a los principios de independencia profesional, imparcialidad, objetividad, fiabilidad, secreto estadístico y rentabilidad.

El SEE también tiene como función básica establecer reglamentaciones útiles para garantizar la homogeneidad, la comparabilidad y la calidad de las estadísticas producidas.

Por lo tanto, en el marco de este Sistema, se garantiza que las estadísticas europeas elaboradas en todos los Estados miembros de la Unión Europea sean fiables, siguiendo unos criterios y definiciones comunes y tratando los datos de la manera adecuada para que sean siempre comparables entre los distintos países de la UE.

El SEE cuenta con un Programa Estadístico Europeo de cinco años (actualmente, está en vigor el correspondiente a 2008-2012 y en fase de elaboración el de 2013 a 2017) que recoge la planificación estadística para un periodo de cinco años. Este Programa es aprobado por el Parlamento Europeo y por el Consejo y se desarrolla a través de Programas Anuales.

El SEE coordina asimismo su labor con otras organizaciones internacionales, tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Naciones Unidas (UN), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

En la actualidad, Eurostat se constituye como una Dirección General de la Comisión, directamente dependiente del Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios. Eurostat lleva a cabo su misión respetando los principios de imparcialidad, fiabilidad, pertinencia, relación coste/eficacia, secreto estadístico y transparencia.

Eurostat está encargada de aplicar el programa estadístico comunitario y, en particular de establecer un conjunto de normas y métodos que permitan producir unas estadísticas imparciales, fidedignas, pertinentes y rentables en toda la Comunidad y hacer accesibles las estadísticas comunitarias con arreglo a los principios relativos a la difusión de las estadísticas comunitarias.

Las relaciones de Eurostat con los Estados miembros se articulan sobre la base de distintos foros de debate, principalmente coordinados por Eurostat y compuestos por expertos procedentes de las oficinas de estadísticas de los Estados miembros. Entre de los distintos foros que actúan en el marco del SEE se encuentran los Comités, Grupos sectoriales o de directores, «Sponsorships», «ESSnets», Grupos de trabajo y Task Forces.

El INE es un miembro activo del SEE y, por tanto, canaliza su participación través de los distintos foros de trabajo, el más importante de los cuales es el Comité del SEE. Este Comité es el de mayor peso entre todos los comités estadísticos, no sólo porque intervienen los Presidentes o Directores de los Institutos de Estadística de los Estados miembros y los países de la Asociación Europea de Libre Cambio (AELC), sino porque es el comité al que se remiten la mayoría de las normas estadísticas. Además, ofrece orientación profesional para la planificación, elaboración y difusión de las estadísticas europeas, y asiste a la Comisión en la coordinación general de los Programas Estadísticos, para garantizar la coherencia entre las acciones comunitarias y nacionales.

La medición y evaluación de la sociedad en el marco del Sistema Estadístico Europeo

En el marco del Sistema descrito con anterioridad, se elaboran estadísticas que permiten, desde una perspectiva supranacional, medir y evaluar la sociedad.

Es importante destacar que la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y los países que integran la Unión Europea y la Unión Monetaria necesitan disponer de indicadores estadísticos de calidad para la adopción de decisiones.

A continuación, se expondrán los indicadores estadísticos más relevantes que, en el marco del proceso de adopción de decisiones, se elaboran en la Unión Europea y Unión Monetaria.

La Unión Europea tiene por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria única, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la UE, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.

En la actualidad la UE está formada por los 27 Estados miembros siguientes: Bélgica, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Austria, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia, Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, República Checa, Reino Unido, Rumanía y Suecia.

La Unión Monetaria forma parte del proceso hacia la creación de la UE. Los países que han adoptado la moneda única son Bélgica, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Austria, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia y Finlandia.

Las estadísticas coyunturales y las estructurales desempeñan un papel fundamental para el seguimiento y evaluación de las políticas comunitarias. Entre las estadísticas más relevantes que permiten medir y evaluar la sociedad, conviene destacar las siguientes:

- Estadísticas coyunturales: el Plan de Acción de la UME y los Principales Indicadores Económicos Europeos

Las estadísticas macroeconómicas infraanuales constituyen una herramienta de gran valor en la elaboración de políticas económicas y monetarias y en los análisis del ciclo económico.

En junio del año 2000 el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (Consejo «Ecofin») aprobó el informe presentado por el Comité Económico y Financiero sobre los requisitos de información necesarios para la Unión Monetaria Europea, e invitó a la Comisión (Eurostat) a establecer un Plan de Acción que permitiese identificar las áreas estadísticas básicas en la zona Euro y la Unión Europea.

El Comité Económico y Financiero (EFC), asistido por sus grupos de trabajo de estadística, examinaría los avances realizados sobre la implantación de los requisitos estadísticos del Plan EMU y anualmente presentaría un informe de progresos al Consejo ECOFIN (EFC Status Report on information requirements on EMU).

El Plan de Acción de la EMU cubre las estadísticas sobre precios, las cuentas nacionales trimestrales, mercado laboral, estadísticas coyunturales de las empresas y estadísticas sobre comercio exterior. Se estableció una lista de acciones para Eurostat y para cada Estado miembro, a fin de concentrar los esfuerzos en las mejoras solicitadas. El Plan de Acción exige que los Estados miembros aceleren la producción de series de datos nacionales que permitan a la Comisión elaborar puntualmente indicadores fiables de la UE / zona del euro.

Paralelamente al Plan de acción, se creó un conjunto de indicadores macroeconómicos coyunturales más específicos, con fechas de publicación previstas más difíciles de cumplir para los indicadores de la UE / zona del euro y con otros objetivos de calidad, que sirvieran de herramienta de apoyo para el análisis económico y la política monetaria. Este conjunto de indicadores, conocidos como Principales Indicadores Económicos Europeos (Principal European Economic indicators, PEEIs), debería satisfacer los más altos estándares internacionales de calidad, particularmente en lo que respecta a la puntualidad y oportunidad de la difusión de los datos.

Inicialmente la lista de los PIEE constaba de 19 indicadores agrupados en seis ámbitos: precios de consumo, contabilidad na-

cional, industria, construcción, servicios, mercado laboral y comercio exterior. En el año 2008 se añadieron un ámbito nuevo «estadísticas de vivienda» y tres indicadores: índice de precio de viviendas en propiedad, ventas de viviendas y permisos de construcción.

Lista de los principales indicadores económicos europeos:

Índice de precios de consumo armonizado

- 1 Estimación flash de IPC de la Unión Monetaria
- 2 Índices actuales

Contabilidad Nacional Trimestral

- 3 Primera estimación del PIB
- 4 Publicación del PIB más desglosado
- 5 Cuentas de hogares y empresas
- 6 Estadísticas financieras del gobierno

Industria

- 7 Índice de producción industrial
- 8 Índice de precios de producción industrial interior
- 9 Índice de nuevos pedidos industriales
- 10 Índice de precios de importación industrial

Construcción

- 11 Producción en la construcción
- 12 Permisos de construcción

Servicios

- 13 Índice de cifra de negocios del comercio al por menor y reparaciones
- 14 Índice de cifra de negocios de otros servicios
- 15 Índice de precios de producción empresarial de servicios

Empleo

- 16 Tasa de desempleo (mensual)
- 17 Tasa de vacantes laborales (trimestral)
- 18 Tasa de empleo (trimestral)
- 19 Índice de coste laboral (trimestral)
- Comercio exterior
- 20 Balance de comercio exterior intra-extra UE e intra-extra UE

Vivienda

- 21 Índice de precio de viviendas en propiedad
- 22 Venta de viviendas

Para cada PIEE se establecieron objetivos ambiciosos en cuanto a puntualidad y a otras cuestiones relacionadas con la calidad. Los compromisos adquiridos por los Estados miembros en el marco de este programa incluyen la comunicación de contribuciones con plazos concretos. La información que se ha de transmitir consiste en enviar los datos que contribuyen a los diferentes PIEE, junto con una evaluación cuantitativa, metadatos concisos (fuentes, métodos y fórmulas).

En la siguiente tabla se presentan la situación de los PIEEs a finales de 2010.

PEEs – Summary benchmarking table

Principal European Economic Indicators	Current release of European aggregates	Legal date of transmission from MS to Eurostat	Target date of transmission {2008 revised targets}	Best 3 EU MS	Best 3 Euro Area MS
Set 1: Consumer Price Indicators					
1.1. Harmonised Consumer Price Index: MUICP flash estimate	0 (~95% EA)	--	0	-7 EL -2 BE, PT -1 all others	-7 EL -2 BE, PT -1 all others
1.2. Harmonised Consumer Price Index: actual indices	14-16 (100%)	30	15	-2 BE 7 SI 8 LU, NL	-2 BE 7 SI 8 LU, NL
Set 2: Quarterly National Accounts					
2.1. Quarterly National Accounts: First GDP (flash) estimate	42* (~95% EA, ~89% EU)	70	45 {30}	23 UK 28 LT 30 BE	30 BE 42 DE, EL, ES, FR, IT, CY, NL, AT, PT, SK
2.2. Quarterly National Accounts: GDP release with more breakdowns	65 (~98% EA, ~98% EU)	70	60	42 FR, NL, AT	42 FR, NL, AT
2.3. Quarterly National Accounts: Household and Company Accounts	120 (98% EA, 96% EU)	90	90	71 SE, 79 DE, 86 FR	79 DE, 86 FR, 89 NL, FI
2.4. Quarterly National Accounts: Government Finance Statistics	96 (100%)	90	90	62 SE 69 SI, 75 DE	69 SI 75 DE, 81 CY

Set 3: Business Indicators					
3.1	Industrial production index	42 (~93%)	40 large MS 55 small MS	40	26 PL 30 LT, PT 30 PT 35 ES 37 DE
3.2	Industrial output price index for domestic markets	34** (~96%)	35 large MS 50 small MS		9 UK 15 CZ, DK, LT 19 FI, DE 20 PT, SI
3.3	Industrial new orders index	55*** (~97%)	50 large MS 65 small MS	50 (40)	26 PL 33 EE 36 DE, RO 37 FI, PT
3.4	Industrial import price index	[34] (78.3% EA)	45	45	15 DK 19 FI 26 DE 29 NL
3.5	Production in construction	49 (~95%)	45 large MS 60 small MS	45	28 PL 37 CZ, DE, RO, UK 40 FR, PT
3.6	Turnover index for retail trade and repair	35** (~99%)	30	30	27 ES, LT 28 IE, FI, UK 27 ES 28 IE, FI
3.7	Turnover index for other services	61 (~87%)	60	60	30 SI 37 PT, RO 30 SI 37 PT 48 ES
3.8	Corporate output price index for services	na (74.6% EA, 56.8% EU)	90	60	20 FI 41 SE 48 EE 71 LU 77 IE, FR, SI

Set 4: Labour Market Indicators					
4.1	Unemployment rate (monthly)	30 (~94% EA, 93% EU)	--	30	20 FI 21 SE 25 DE 27 IT
4.2	Job vacancy rate (quarterly)	76 (~81% EA ~85% EU)	70 for all MS 45 for MS with more than 3% of EU employees (totals only)	70 for all MS 45 for MS with more than 3% of employees (totals only)	30 UK 42 DE, FR 43 BG, RO 42 DE, FR 44 ES, IT
4.3	Employment (quarterly)	75 (~99% EA, ~93% EU)	70	45	29 DE 42 AT, SK, NL, LT, FR 42 AT, SK, NL, CZ
4.4	Labour cost index (quarterly)	76 (94% EA, 96% EU)	70	70	44 PT 63 RO 64 CZ, EE, LV, NL, SK 44 PT 64 NL, SK 67 MT
Set 5: External Trade Indicators					
5.1	External trade balance: intra- and extra-MU; intra- and extra-EU	47 (100%)	40	46	26 SE 30 CZ 33 ES 33 ES 37 MT 38 BE, FR, NL, SK

Set 6: Housing Indicators					
6.1	Residential property price index	na	--	90	-
6.2	House sales	na	--	90	-
6.3	Building permits	106 (100% EA, EU)	90	90	27 MT 29 RO 37 PT 50 SI

Legend: coverage of euro area in brackets

na = not available

* 2.1 First GDP estimates: common release date at t+45 days

*** Longer delay due to the With Monday (24 May) weekend

** Longer delay due to 1st May 2010 weekend.

[xx] available at xx days but not yet released at European level

► Europa 2020

La estrategia EU 2020 sucede a la antigua estrategia de Lisboa que se puso en marcha en 2000 como respuesta a los desafíos de la globalización y el envejecimiento y fue el motor de reforma de la UE durante la pasada década.

El Consejo Europeo reunido en Lisboa en marzo del 2000 adoptó un objetivo para Europa para la década siguiente, que en 2010 Europa se convirtiese en «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social», pero respetando el medio ambiente.

La estrategia original evolucionó gradualmente hacia una estructura compleja, con objetivos y acciones múltiples y una división confusa de responsabilidades y tareas, particularmente entre la UE y el nivel nacional. Por ello, en 2005, como consecuencia del informe Kok, la estrategia fue revisada y relanzada concentrando sus esfuerzos en el crecimiento y el empleo y fijando 2 objetivos principales: un nivel de empleo del 70% y un gasto en I+D del 3% del PIB.

En 2010, al evaluar los 10 años de la estrategia, se ha observado que, aunque la estrategia ha tenido un impacto positivo, no se han alcanzado los 2 objetivos principales.

El Consejo Europeo del 17 de junio de 2010 adoptó formalmente la Estrategia «Europa 2020». Ésta tiene por objetivo que la UE salga fortalecida de la crisis y se convierta en una economía inteligente, sostenible e integradora con altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social. Para ello, Europa 2020 se basa en tres prioridades que se refuerzan mutuamente:

- Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
- Crecimiento sostenible: promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva.

- ▶ Crecimiento integrador: fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial.

Los objetivos de la estrategia para el año 2020 son los siguientes:

- ▶ El 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada.
- ▶ El 3 % del PIB de la UE debería ser invertido en I+D.
- ▶ Debería alcanzarse el objetivo «20/20/20»: las emisiones de gases de efecto invernadero deberían reducirse un 20% respecto a los niveles de 1990, el porcentaje de energías renovables en nuestro consumo final de energía debería aumentar un 20% y la eficacia en el uso de la energía debería aumentar un 20%.
- ▶ El porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10 % y al menos el 40 % de la población de 30 a 34 años debería finalizar la enseñanza superior.
- ▶ Reducir el número de europeos que viven por debajo del umbral nacional de pobreza en un 25%, liberando así del riesgo de pobreza a 20 millones de personas.

Para garantizar que cada Estado miembro adapte la Estrategia Europa 2020 a su situación particular, los objetivos de la UE se traducen en objetivos y trayectorias nacionales que forman parte de los Programas Nacionales de Reforma.

A continuación se listan los indicadores estructurales que se han seleccionado para evaluar los objetivos Europa 2020:

OBJETIVOS	INDICADORES
El 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada	Tasa de empleo por género, grupo de edad 20-64
El 3 % del PIB de la UE debería ser invertido en I+D	Gasto interior bruto en I+D
Las emisiones de gases de efecto invernadero deberían reducirse un 20%	Emisiones de gases con efecto invernadero, año base 1990
El porcentaje de energías renovables en nuestro consumo final de energía debería aumentar un 20%	Porcentaje de energías renovables en el consumo final bruto de energía
La eficacia en el uso de la energía debería aumentar un 20%	Intensidad energética de la economía
El porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10 %	Jóvenes que han abandonado prematuramente la educación y la formación por género
Al menos el 40 % de la generación más joven debería tener estudios superiores completos	Nivel de educación terciaria por género, grupo de edad 30-34
Reducir el número de europeos que viven por debajo del umbral nacional de pobreza en un 25%	Población en riesgo de exclusión (unión de los tres indicadores siguientes:
	Personas viviendo en hogares con una intensidad de trabajo muy baja
	Personas en riesgo de pobreza después de las transferencias sociales
	Personas en situación de privación material grave

A modo de conclusión, si bien en líneas generales el SEE responde a las necesidades de los usuarios relativas a la medición y evaluación de la Sociedad mediante indicadores de coyuntura y de estructura, entre los que destacan por su especial relevancia los PIIes y los indicadores de Europa 2020, en los próximos años se deberán afrontar importantes retos: la creciente demanda de estadísticas de alta calidad, una necesidad cada vez mayor de estadísticas multidimensionales, la restricción de recursos, la necesidad de reducir la carga de los informantes y los costes de la elaboración de estadísticas, una mayor utilización de registros administrativos y la diversificación de las herramientas de comunicación. Todo esto implicará adaptar el método de producción y difusión de las estadísticas europeas.

Nota final: A efectos de ampliar la información ofrecida con anterioridad, se sugiere al lector consultar la información del Portal web de Eurostat relativa al Sistema Estadístico Europeo, Euroindicadores y PEEIs (que incluye los EFC Status reports) y el portal web de Europa 2020.

3. Desarrollo de la Ley de Dependencia en Andalucía: modelo y cuantificación

José María Oliver Pozo, Viceconsejero para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía

Introducción

En primer lugar agradecer la invitación para participar en este curso de la Universidad de Almería, ciudad que visito con asiduidad porque, viviendo en Sevilla desde finales de los setenta, llevo muy a gala ser de Almería en concreto de Tíjola.

Es una gran satisfacción para mí acompañaros hoy para hablar de «La implantación de la Ley de Promoción de la Autonomía personal y atención a las personas en situación de Dependencia en Andalucía», una de las Leyes más importantes aprobadas en las últimas décadas.

Significar que, aún siendo consciente de la existencia de muchos aspectos en los que mejorar, Andalucía es de las Comunidades Autónomas que más esfuerzos ha dedicado a la implantación de la misma.

Hablaré desde mi experiencia y responsabilidad en la elaboración de la Ley, como especialmente en su desarrollo y aplicación en Andalucía.

Para mí ha sido un privilegio estar, junto con el equipo de la Consejería y bajo la dirección Micaela Navarro, en primera fila tanto en los trabajos previos de elaboración de esta Ley, como fundamentalmente en el desarrollo de la misma en Andalucía.

Desde su entrada en vigor, hace tres años, iniciamos un apasionante y complejo camino en el que, conjuntamente con la gestión para hacer efectivo el derecho para grandes dependientes, había que configurar la estructura y desarrollar un nuevo Sistema, el Sistema Andaluz para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Aunque la Ley establece el periodo de implantación hasta el 2015, creo que tres años más tarde se puede afirmar que se han dado pasos, que hacen irreversible el modelo y sobre todo que garantizan la atención especialmente a los Grandes dependientes y lo que es más importante, que cerca de 170.000 personas hoy tengan el derecho reconocido y estén recibiendo la correspondiente prestación.

Pretendo hacer la intervención en tres apartados:

- ▶ En primer lugar creo necesario, sobre todo en estos momentos, dar un repaso a la Constitución Española y al Estatuto de Autonomía para recordar el modelo socioeconómico que se recoge en ambas normas básicas para nuestra convivencia.

Hablar de la Ley de Dependencia es hablar de un nuevo derecho universal, el de las personas que necesitan ayuda para poder llevar a cabo las actividades básicas de la vida diaria.

Como nuevo derecho fundamental es preciso encuadrarlo en el marco del modelo socioeconómico que, desde la aprobación de la Constitución Española, se viene desarrollando en España.

- ▶ En segundo lugar haré una exposición del contenido de la ley, su necesidad, el proceso de elaboración y su desarrollo reglamentario.

- ▶ Y por último quiero detenerme en la aplicación de la Ley en Andalucía, el modelo andaluz y los principales indicadores de su gestión.

La Constitución y el modelo de bienestar social

Hoy más que nunca es necesario recordar las palabras del premio Nóbel Amartya Sen, al afirmar que el Estado del Bienestar, tal como lo conocemos, es uno de los grandes logros de la civilización europea, es una de las grandes contribuciones de Europa al mundo.

En Europa, gracias al Estado del Bienestar, se ha conseguido un modelo intermedio en el que:

- ▶ El Estado asume un papel regulador esencial para garantizar derechos fundamentales y hacer prevalecer la redistribución de la riqueza según criterios sociales y no estrictamente económicos.
- ▶ Se reconoce el papel de la iniciativa privada, como generadora de riqueza.

Vicent Navarro, nos dice que el Estado de Bienestar es aquel que incluye las intervenciones del Estado, dirigidas a mejorar el bienestar social y la calidad de vida de toda la población.

El estado ha de intervenir en:

- ▶ Los servicios públicos tales como sanidad, educación y servicios sociales.
- ▶ Las pensiones de vejez, contributivas y no contributivas, de viudedad y de discapacidad, las ayudas a las familias y las prestaciones por desempleo.
- ▶ La regulación de las condiciones laborales de los tra-

bajadores y trabajadoras, la protección de la ciudadanía ante el mercado.

- El fomento del pleno empleo.

Estos cuatro pilares se han de complementar con un sistema fiscal progresivo y la persecución del pleno empleo para asegurar a todos los ciudadanos un trabajo y por lo tanto una renta.

Soller lo define el E. B. como: (acertada)

«El conjunto de políticas que tienen como objetivo la equidad social y la seguridad socioeconómica»

Entendiendo como políticas de equidad la lucha contra la exclusión social y la pobreza a través de políticas de inclusión social, en las que la formación, el empleo y la vivienda son los ejes fundamentales.

Y políticas de seguridad socioeconómica, la asistencia sanitaria, la educación, las pensiones, el fomento del empleo, el subsidio de desempleo y la atención a las personas dependientes.

Las políticas de seguridad socioeconómica son demandadas por la sociedad en general, pero es preciso avanzar en políticas de equidad, que aunque menos demandadas por la ciudadanía y a veces incomprendidas, son las que realmente nos permitirán acercarnos al modelo de sociedad de bienestar.

Yo añadiría además como otras de las prioridades del Estado de Bienestar, la lucha por la igualdad real entre hombres y mujeres, ya que no se puede hablar de Sociedad del Bienestar en aquella que excluye a más del cincuenta por ciento de la población, a participar en igualdad de condiciones en todos los ámbitos de la vida social, política o económica sólo por cuestiones de género. En esta materia también se están dando grandes pasos.

Nuestra Constitución hace suyo este modelo.

En este sentido el Artículo 1.1 dice: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.»

Consecuente con este principio eleva a categoría de derecho

individual aspectos como la educación, la salud y la garantía del sistema de pensiones, dejando potestativo el desarrollo posterior los Servicios Sociales.

Art. 27 1. Todos tienen derecho a la Educación

Art. 43 1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud

Art. 41. Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente, en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.

Art. 50. Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad.

Art. 50 y...promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

Es curioso, al releer la Constitución como se plasmó en su letra el clima de consenso que se refleja en la redacción de alguno de sus Artículos 128 y 129.

Artículo 128

1. Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad esta subordinada al interés general.

2. Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general.

Artículo 129

1. La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general.

2. Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante

una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.

Pues bien en desarrollo de las previsiones constitucionales se aprobó:

- ▶ En relación con el Sistema Educativo:
 - En 1985 la Ley Orgánica 8/1985 reguladora del derecho a la Educación.
 - 1990 Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE).
- ▶ En relación con el Sistema Sanitario:
 - En 1986 La Ley Orgánica 3/1986 de medidas especiales en materia de Salud Publica.
- ▶ En relación con el Sistema de pensiones:
 - En 1985 La ley 26/1985 de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y la acción protectora de la Seguridad Social.
 - En 1990 La Ley por la que se establece en la Seguridad Social prestaciones no contributivas.

Educación, Salud y Pensiones son derechos regulados y garantizada su prestación desde sus respectivo Sistemas.

Por otra parte verificamos como, en este marco de cohesión y solidaridad, nuestro nuevo Estatuto de autonomía de Andalucía, pone un especial énfasis en el impulso del bienestar, la igualdad y la justicia social. Estableciendo entre sus objetivos la cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidos social y económicamente, para facilitar su integración plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social.

Para todo ello, en su Título I, regula los derechos sociales:

El artículo 21. Educación.

Se garantiza, mediante un sistema educativo público, el derecho constitucional de todos a una educación permanente y de carácter compensatorio.

En el Artículo 22. Salud.

1. Se garantiza el derecho constitucional previsto en el artículo 43 de la Constitución Española a la protección de la salud mediante un sistema sanitario público de carácter universal.

Artículo 23. Prestaciones sociales.

1. Se garantiza el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales.

2. Todos tienen derecho a una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, de los poderes públicos con arreglo a lo dispuesto en la ley.

Artículo 24. Prestaciones con discapacidad o dependencia.

Las personas con discapacidad y las que estén en situación de dependencia tienen derecho a acceder, en los términos que establezca la ley, a las ayudas, prestaciones y servicios de calidad con garantía pública necesarios para su desarrollo personal y social.

Pues bien regulados, los derechos fundamentales a la Salud y a la Educación se traspasa su competencia a la Junta de Andalucía en los años ochenta.

En materia de Servicios Sociales también realiza el correspondiente traspaso competencial, pero éste no viene acompañado con ninguna norma básica de reconocimientos de derechos de ciudadanía en este ámbito.

Era preciso avanzar en desarrollo de las previsiones Constitucionales en la regulación de servicios sociales.

El Artículo 149.1 de la Constitución dice «El estado tiene competencias exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales».

En base a esta reserva de regulación de derechos fundamentales por parte del Estado, el Congreso de Diputados el 30 de Noviembre de 2006 aprueba la Ley 39/2006 de promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Personas en situación Dependencia, que entra en vigor el 1 de enero de 2007 y se inicia efectivamente el 23 de Abril de 2007.

Entrando en el segundo apartado de mi exposición,

La ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia

Me referiré en primer lugar a la necesidad de la misma y en segundo lugar a su estructura y contenido.

Al hablar de la necesidad de la Ley debemos tener en cuenta tres causas que hacen de la Ley una prioridad tanto en su aprobación, como en su desarrollo:

1. El fenómeno del envejecimiento demográfico.
2. Otras causa en personas menores de 65 años.
3. La feminización de la Dependencia.

1.- En cuanto al Fenómeno del envejecimiento demográfico entendido por el continuo aumento del promedio de la edad de las personas que componen una determinada población, es relativamente reciente y se debe fundamentalmente a:

El espectacular aumento de la esperanza de vida, que en los últimos cien años se ha duplicado en los países desarrollados.

La reducción a la mitad del índice de fecundidad.

En el siglo pasado se producen una serie de cambios sociales y económicos que suponen, por lo general, y especialmente en los países desarrollados, un significativo aumento de la calidad de vida.

Se inicia el siglo con la revolución industrial y termina con el fenómeno de la globalización y entre medias, dos grandes guerras mundiales.

Pero si tuviéramos que resaltar algunos de los acontecimientos más espectaculares de este siglo habríamos de referirnos, sin duda alguna, a una revolución silenciosa, la demográfica, que además del aumento espectacular de la longevidad y de la esperanza de vida, tiene enormes consecuencias socioeconómicas.

Es necesario aclarar que la utilización de la población mayor de 65 años para medir el envejecimiento es un criterio discutible dado que sociológicamente el envejecimiento es un fenómeno que se produce desde que se nace en todas las etapas de la vida.

El envejecimiento demográfico no es una enfermedad social sino un logro sin precedentes sostenido por la evolución creciente de la esperanza de vida.

Es preciso pues dejar claro que no es igual envejecimiento demográfico que envejecimiento humano.

Creo que es importante recordar que en España:

- ▶ En el año 1900 la esperanza de vida era de 34 años (33 en varones y 35 en mujeres).
- ▶ En 1975 era de 73 años (70 en varones y 76 en mujeres).
- ▶ En el 2010 de 79,1 (75,7 en hombres y 83,1 en mujeres).

Estos cambios demográficos y sociales están produciendo un incremento progresivo de la población en situación de dependencia.

Por una parte, es necesario considerar el importante crecimiento de la población de más de 65 años, que se ha duplicado en los últimos 30 años.

Las estimaciones del Instituto de Estadística de Andalucía (IEA), apuntan a que en el año 2050 las personas de mayor edad llegarán a representar algo más del 30% de la población total andaluza.

A ello hay que añadir el fenómeno demográfico denominado «envejecimiento del envejecimiento», es decir, el aumento del colectivo de población con edad superior a 80 años, que se ha duplicado en sólo veinte años.

En Andalucía, en el año 1990 había 900.000 personas mayores de 65 años, actualmente hay 1.125.000 y la previsión para el 2050 es de más de 2.000.000.

En cuanto a la población mayor de 80 años, en 1990 era de 190.000 actualmente es de 250.000 y para el 2050 se prevé que sea de 700.000.

La población andaluza registra hoy día los niveles de envejecimiento mas elevados de su historia, por el aumento de la esperanza de vida que se ha duplicado en un siglo y por la reducción de los índices de fecundidad a la mitad en los últimos treinta años.

En definitiva se vive mejor y se viven más años, pero no es menos cierto que se conforma una nueva realidad de la población mayor que conlleva problemas de dependencia en las últimas etapas de la vida para un colectivo de personas cada vez más amplio.

La prolongación de la vida hace que en la biografía de la mayoría de las personas haya un periodo cada vez mayor (entre 8 y 10 años, aproximadamente) en el que necesitan asistencia y ayuda de una persona para las actividades básicas de la vida diaria.

Pero además de los años existen otras causas que inciden en la población dependiente y que junto con el envejecimiento están en la base de la demanda cada vez mayor, de los ciudadanos de una atención pública especial mente dirigida a las personas en si-

tuación de dependencia, y también a los cuidadores o cuidadoras que les atiende en su hogar.

Estas otras causas son:

- ▶ Las mayores tasas de supervivencia de las personas afectadas por alteraciones congénitas, o por enfermedades y accidentes graves.
- ▶ La creciente incidencia de los accidentes laborales y de tráfico.

En tercer lugar, al hablar de la necesidad de la ley también hemos de tener en cuenta el cambio en los modelos de familias y sobre todo la «feminización de las situaciones de dependencia» en doble sentido:

- ▶ Por la feminización del envejecimiento.
- ▶ Porque la mayoría de las personas cuidadoras son mujeres.

Esto se traduce en que:

- ▶ De todas las personas con dependencia en Andalucía un 58.4% son mujeres.
- ▶ Este porcentaje se eleva al 66% entre las personas de 65 años.

Además el mayor peso del cuidado de personas dependientes recae en las mujeres.

Si tradicionalmente, han sido las familias las que han asumido el cuidado de las personas dependientes, a través de lo que ha dado en llamarse «apoyo informal», dentro de la familia esa función ha recaído y recae, casi en exclusiva, en las mujeres (mas

del 80%), y, dentro de éstas, en las mujeres de mediana edad, sobre todo en el grupo formado por las que tienen entre 45 y 69 años, el 80% no recibe remuneración.

Los cambios en el modelo de familia y la incorporación progresiva de casi tres millones de mujeres, en la última década, al mercado de trabajo introducen nuevos factores en esta situación que hacen imprescindible una revisión del sistema tradicional de atención para asegurar una adecuada capacidad de prestación de cuidados a aquellas personas que los necesitan.

Estos datos constatan la feminización de la dependencia, que a su vez, limita la independencia de las mujeres, su participación activa en la sociedad, su ocio y su desarrollo personal, favoreciendo además la aparición de patologías que pueden llegar a ocasionar una dependencia.

Consciente de esta necesidad en octubre de 2003 se aprobó en el Pleno del Congreso de los Diputados la Renovación del Pacto de Toledo con una Recomendación Adicional en la que se decía «la Comisión considera necesaria una pronta regulación en la que se recoja la definición de dependencia, la situación actual de su cobertura, los retos previstos y las posibles alternativas para su protección.»

El 30 de Noviembre de 2.006, el Congreso de los Diputados aprobó, con un amplio consenso político y social, la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en Situación de Dependencia.

La entrada en vigor de la Ley fue el 1 de Enero de 2.007 y tras la constitución del Consejo Territorial y la aprobación del Baremo, la Ley inicia su recorrido efectivo el 23 de Abril de 2007.

Haciendo un breve recorrido por la Ley decir que se estructura en:

Título Preliminar. Disposiciones Generales: Objeto de la Ley, Principios, Titulares del Derecho.

Título I. El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Configuración del Sistema. Prestaciones y Catálogos de Servicios del SAAD. Valoración de la Dependencia.

Reconocimiento del Derecho. Financiación del Sistema y aportación de los beneficiarios.

Título II. La Calidad y Eficacia del SAAD. Medidas para garantizar la calidad del Sistema, Formación en materia de dependencia, Sistema de Información del SAAD. Actuaciones contra el fraude. Órganos consultivos del SAAD. Comité Consultivo.

Título III. Infracciones y sanciones. Vinculadas éstas a las condiciones básicas de garantías de los derechos de los ciudadanos en situación de dependencia.

Sin entrar en detalle en el contenido de la misma resaltaré los aspectos más importantes:

Objetivo de la Ley

Es regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia,

Con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas y la garantía por la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español.

En cuanto a los principios destacar:

- El carácter público de las prestaciones del Sistema.

- ▶ La universalidad en el acceso de todas las personas
- ▶ La atención a las personas en situación de dependencia de forma integral e integrada.
- ▶ La permanencia de las personas en situación de dependencia, siempre que sea posible, en el entorno en el que desarrollan su vida.
- ▶ La colaboración de los servicios sociales y sanitarios.
- ▶ La participación de la iniciativa privada y del tercer sector.
- ▶ La integración de las prestaciones establecidas en esta Ley en las redes de servicios sociales de las Comunidades Autónomas,
- ▶ La inclusión de la perspectiva de género, teniendo en cuenta las distintas necesidades de mujeres y hombres.

El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia:

El Sistema se configura como una red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados.

Garantiza las condiciones básicas,

Sirve de cauce para la colaboración y participación de las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, en materia de promoción de la autonomía personal y la atención y protección a las personas en situación de dependencia.

Optimiza los recursos públicos y privados disponibles, y contribuye a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

Se establecen tres niveles de protección del Sistema:

- ▶ El nivel de protección mínimo establecido por la Administración General del Estado.
- ▶ El nivel de protección que se acuerde entre la Admi-

nistración General del Estado y la Administración de cada una de las Comunidades Autónomas a través de los Convenios.

- ▶ El nivel adicional de protección que pueda.

Se crea así mismo el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia como instrumento de cooperación para la articulación del Sistema, constituido por el titular del Ministerio competente, un número de representantes de los diferentes Departamentos ministeriales y por un representante de cada una de la Comunidades Autónomas.

En la composición tendrán mayoría los representantes de las Comunidades Autónomas.

Corresponde al Consejo, además de las funciones que expresamente le atribuye esta Ley, ejercer las siguientes:

- ▶ Acordar el Marco de cooperación.
- ▶ Determinar la intensidad de protección.
- ▶ Acordar las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas y adoptar los criterios de participación del beneficiario en el coste de los servicios.
- ▶ Acordar el baremo con los criterios básicos del procedimiento de valoración y de las características de los órganos de valoración.

En cuanto a la participación de las Administraciones Públicas:

La Administración General del Estado se reserva la determinación del nivel mínimo de protección garantizado y la cooperación con las CCM en los correspondientes convenios en los que se acordaran los objetivos, medios y recursos para la aplicación de los servicios y prestaciones del Sistema.

A las CC.AA. les corresponden, entre otras, las siguientes funciones:

- ▶ Planificar, ordenar y dirigir los servicios de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas dependientes.
- ▶ Gestionar los servicios necesarios para la valoración.
- ▶ Establecer los procedimientos de coordinación socio-sanitaria.
- ▶ Asegurar la elaboración de los Programas Individuales de Atención (PIAs).
- ▶ La Inspección.

Las Entidades Locales participaran en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, de acuerdo con la normativa de sus respectivas CCAA. Se integran dentro del Consejo Territorial.

Prestaciones

Las prestaciones de atención a la dependencia podrán tener la naturaleza de servicios y de prestaciones económicas. Los servicios del Catálogo tendrán carácter prioritario.

Valoración de la Dependencia

La situación de dependencia se clasificará en los siguientes grados:

- a) **Grado I.** Dependencia moderada: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día.
- b) **Grado II.** Dependencia severa: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de

la vida diaria dos o tres veces al día, pero no quiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal.

- c) Grado III.** Gran dependencia: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal.

Cada uno de los grados de dependencia establecidos en el apartado anterior se clasifica en dos niveles, en función de la autonomía de las personas y de la intensidad del cuidado que requiere.

Las Comunidades Autónomas determinarán los órganos de valoración de la situación de dependencia.

Estos órganos emitirán un dictamen sobre el grado y nivel de dependencia, con especificación de los cuidados que la persona pueda requerir.

El Consejo Territorial deberá acordar unos criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las Comunidades Autónomas que, en todo caso, tendrán carácter público.

El grado y niveles de dependencia, a efectos de su valoración, se determinarán mediante la aplicación del baremo que se acuerde en el Consejo Territorial.

La valoración se realizará teniendo en cuenta los correspondientes informes sobre la salud de la persona y sobre el entorno en el que viva.

El Procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema se iniciará a instancia de la persona.

Su tramitación se ajustará a las previsiones establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con las especificidades que resulten de la presente Ley.

El reconocimiento de la situación de dependencia se efectuará mediante resolución expedida por la Administración Autonómica correspondiente a la residencia del solicitante y tendrá validez en todo el territorio del Estado.

La resolución a la que se refiere el apartado anterior determinará los servicios o prestaciones que corresponden al solicitante según el grado y nivel de dependencia.

Los servicios de valoración de la situación de dependencia, la prescripción de servicios y prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas previstas en la presente Ley, se efectuarán directamente por las Administraciones Públicas no pudiendo ser objeto de delegación, contratación o concierto con entidades privadas.

Programa Individual de Atención

En el marco del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y las prestaciones correspondientes, los servicios sociales correspondientes del sistema público establecerán, un Programa Individual de Atención en el que se determinarán las modalidades de intervención más adecuadas a sus necesidades de entre los servicios y prestaciones económicas previstos en la resolución para su grado y nivel, con la participación previa consulta y en su caso, elección entre las alternativas propuestas.

Financiación del Sistema por las Administraciones Públicas.

La financiación del Sistema será la suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que correspondan a las Administraciones Públicas competentes y se determinará anualmente en los correspondientes Presupuestos.

Se prevén tres niveles:

- ▶ **Mínimo.-** Asumido por la Administración General del Estado y las CCAA.
- ▶ **Acordado.-** Anualmente a través de Convenios que se suscriban entre la Administración General del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas determinarán las obligaciones asumidas por cada una de las partes para la financiación de los servicios y prestaciones del Sistema.

Dichos Convenios, recogerán criterios de reparto (2010) teniendo en cuenta la población dependiente, la dispersión geográfica, la insularidad, emigrantes retornados y otros factores; y podrán ser revisados por las partes.

La aportación de la Comunidad Autónoma será, para cada año, al menos igual a la de la Administración General del Estado como consecuencia de lo previsto en este apartado y en el anterior.

La participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones.

Los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal.

Resaltar por último el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia recogido en el Artículo 37.

La Ley dice que se «establecerá un sistema de información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que garantice la disponibilidad de la información y la comunicación recíproca entre las Administraciones Públicas, así como la compatibilidad y articulación entre los distintos sistemas.

Contendrá este sistema:

- ▶ Información sobre el Catálogo de servicios.
- ▶ Datos esenciales relativos a población protegida, recursos humanos, infraestructuras de la red, resultados

obtenidos y calidad en la prestación de los servicios.

- ▶ Y realizara las estadísticas en materia de dependencia.

Se puede acceder a través de la página de Imsero www.imsero.es (autonomía personal y dependencia)

Calendario de aplicación de la Ley (DF1ª)

- ▶ Primer año: 2007 Grado III «gran dependencia», niveles 2 y 1. .
- ▶ Segundo y tercer año: 2008-2009 Grado II «dependencia severa», nivel 2.
- ▶ Tercer y cuarto año: 2009-2010 Grado II «dependencia severa», nivel 1.
- ▶ Quinto y sexto año: 2011-2012 Grado I «dependencia moderada», nivel 2.
- ▶ Séptimo y octavo: 2014-2015 Grado I «dependencia moderada», nivel 1.

Desarrollo reglamentario de la Ley en el Estado

- ▶ Real Decreto 504/2007 de 20 de Abril por el que se aprueba el Baremo.
- ▶ Resolución de 23 de Mayo de 2007 por la que se publica el Acuerdo del CT «Criterios de valoración»
- ▶ Resolución de 2 de Diciembre de 2008 por la que se publica el Acuerdo del CT sobre determinación de la capacidad económica del beneficiario y su participación en las prestaciones del SAAD.
- ▶ Resolución de 2 de Diciembre de 2008 por la que se publica el acuerdo del CT sobre criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios.

- ▶ Resolución de 21 de Mayo 2009 por la que se publica el acuerdo del Consejo de Ministros sobre cooperación interadministrativa y criterios de reparto del nivel acordado.
- ▶ Resolución de 4 de Noviembre de 2009 por la que se publica el acuerdo del CT sobre criterios comunes en materia de formación de cuidadores no profesionales.
- ▶ Resolución de 4 de Noviembre de 2009 por la que se publica el Acuerdo del CT, sobre objetivos y contenidos comunes de la Información del SISAAD.
- ▶ Resolución de 4 de Febrero de 2010 Por la que se publica el acuerdo del CT en materia de órganos y procedimientos de valoración.
- ▶ Resolución de 4 de Febrero de 2010 por la que se publica el acuerdo del CT sobre la mejora de la Calidad de la prestación Económica para cuidados en el entorno.

Implantación de la Ley en Andalucía: El Modelo Andaluz

Desde que se tuvo conocimiento de que una de la prioridades del Gobierno era regular este derecho, en Andalucía se dedicó un especial esfuerzo a la ordenación y preparación del modelo de gestión para adaptarlo a las previsiones del nuevo sistema: tanto en inversión en infraestructuras, como a la planificación del mapa de recursos, del personal necesario y de la normativa a elaborar.

No se partía de cero, pero la aprobación de esta norma y el desarrollo del SAAD suponían un cambio trascendental de los servicios sociales ya implantados, tanto en el modo de gestión como en la propia sustantividad del derecho, en cuanto tal.

Es decir con anterioridad a la Ley todo el desarrollo legislativo y de recursos en materia de servicios sociales destinados a las personas mayores y personas con discapacidad en situación de

dependencia, eran graciabes, sujetos a las disponibilidades presupuestarias, y la dotación de recursos existente para dar respuesta a las necesidades de atención residencial, de atención diurna, de ayuda a domicilio, etc., era insuficiente.

Al conformarse un nuevo derecho la prioridad es el acceso de las personas con derecho.

Dada la importancia, desde el inicio Andalucía colaboró en todos los trabajos de elaboración de la Ley.

Internamente se conformó un equipo de trabajo en la Consejería integrado por expertos del Sistema de Servicios Sociales de todas las provincias.

Era necesario que, una vez aprobada la Ley y para garantizar su implantación inmediata del derecho en todo el territorio en igualdad de condiciones en todo el territorio trabajar en un modelo ágil, eficiente y cercano.

Por ello nuestra principal preocupación, se plasmó especialmente en dos aspectos:

- ▶ Que se garantizara el carácter público y la gestión pública del derecho y muy especialmente del procedimiento, en cuanto a la valoración, la resolución y la asignación del recurso.
- ▶ Que el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia se integrara en la Red de Servicios Sociales.

Sin olvidar, además, que este Sistema había de responder a parámetros de calidad, no sólo en su gestión, sino lo que es más importante, en sus prestaciones y servicios, con el objetivo final de prestar una atención a las personas beneficiarias del mismo del máximo nivel posible.

Garantizar el carácter público suponía que tratándose de un nuevo derecho fundamental se equiparara a la Sanidad y a la Educación.

La integración del Sistema en la Red básica de Servicios Sociales nos garantizaba que, con la colaboración de los Ayunta-

mientos y a través de la red de Servicios Sociales Comunitarios una implantación inmediata, eficiente y cercana a las personas en todo el territorio.

Además para la gestión de la Ley era necesario contar con el Sistema Sanitario.

Esa fue nuestra principal preocupación y nuestra aportación a la Ley.

En este sentido una lectura de la Ley aprobada nos refleja que:

En cuanto al carácter público del derecho y de la gestión del mismo se recoge especialmente en:

- ▶ El Artículo 3 que entre los principios se enuncia «el carácter público de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia».
- ▶ El Artículo 27 al regular la valoración de la situación de dependencia establece: «El Consejo Territorial deberá acordar unos criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las Comunidades Autónomas que, en todo caso, tendrán carácter público.

En cuanto a la integración del Sistema de Autonomía y Atención en el Sistema de Servicios Sociales se recoge entre otros en los artículos siguientes:

- ▶ El Artículo 3 entre los principios establece «la integración de las prestaciones en las redes de Servicios Sociales».
- ▶ El Artículo 14 que regula las prestaciones dice que «Los servicios del catálogo tendrán carácter prioritario y se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales.»
- ▶ El Artículo 16 al regular la Red del SAAD dice que las prestaciones y servicios regulados en esta Ley se integran en la Red de Servicios Sociales de las respectivas Comunidades Autónomas.

- El Artículo 28.6 al regular el procedimiento regula que «Los servicios de valoración de la situación de dependencia, la prescripción de servicios y prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas previstas en la presente Ley, se efectuarán directamente por las Administraciones Públicas no pudiendo ser objeto de delegación, contratación o concierto con entidades privadas.
- El Artículo 29 que regula el Programa Individual de Atención en su apartado 1 establece que:
 - « ... Los servicios sociales correspondientes del sistema publico establecerán, un Programa Individual de Atención en el que se determinaran las modalidades de intervención mas adecuados a sus necesidades...»

Contemplados en la Ley estos aspectos el modelo andaluz se caracteriza en:

1º.- La Red Primaria del Sistema la conforman los Servicios Sociales Comunitarios, que en colaboración con los Ayuntamientos, son la puerta de entrada al Sistema Andaluz de Autonomía y Atención a la Dependencia.

Esta Red se deriva de la Ley 2/1988, de 4 de abril, de servicios sociales de Andalucía, por la que los servicios sociales quedan estructurados en comunitarios y especializados.

Esta estructura garantiza la cooperación entre la Junta de Andalucía y las corporaciones locales y es indispensable para la eficacia de la red de servicios sociales andaluza.

Su cercanía es una cualidad específica de la red básica de servicios sociales y un elemento clave para garantizar la accesibilidad y la igualdad de oportunidades en todo el territorio.

El importante grado de implantación en todo el territorio andaluz (208 zonas de Trabajo Social y más de 7.000 profesionales) permite inicial el proceso desde los Ayuntamientos, garantizando la cobertura inmediata de todo el territorio.

Reforzamos con personal y medios materiales a los Servicios Sociales Comunitarios y su colaboración y responsabilidad se contempla en el decreto de procedimiento.

Que como veremos con más detalle posteriormente:

La solicitud se entrega en los SSC, la valoración de la dependencia se lleva desde la Consejería.

Esta valoración se completa, con el informe del personal sanitario de atención primaria del Sistema Andaluz de Salud.

La resolución del grado y nivel se realiza por las Delegaciones de la Consejería.

Los profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios, oída la persona beneficiaria y, en su caso, su familia, son los responsables de elaborar una propuesta del Programa Individual de Atención.

La competencia para la prescripción del servicio, corresponde a las personas titulares de las Delegaciones Provinciales de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.

2º.- Las personas con derecho deben permanecer en su entorno familiar.

3º.- El control y la evaluación del Sistema, con independencia de las decisiones que se adopten en el marco del Consejo Territorial, se incardinará en el marco del Plan de Calidad y serán responsabilidad de las Delegaciones Provinciales de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.

Una vez que fue aprobada la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, nuestro trabajo se centró:

- Campaña de información a la ciudadanía
- Desarrollo reglamentario de la Ley,
- La configuración de la estructura técnico-administrativa de soporte al SAAD,
- Dotación de medios materiales a las Corporaciones Locales,

- ▶ Programa formativo para personal del SAAD andaluz especialmente valoradores /as.
- ▶ El refuerzo de la infraestructura de servicios.
- ▶ La implantación de un sistema de calidad,
- ▶ Nueva regulación para la Inspección y Plan General de Inspección,
- ▶ Estudios presupuestarios.
- ▶ Diálogo y acuerdos con los órganos de asesoramiento y participación de personas mayores y personas con discapacidad, y con los agentes sociales y económicos.
- ▶ La incorporación del enfoque de género
- ▶ La coordinación con la Consejería de Obras Publicas y Vivienda
- ▶ La coordinación con la Consejería de Salud.

Se simplificó al máximo la documentación a solicitar, solicitud, DNI y certificado de empadronamiento.

El informe de Salud lo solicitamos de oficio.

Para el desarrollo reglamentario en Andalucía utilizamos una técnica legislativa simple y ágil. De hecho solo se aprobó por decreto el procedimiento para reconocimiento del derecho, el resto se hizo mediante Orden de la Consejera.

- ▶ Orden de 23 de Abril de 2007 por la que se aprueba el modelo de solicitud.
- ▶ Decreto 168/2007 de 18 de Junio por el que se regula el Procedimiento
- ▶ Orden 3 de Agosto de 2007 por la que se establece la intensidad y compatibilidad.
- ▶ Orden 1 de Octubre de 2007 por la que se aprueba los modelos de informe social, tramites de consulta y PIA del SAAD en Andalucía.
- ▶ Orden 15 de Noviembre de 2007 por la que se regula el Servicio de Ayuda a Domicilio.
- ▶ Orden 5 de Noviembre de 2007 por la que se regula el

procedimiento y los requisitos de acreditación de los centros de personas mayores en situación de dependencia en Andalucía.

- ▶ Orden de 21 de Diciembre por la que se aprueba el modelo de contrato para ingreso.
- ▶ Orden de 21 de Diciembre por la que se aprueba el Reglamento de Régimen interior de centros residenciales de Personas mayores.
- ▶ Orden de 7 de Marzo 2008 que modifica la orden 3-8-2007 compatibilidades.
- ▶ Orden de 4 de septiembre de 2008 por la que se crea la CT del Plan Integral 0-3 años.
- ▶ Orden 22 de Septiembre de 2008 que modifica la orden 5-11-2007.
- ▶ Orden de 6 de Abril de 2009 que modifica la Orden 3-8-2007.
- ▶ Acuerdo de 24 de noviembre de 2009 sobre criterios de distribución de créditos a Ayuntamientos.

Resaltar entre las normas aprobadas el Decreto de procedimiento que establece dos fases:

Fase I.- Reconocimiento de la Situación de Dependencia

- ▶ Solicitud: Se presenta en los SSCC que instruyen el expediente y 10 remiten a la Delegación Provincial de la Consejería.
- ▶ El Órgano de valoración:
 - Aplica el Baremo (IVD) A TRAVÉS DE LOS VALORADOTES.
 - COMPRUEBA LA COHERENCIA Del resultado con el informe de Salud.

- Elabora y eleva el Dictamen con la propuesta de Resolución (grado y nivel) al delegado/a.

- ▶ Delegado/a:

- 1ª Resolución de reconocimiento de situación de dependencia:

- Grado y nivel.

- Servicios y prestaciones que le corresponden.

Esta resolución se envía a la persona beneficiaria y a los SSCC para la elaboración, en su caso, de correspondiente PLAN Individual de Atención.

El decreto establece un plazo de tres meses desde la solicitud para el reconocimiento de la situación de dependencia.

Fase II.- Programa Individual de Atención

Reconocida la situación de dependencia, si la persona tiene derecho (Gran dependencia y dependencia severa), la resolución se envía a los SSCC para que procedan a proponer el PIA.

- ▶ SSCC.-

- Elaboran la propuesta y solicitan la documentación necesaria para su complementación.

- La propuesta contiene:

- Servicios a prescribir. Participación en el coste. Informe Social.

- Resuelve y aprueba el PIA.

- Remite a las personas beneficiarias.

- ▶ Delegado/a:

- Resuelve y aprueba el PIA.

- Remite a las personas beneficiarias.

- El plazo es de tres meses.

El 23 de Abril de 2007 se inicia el recorrido de la Ley y tres días más tarde, una vez aprobado por Orden el modelo de solicitud y remitida a los Ayuntamientos.

Desde un principio trabajamos con un cuadro de mando propio, no estaba aún desarrollado el SISAAD, y con unos indicadores que nos permitieran medir las cargas de trabajo y planificar el corto medio y largo plazo.

Desde el inicio el cuadro de planificación ha sido esencial para el seguimiento puntual de las fases del procedimiento.

- ▶ Cuadros de mando.

- ▶ Principales indicadores:

Absolutos:

Evolución de Solicitudes presentadas se aprecia que el flujo de entrada mensual de solicitudes ha experimentado, a partir del mes de mayo de 2008, un paulatino descenso, hasta situarse en el pasado mes de febrero en un crecimiento de sólo un 0,58% sobre el mes anterior. Dicha tendencia es progresiva y permite augurar que se encuentra próxima la fecha de estabilización del Sistema.

Este dato viene a significar que la necesidad fundamental de atención la requerían las personas valoradas como Grandes Dependientes y ha sido en los dos primeros años de aplicación de la Ley donde se ha concentrado la mayor demanda.

¡Evolución del numero de resoluciones de grado y nivel con derecho y resoluciones PIAS», que el mayor esfuerzo en cuanto a planes individuales se hace en coherencia con el mayor número de resoluciones de Gran dependencia, hasta Junio de 2009 y es a partir de este mes cuando, sin dejar de reconocer el derecho, se produce una inflexión en el numero de PIAS.

Evolución de la distribución de resoluciones por grado y nivel el número de Grandes Dependientes nivel 2 se ha estabilizado en torno a 60.000 personas.

Y que de las resoluciones emitidas, 303.485, en tome al 10%, unas 30.000, corresponden a personas que no tienen ningún grado de dependencia.

Relativos:

Solicitudes Andalucía/CCAA.

Se puede apreciar que el 28,8% de todas las solicitudes presentadas en España a fecha de 1 de marzo de 2010, eran de Andalucía. Se debe destacar que en Andalucía el 4,2 % de la población ha presentado solicitud siendo la media en España del 2,6%, en Madrid solo el 1,0%. Este volumen de solicitudes es fundamental para entender el resto de indicadores.

Dictámenes.

En Andalucía a 1 de marzo de 2010, hay 208.400 personas con derecho a prestación (Grado III y Grado II), estando Andalucía con el 38,2%, cuatro puntos por debajo de la media nacional en Grado III, que es del 42,2%.

Personas beneficiadas y prestaciones

Destacar que existen 200.000 prestaciones concedidas, el 33,2% del total nacional, y hay mas de 152.600 personas atendidas, el 29,3% del total nacional, siendo la primera Comunidad Autónoma.

Casi tres de cada diez personas en situación de dependencia valoradas en España son andaluzas.

El 26% de todas las personas con derechos a prestación en España, estarían en Andalucía.

El Servicio de Teleasistencia en Andalucía lo están recibiendo 44.756 personas en situación de dependencia, lo que representa el 80% del total nacional.

El Servicio de Ayuda a Domicilio de la atención a la depen-

dencia lo reciben 35.174 personas, 54% del total nacional.

Indicar en este punto, que el Servicio de Ayuda a Domicilio esta posibilitando que un sector de población, especialmente mujeres, con dificultad de acceso al mercado laboral, este consiguiendo un empleo.

Ayuda a Domicilio y Centros de día son los recursos que coinciden con uno de los principios de la Ley «la permanencia de la persona en su entorno» y además genera empleo y permite que en las familias, la mujer cuente con un apoyo externo que le permita su integración real en la sociedad.

Imsero a 1 de Junio

Actuaciones actuales y de futuro

Es importante al hablar de actuaciones actuales y de futuro tener en cuenta el contenido que en materia de Dependencia se incluye en el Acuerdo marco de Concertación.

Todas las actuaciones actuales y de futuro se han incluido en este Acuerdo.

Desde la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social seguimos trabajando en la mejora e implantación del SAAD. A corto o medio plazo, entre las actuaciones emprendidas os destaco las siguientes:

- ▶ La creación de la Agencia para la Atención a la Dependencia en Andalucía, conforme a lo previsto en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.
- ▶ Plan de calidad. Vamos a seguir profundizando en nuestras actuaciones en materia de requisitos y estándares de calidad y, muy especialmente, en aquellos aspectos que inciden en la calidad asistencial de las personas beneficiarias del Sistema de Atención a la Dependencia.

Para ello se reorganizó la Inspección de Servicios Sociales de Andalucía, de forma que la consecución de un Sistema de Servicios Sociales de calidad en Andalucía, que de respuesta a las necesidades y demandas de toda la ciudadanía, con especial incidencia en los servicios y prestaciones del Sistema de Atención a la Dependencia, constituya el fin último de su labor.

En esta línea, además de las acciones que ya estamos realizando, acabamos de poner en marcha en cuatro provincias andaluzas un extenso pilotaje, con el objeto de que una vez conozcamos sus resultados podamos extenderlos a toda Andalucía.

Sus dos objetivos principales son:

- a) Verificar la calidad de la asistencia y atención prestada, mediante los Servicios de Ayuda a Domicilio y las Prestaciones de carácter económico para cuidados en el entorno familiar.
- b) Obtener información en orden a verificar la correcta aplicación y/o utilización de los fondos públicos destinados al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Esta acción se desarrollara de forma intensiva, ya que estará concluida el día 16 de julio, y sus resultados muy representativos, por cuanto las visitas domiciliarias ascenderán en torno a más de 20.000.

Una vez evaluados y examinados sus resultados procederemos a su generalización en todo el ámbito de la Comunidad Autónoma.

- Continuar con la adecuación del sistema de servicios sociales para personas mayores y personas con discapacidad preexistente a la LAPAD, en lo que se refiere a la actualización de la normativa de acreditación de centros, al ingreso en centros residenciales y de atención diurna, a las estancias temporales en centros residenciales, al sistema de copago en estos centros.

- ▶ Plan integral de atención para menores de 3 años, conforme se indica en la disposición adicional decimotercera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, a cuyo fin estamos a la espera de que por parte del Consejo territorial del SAAD se acuerden criterios y recomendaciones para las Comunidades Autónomas.

Ya en Andalucía creamos una Comisión técnica interdepartamental que elaboró sus propuestas al respecto.

- ▶ La aprobación del Plan de promoción de la autonomía personal y prevención de la dependencia, en el que ya se ha venido trabajando, para el que también estamos a la espera de que por parte del Consejo territorial del SAAD se acuerden criterios y recomendaciones para su elaboración por parte de las Comunidades Autónomas.
- ▶ En cuanto a la coordinación sociosanitaria, el desarrollo normativo de la coordinación entre los servicios sociales y sanitarios en la atención a la población en situación de dependencia, debe recoger las siguientes propuestas:
 1. Incluir actuaciones de promoción de la autonomía personal y prevención de situaciones de dependencia
 2. Informes de salud
 3. Coordinación en la actividad formativa a personas cuidadoras
 4. Establecer y protocolizar la coordinación entre profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios y especializados con los de los centros de salud.
 5. Potenciar las Comisiones intersectoriales entre las Delegaciones provinciales de la CIBS, FAISEM Y los servicios de salud mental en las propuestas de PIA.

- ▶ Igualmente, con las Consejería de Empleo y Educación, coordinar todo lo concerniente a la adecuación de la oferta formativa y cualificaciones profesionales a las necesidades que plantea el SAAD.
- ▶ Disponer de nuevos servicios residenciales y de atención diurna que den respuesta a las necesidades de las personas y/o en situación de dependencia.
- ▶ Elaborar una nueva Ley de servicios sociales de Andalucía, que venga a actualizar el marco legislativo autonómico en esta materia, incluyendo el SAAD.
- ▶ Y, en general, evaluar de forma permanente el SAAD para introducir las mejoras que sean necesarias, extendiendo los planes de calidad a todos los servicios.

Termino. Iniciamos hace tres años la implantación y desarrollo de la Ley de Dependencia. Un nuevo derecho necesario y de aplicación compleja.

Tres años más tarde y faltando cinco para la conformación definitiva del Sistema, podemos afirmar que el modelo teórico que habíamos previsto se ha aplicado con un resultado satisfactorio en cuanto a sus resultados y, además eficiente.

Resultados que estamos sometiendo a revisión con el Plan de Calidad y que nos va a permitir modificarlo en aquellos aspectos que sea necesario.

No podemos caer ni en la complacencia ni en la gestión de inercias y estamos ocupados y preocupados por la incorporación en Enero de 2011, según el calendario previsto, de 35.000 nuevos usuarios que ya tienen reconocido el Grado I nivel 2.

En todo caso es de justicia decir que este resultado se debe a la colaboración de todas las administraciones, Estatal, Autonómica

y Local y sobre todo a la profesionalidad de trabajadores y trabajadoras de los servicios sociales en general y de los Servicios Sociales Comunitarios especialmente.

Quiero públicamente agradecer su esfuerzo y estoy seguro que nos une un objetivo común: «Conformar un Sistema de Autonomía y Atención a las Personas Dependientes en Andalucía de primer nivel.

Gracias.

4. Medir la sociedad de la información en perspectiva de género

Juan del Ojo Mesa, Subdirector de Producción Estadística
del Instituto de Estadística de Andalucía

Introducción

La sociedad de la información es aquella en la cual las tecnologías que facilitan la creación, distribución y manipulación de la información juegan un papel importante en las actividades sociales, culturales y económicas. Una de las claves del desarrollo de esta sociedad es disponer de fuentes de información objetivas y de calidad. La Estadística es la ciencia que nos permite obtener información útil y relevante de la realidad social y económica, desempeñando un destacado papel para la descripción y comprensión de la sociedad actual. De ahí que desde distintas instituciones públicas, de ámbito autonómico, nacional e internacional, se dediquen importantes esfuerzos a la producción estadística con los fines antes señalados, que sirva de sustento a la toma de decisiones de gobiernos, instituciones y organizaciones empresariales, a la vez que se convierte en un servicio público accesible a todos los ciudadanos.

El conocimiento sobre las situaciones reales de desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres¹ crece progresiva-

1. Información estadística sobre dichas desigualdades puede encontrarse en el «Anuario Estadístico de Andalucía. Perspectiva de Género. IEA». <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadistica/anuario/index2.htm>

mente a medida que aumenta la información que desvela dichas asimetrías en los terrenos social, económico, político y cultural. Simplemente, lo que no se mide no existe, por ello es importante conocer mejor la realidad para poder cambiarla. A este respecto, la información estadística es sin duda uno de los principales instrumentos con que cuenta la sociedad para medir la magnitud de estas desigualdades, ante todo por su fiabilidad, la proximidad a los fenómenos que se observan, su aplicabilidad o la posibilidad de establecer perfiles evolutivos.

Pero, cabe preguntarse: ¿por qué una perspectiva de género en la actividad estadística?

Por un lado, como se ha señalado anteriormente, existen grandes diferencias en la distribución entre hombres y mujeres en muchos ámbitos de la vida social, además se han producido cambios sociales que afectan a la situación y al papel de las mujeres y además de la existencia de una creciente extensión de las políticas de igualdad de género con la finalidad de facilitar la determinación de los objetivos y la evaluación de los resultados.

Es por ello que hace falta la información estadística, aunque no basta con una simple desagregación de la información por sexo, hay que obtener una verdadera perspectiva de género en la obtención de dicha información. Se puede recoger para ello información directa mediante encuestas por muestreo y/o operaciones censales y como no, la utilización de los registros administrativos existentes como fuentes de información estadística, aunque no sea evidentemente una tarea fácil ni inmediata. Es fundamental además la definición y elaboración de indicadores estadísticos como instrumentos para las políticas de igualdad, indicadores que permitan definir prioridades: su elaboración debe apoyarse en el análisis y la participación de los órganos de coordinación de las políticas de género, y que permitan evaluar las políticas públicas desde una perspectiva de género. Se deben diseñar indicadores en función de objetivos generales y específicos, incorporar la recogida de la información adecuada en el proceso de gestión

y dotarlos de las características de fiabilidad e imparcialidad propias de la actividad estadística.

En la actualidad, y tras un largo proceso de reflexión y debate acerca de las necesidades estadísticas derivadas de la consideración de las metas de igualdad de género, se ha llegado a un consenso internacional en cuanto a la necesidad de dar un paso adelante, dejando atrás la elaboración de estadísticas específicas sobre la situación de las mujeres o estadísticas comparativas entre hombres y mujeres, y evolucionar hasta el establecimiento de sistemas estadísticos en los que el género constituye una parte integral de los mismos.

A este respecto, uno de los objetivos que todos los países acordaron perseguir en la Plataforma de Acción aprobada en el Congreso Sobre la Mujer de la ONU (Pequín, 1995) era «asegurar que las estadísticas referidas a individuos se recogen, procesan y analizan presentándose por sexo y edad, y que reflejan los problemas, asuntos y cuestiones relacionadas con hombres y mujeres en la sociedad», lo que concuerda con la idea de que actualmente no basta con las llamadas «políticas de igualdad» para avanzar en la igualdad, sino que hay que cambiar la corriente principal de las políticas públicas.

Un salto cualitativo en los Sistemas Estadísticos ha sido la incorporación del enfoque de género en las estadísticas.

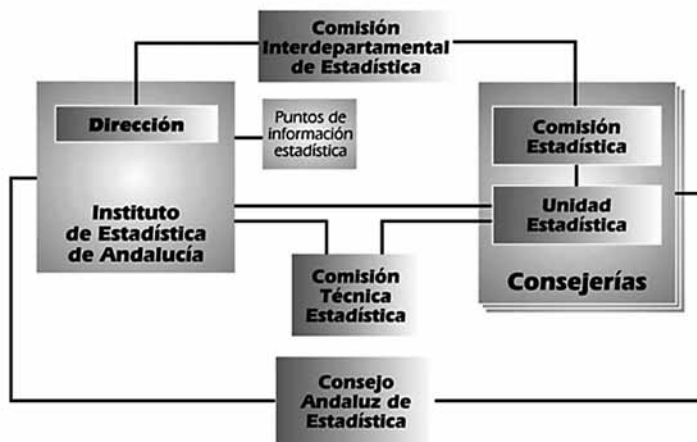
La actividad estadística en Andalucía

La actividad estadística oficial de la Junta de Andalucía se rige por planes estadísticos aprobados como Ley por el Parlamento Andaluz. Actualmente está vigente el IV Plan Estadístico 2007-2010. Su origen está en el propio Estatuto de Autonomía de Andalucía el cual cita entre sus competencias exclusivas la elaboración de estadísticas para fines de la Comunidad Autónoma. Para su desarrollo se promulgó la Ley 4/89, de 12 de diciembre,

de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía y en virtud de la misma los planes estadísticos se aprueban por Ley con periodicidad cuatrienal.

El Sistema Estadístico de Andalucía es «el conjunto ordenado y sistemático de entidades y órganos encargados de realizar las actividades necesarias para la recogida, almacenamiento, tratamiento, compilación, análisis y difusión de la información estadística para los fines de la Comunidad Autónoma».

Las entidades y órganos del Sistema, y sus relaciones, son los siguientes:



En este Sistema el Instituto de Estadística de Andalucía (IEA) es una agencia administrativa adscrita a la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, dotada de la autonomía administrativa y financiera suficiente para el cumplimiento de sus fines, así como para la gestión de su patrimonio y de los fondos que se le asignen. Se rige por lo dispuesto en la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, modificada por la Ley 8/2002, de 17 de diciembre, y por la Ley 4/2007, de 4 de abril; por la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma; por la legislación aplicable a los

Entes Institucionales de la Comunidad Autónoma y por los preceptos contenidos en el Estatuto del Instituto de Estadística de Andalucía y disposiciones que lo desarrollen. En este sentido, el IEA es el órgano coordinador y gestor del Sistema Estadístico de Andalucía, siendo el productor de aproximadamente el 25% de la producción estadística, el otro 75% lo realizan las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía. El Sistema Estadístico andaluz está pues basado en la coordinación y la descentralización de la producción estadística.

Un instrumento fundamental en el Sistema Estadístico de Andalucía es, como se ha comentado, el Plan Estadístico cuatrienal. Desde el inicio del mismo se han desarrollado cuatro ejercicios de planificación a partir de la Ley 4/1989 de Estadística de la C.A. de Andalucía, correspondientes a los periodos 1993-1996, 1998-2001, 2003-2006, y el actualmente en vigor 2007-2010.

El género en los planes estadísticos

Respecto a los dos primeros planes que se habían elaborado el Plan Estadístico de Andalucía 2003-2006 supuso un singular avance dentro del contexto estadístico en la consideración del género como parte integrante de la actividad estadística en la Comunidad Autónoma.

En este primer escenario de desarrollo, el género fue expresamente recogido como una estrategia más relacionada con el conocimiento de Andalucía, estableciéndose por vez primera la obligación de recoger, analizar y presentar por sexos todas las estadísticas oficiales en las que se contemplasen datos acerca de las personas. Concretamente este aspecto se recogía en el objetivo segundo «Mejorar el conocimiento de la realidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como su evolución, en sus diferentes perfiles y aspectos, contemplando las mejoras que tengan lugar en la recogida de información, y en la producción y difu-

sión de las actividades estadísticas.», y dentro de éste mediante la estrategia «Avanzar hacia la consideración del género como una parte integrante de la actividad estadística en Andalucía. A estos efectos, todas las estadísticas oficiales en las que se contemplen datos acerca de las personas deberán recogerse, analizarse y presentarse por género».

El género figuraba como una de las 16 áreas temáticas del Plan y se enumeraban una serie de temas como uso del tiempo, violencia de género, políticas de igualdad, etc.

Dicha área de género estuvo constituida por 13 actividades que proporcionaron una información sistemática, apropiada y comparable en la medición del éxito en la eliminación de las barreras de género, favoreciendo el análisis diferenciado de la situación de hombres y mujeres en Andalucía.

Entre las actividades que el Instituto de Estadística desarrolló con arreglo a dicho Plan se pueden destacar en materia de género la publicación de síntesis «Anuario Estadístico de Andalucía. Perspectiva de género», así como un avance del mismo «Andalucía. Datos básicos. Perspectiva de género», ambos de difusión anual y en el que se recogen una gran variedad de tablas estadísticas procedentes de multitud de fuentes, todas ellas concebidas desde la perspectiva del género.



Aparte de las dos actividades antes mencionadas específicas de género, el IEA desarrolló un conjunto de estudios y análisis encaminados a conocer la diferencia entre sexos en la población andaluza en aspectos de gran relevancia social sobre los cuales no existía información, o de existir, era insuficiente y que proporcionaron, y siguen proporcionando, una información sistemática, apropiada y comparable en la medición del éxito en la eliminación de las barreras de género, favoreciendo el análisis diferenciado de la situación de mujeres y hombres en Andalucía. Entre las líneas de investigación con impacto de género que se desarrollaron destacan redes familiares, empleos del tiempo, mercado de trabajo y la encuesta social.

No obstante, los avances conseguidos por este Plan sólo han supuesto el inicio de un largo camino por recorrer. El Plan Estadístico de Andalucía 2007-2010, actualmente en vigor, constituye un segundo escenario de desarrollo para la inclusión de la perspectiva de género en las estadísticas, claramente definido por la necesidad de considerar el género como una categoría transversal que incorpore nuevas estrategias para mejorar la medición de las desigualdades entre ambos sexos.

La Comunidad Autónoma de Andalucía ha procurado extender este principio al ámbito de la estadística oficial mediante este Plan, adoptando un compromiso firme en favor de la transversalidad de género de las estadísticas como única vía posible en la erradicación de la invisibilidad estadística de las desigualdades entre mujeres y hombres y conseguir que aquéllas reflejen adecuadamente la realidad en todas sus dimensiones.

El nuevo esquema propuesto en este Plan sobrepasa las estadísticas de género mediante un modelo de actuación basado en la inclusión de la perspectiva de género en el Sistema Estadístico de Andalucía. La actividad estadística de Andalucía en esta materia se ha concebido con este objetivo, y para tal fin va a permitir desarrollar estrategias propiciatorias en el ámbito de la coordinación del Sistema Estadístico andaluz así como iniciar investigaciones, estudios y proyectos estadísticos inéditos que integren plenamente la perspectiva de género.

La consideración del género como parte integrante de la estadística oficial en andalucía: el Plan Estadístico de Andalucía 2007-2010

El nuevo Plan Estadístico de Andalucía 2007-2010 tiene por finalidad responder y anticipar las necesidades y demandas de información estadística generadas por los cambios económicos, sociales y demográficos que viene experimentando Andalucía en los últimos tiempos, considerando y favoreciendo, a través de sus estadísticas, la apropiada visualización del grado de participación y contribución que las mujeres y los hombres tienen en todos estos cambios e incorporando nuevas estrategias para mejorar la medición de las desigualdades como uno de sus rasgos más característicos.

Al mismo tiempo, el carácter instrumental del Plan Estadístico considera la perspectiva de género como otro aspecto fundamental a medir para conocer el alcance de las políticas públicas diseñadas en favor del desarrollo socioeconómico de Andalucía.

Teniendo presentes estas dos premisas, el Plan trata de contribuir a un conocimiento profundo y no excluyente de la realidad de Andalucía, por lo que la planificación de la actividad estadística para el periodo 2007-2010 se sostiene sobre tres ejes transversales incidentes en todas y cada una de las áreas temáticas que componen el Plan Estadístico:

TERRITORIO

Integración sistemática de la información geográfica y de la información estadística

SOSTENIBILIDAD

Integrar la información sectorial para medir los efectos de las actuaciones públicas y privadas sobre medio ambiente y sociedad, en el marco de un desarrollo sostenible

GÉNERO

**Integración sistemática del desglose por sexo de la información
Introducir la perspectiva de género en la elección y definición conceptual de los indicadores**

La introducción de un eje exclusivo para la perspectiva de género constituye una nueva dimensión en la práctica estadística, aplicándose el concepto de «mainstreaming» a todas las áreas de acción del nuevo Plan para obtener indicadores de las políticas y medidas generales adoptadas por la Junta de Andalucía con el fin específico de lograr la igualdad.

El objetivo general de este eje es integrar la perspectiva de género de manera sistemática a la totalidad de las operaciones y explotaciones estadísticas mediante la incorporación, al menos, de la variable sexo de manera transversal y avanzar en el desarrollo de nuevas estrategias que permitan mejorar su medición en todos los ámbitos de estudio previstos por el Plan. El carácter transversal que el eje de género tiene en el nuevo Plan Estadístico se extiende también al diseño de los proyectos que el Instituto de Estadística de Andalucía desarrolle con arreglo a dicho Plan.

Respecto a la incorporación de nuevas estrategias es necesario subrayar que el Instituto de Estadística de Andalucía es sensible al hecho de que la mera distinción por sexo de los individuos en las estadísticas, o el cruce de ésta con otras variables, no es suficiente para comprender el conjunto de relaciones socialmente construidas entre ambos sexos, por lo que se han adoptado una serie de medidas concretas que se desarrollan a través de los siguientes objetivos específicos:

- ▶ Diseñar escalas específicas que permitan avanzar en la mejora de la medición de las relaciones y roles de género, tanto a partir de comportamientos sociales como de percepciones y opiniones.
- ▶ Elaborar indicadores orientados a facilitar la lucha contra la discriminación y redefinir los indicadores existentes de modo que éstos visibilicen las desigualdades de género.

- Mejorar los métodos empleados en las actividades estadísticas de forma que se garantice que los cuestionarios y procedimientos de recogida de información reflejen adecuadamente la perspectiva de género.

Respecto al último de los objetivos específicos, la experiencia ha hecho patente la dificultad de incorporar la perspectiva de género en las fuentes regulares de información como censos, encuestas y registros administrativos. Esta tarea requerirá en los próximos años la adopción de nuevas actitudes y compromisos en el diseño de las metodologías empleadas en la producción de estadísticas, por lo que un aspecto fundamental en la consecución de una información estadística con enfoque de género es la sensibilización de los organismos productores de datos sobre la importancia de incorporar esta perspectiva en el diseño metodológico de las operaciones y la posterior producción de información estadística.

Por ello, el Plan Estadístico de Andalucía 2007-2010 no sólo incluye la obligatoriedad de desagregar por sexo toda la información y la voluntad de profundizar en la puesta en pie de indicadores adecuados, sino que además incide en la necesidad de mejorar los cuestionarios estadísticos y los impresos administrativos, y no sólo para incluir la variable sexo, sino también para recoger cualquier otra información pertinente que pueda arrojar luz sobre la situación de partida y el impacto de género de las políticas públicas.

De este modo, con objeto de lograr nuevas actitudes y compromisos en las metodologías empleadas en la producción de estadísticas para conseguir una información estadística con enfoque de género, se han incluido además, medidas específicas en el terreno organizativo para sensibilizar a los organismos productores de datos sobre la importancia de incorporar esta perspectiva en el diseño metodológico de las operaciones y la posterior producción de información estadística.

En definitiva, este nuevo diseño de estructura persigue proyectar la dimensión del género como aspecto clave y horizontal a todas las operaciones estadísticas susceptibles a este enfoque, ofreciendo una información sistemática, objetiva y comparable como la mejor herramienta para describir las situaciones de desigualdad y concienciar a los decisores políticos de la necesidad de generar nuevas políticas públicas para la eliminación de las barreras de género y/o monitorizar acciones ya iniciadas.

Líneas de investigación destacadas con impacto de género

Entre las actividades estadísticas que el Instituto de Estadística de Andalucía ha desarrollado en esta materia deben destacarse, como antes se mencionó, la elaboración de las publicaciones de síntesis «Anuario estadístico de Andalucía. Perspectiva de género» y su avance «Andalucía. Datos Básicos. Perspectiva de Género». Con estas publicaciones el Instituto de Estadística de Andalucía ha sido pionero dentro de la estadística pública nacional. El Anuario proporciona datos estadísticos, referidos a la Comunidad Autónoma de Andalucía, relevantes, organizados, sintetizados y con carácter periódico, dentro de una perspectiva generalista y globalizadora.

Esta publicación, en soporte papel, CD-ROM y disponible en la web del Instituto, está organizada en ocho capítulos que tratan del dinamismo demográfico, de las pautas de convivencia familiar, de las condiciones educativas, de la situación laboral, de la realidad sanitaria, de los aspectos relativos a la protección social y de la integración femenina/masculina en foros y procesos de participación social, así como de la marginación.

Con ello se pretende acercar el usuario no especializado a la perspectiva de género, y proporcionar además al usuario espe-

cializado una fuente de referencia para la consulta de otras publicaciones monográficas y que sirva de elemento de comparación.

Entre los estudios y análisis que el Instituto de Estadística de Andalucía ha desarrollado, adquieren una especial relevancia para la medición de las relaciones y roles de género, así como para la proyección pública del principio de igualdad por razón de género, proyectos tales como el análisis sociológico sobre el uso del tiempo por parte de la población andaluza, teniendo en cuenta que la cuantificación del tiempo que la población y los distintos grupos sociales dedican a las actividades de la vida cotidiana, según tipo de actividad y características sociodemográficas, es uno de los factores que propician una mejor visualización de las desigualdades. En esta línea se está llevando a cabo una segunda encuesta que permita disponer de datos más actuales para la elaboración de las cuentas de producción doméstica, centradas en las actividades productivas de los hogares y en la estimación de su valor económico.

Sobresalen así mismo los estudios sobre desigualdad y dependencia, mediante la definición de un conjunto de indicadores específicos en el primer caso y a través de los resultados de la Encuesta sobre discapacidad, autonomía personal y situaciones de dependencia según el factor edad para el segundo. También destacan los trabajos de campo de la encuesta social de Andalucía y el análisis de sus resultados, la encuesta sobre condiciones de vida, en relación a aspectos tales como el nivel de renta de los hogares, el nivel y composición de la pobreza y la exclusión social, o la continuidad del estudio longitudinal de las familias andaluzas (Encuesta de redes familiares en Andalucía), iniciado con el anterior Plan, que tiene por objeto ofrecer información sobre las relaciones familiares más allá del hogar y que ha dado lugar a una serie de estudios monográficos entre los que destacan:

- ▶ Abuelos y abuelas en la red familiar.
- ▶ Las cuidadoras y los cuidadores de dependientes en el seno de las redes familiares. Una mirada desde la desigualdad.

- ▶ Estructuras de las redes familiares en Andalucía y endogamia territorial.
- ▶ La infancia en las redes familiares.
- ▶ Las características territoriales en la composición y funcionamiento de las redes familiares en Andalucía.
- ▶ Los intercambios en las economías alternativas de las redes familiares andaluzas.
- ▶ Redes familiares y atención a la dependencia en Andalucía.
- ▶ Roles, actores y formas de acción. La movilidad en las Redes Familiares de Andalucía.

Asimismo, actividades periódicas en la actividad estadística del Instituto de Estadística de Andalucía también han incorporado esta perspectiva en sus planes de análisis y difusión. Las Proyecciones de población, de actividad, escolaridad y hogares de Andalucía, las estadísticas del Movimiento Natural de la Población, las estadísticas de Divorcios, Separaciones y Nulidades, el Sistema de Información del Mercado de Trabajo o los Indicadores Sociales son ejemplo de buenas prácticas en este sentido.

Otra importante vía de conocimiento de las desigualdades que verá la luz en los próximos años será la estadística de trayectorias profesionales, elaborada en base a la vida laboral de la población andaluza, así como la estadística sobre la cualificación de la población andaluza, que permitirá conocer aspectos como la adecuación de la titulación al puesto de trabajo, carencias formativas, o la relación entre ocupación y estudios realizados/terminados.

Por otro lado, el proyecto sobre migraciones internacionales tampoco escapará al análisis estadístico, incorporando la perspectiva de género al estudio de las características demográficas, socioculturales y económicas de la población extranjera que reside en Andalucía.

Por último, destaca la actualización del banco de datos demográficos con datos observados e indicadores elaborados a partir

del Sistema de información demográfica de Andalucía y la aparición del Banco de datos del Instituto de Estadística de Andalucía, el cual favorece a las personas usuarias el acceso a una información estadística cada vez más desagregada.

En resumen, las actividades desarrolladas y las nuevas iniciativas van a permitir un notable incremento en la generación de nuevo material estadístico que permita profundizar en las diferencias que se den en todos los ámbitos de la sociedad entre mujeres y hombres, y que por tanto, favorecerá el diseño e implementación de las políticas públicas tendentes a erradicar la discriminación.

Otras actuaciones en materia de género

El Instituto de Estadística de Andalucía como órgano competente en la coordinación y realización de estadísticas oficiales ha puesto y pone todos los recursos para proporcionar información estadística que sirva para analizar la situación de cada aspecto de la situación de género y de los cambios que se producen en ésta a través de las diferentes políticas públicas.

De esta forma el Instituto dirige alguna de sus actuaciones directamente a las personas a través de su Plan de formación donde se incide especialmente en la implantación del eje transversal de género en las estadísticas oficiales en Andalucía.

Así mismo en 2007 el Instituto de Estadística de Andalucía constituyó un grupo de trabajo de Género con objeto de desarrollar el eje transversal de género en el Plan Estadístico 2007-2010. Dentro del Sistema Estadístico de Andalucía este grupo es el encargado del seguimiento de la implantación de la perspectiva de género en las estadísticas oficiales. Esto se concreta por un lado en el análisis de las distintas fuentes administrativas que pueden ser explotadas estadísticamente y las actuaciones necesarias para que puedan ofrecer información desagregada por sexo, y por otro

lado, en el análisis de las actividades estadísticas contenidas en los diferentes Programas Estadísticos Anuales y las posibilidades de mejora mediante la incorporación de la desagregación por sexo de la información. Dicho grupo propició el desarrollo de unas jornadas técnicas sobre el género como eje transversal en la estadística oficial que contó con la participación de especialistas e investigadores en dicha materia.

Lugar:
Aula de Grados del Edificio 7
Universidad Pablo de Olavide
Ctra. de Utrera, km. 1
Sevilla

Organiza:
Universidad Pablo de Olavide
Instituto de Estadística de Andalucía

Se requiere confirmar asistencia para la inscripción:
Pilar León (mdomus@upo.es)
Teléfono: 954 34 90 66

CICLO DE JORNADAS
TÉCNICAS

**LA ESTADÍSTICA, un
instrumento para el
desarrollo económico y social
de Andalucía**

**EL GÉNERO COMO EJE
TRANSVERSAL DEL PLAN
ESTADÍSTICO DE ANDALUCÍA
2007-2010**

Miércoles, 7 de marzo de 2007
Aula de Grados del Edificio 7
Universidad Pablo de Olavide






Junto a ello, y como consecuencia de la promulgación de la Ley 4/2007 de 4 de abril, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se aprueba el Plan Estadístico de Andalucía 2007-2010, el Instituto de Estadística de Andalucía informa preceptivamente los proyectos de normas de creación, modificación o supresión de registros administrativos en lo relativo a su aprovechamiento estadístico. Con este trámite es posible garantizar la posterior explotación estadística de la información de carácter administrativo con perspectiva de género.

El Instituto colabora a su vez con otras instituciones regionales en la producción, elaboración y asesoramiento de actividades en materia de género. De esta forma ha colaborado, y colabora,

con el Instituto Andaluz de la Mujer, la Consejería de Hacienda y Administración Pública y el resto de Consejerías en la elaboración anual del «Informe de Evaluación de Impacto de Género en el Presupuesto de la Junta de Andalucía». En esta materia la Junta de Andalucía ha sido pionera y ha marcado una senda que están siguiendo otras administraciones.

Finalmente, el Instituto de Estadística de Andalucía también ha participado en la convocatoria de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía por la que se incentivaban proyectos que promovieran la inserción de la perspectiva de género en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma (Orden de 27 de enero de 2010 por la que se regula el Fondo G+). Fueron elegidos dos proyectos del Instituto: «Estudio del género en los registros administrativos de la Junta de Andalucía» y «Análisis de las ramas productivas y la creación de empresas en Andalucía desde la perspectiva de género».

5. Técnicas de muestreo adaptadas a la medición de la sociedad

Juan Manuel Muñoz Pichardo,
Departamento de Estadística e I.O. Universidad de Sevilla

Teresa Gómez Gómez,
Departamento de Estadística e I.O. Universidad de Sevilla

Introducción

La preocupación por medir y evaluar la sociedad posiblemente nació casi instantes después del nacimiento de la propia sociedad. Ambas, sociedad y preocupación por su medición, prácticamente han ido de la mano a lo largo de los siglos. Pero en las últimas décadas, en las que la sociedad se ha ido haciendo cada vez más compleja, a la vez que más visible a los ojos de la observación científica, es cuando se ha intensificado esta preocupación y ha recibido mayor atención del ámbito científico.

En consecuencia, ha sido en las últimas décadas cuando más se han desarrollado estrategias y metodologías para la medición y evaluación de la sociedad, en general, y de sus numerosos campos o parcelas. Así, basta poner el apellido deseado para encontrar técnicas específicas para su medición y evaluación. Para la «sociedad de la información», para la «sociedad del conocimiento», para la «sociedad de consumo»... O bien, basta adjetivar cualquier término de interés con el adjetivo social: gasto social, políticas sociales, educación social, movimientos sociales, bienestar social...

Ante ese numeroso conjunto de parcelas y perfiles distintos ha surgido un conjunto, más numeroso aún, de metodologías, estrategias e indicadores para medir y cuantificar aspectos concretos de dichas parcelas y perfiles. Pero, conviene reflexionar sobre la cuestión de si se están aplicando métodos útiles para la obtención de la información necesaria y adecuada para medir y evaluar lo que se desea medir y evaluar.

La frase anterior puede resultar un simple juego de palabras, algo efectista, pero encierra un problema complejo de difícil solución en muchos casos: el nivel de aproximación del modelo teórico a la realidad, del método al objetivo. En el ámbito social, no siempre se puede medir lo que se desea, sino una representación conceptual de ese deseo. De aquí, la importancia de la información que se utiliza en el procedimiento.

La obtención de la información, a partir de la cual desarrollar el proceso científico de extracción del conocimiento del fenómeno que se pretende estudiar, es una de las tareas básicas de dicho proceso. Medir y evaluar son acciones estrechamente ligadas a la calidad de la información sobre la cual se apoyan. Como definición del proceso de extracción del conocimiento se puede admitir «la estrategia organizada que pretende pasar de un nivel de conocimiento o representación de un objeto a otro nivel más profundo, más amplio y más completo». Si se admite ésta, es obvio que la información inicial que se pueda obtener constituirá el cuerpo central del nivel de conocimiento previo y sobre ella se deberá fundamentar las técnicas a aplicar en dicha estrategia organizada para pasar de un nivel a otro.

En consecuencia, en los procesos de medición y evaluación de la sociedad, las características que deben estar presentes en los métodos de obtención de la información son adecuación, fiabilidad y viabilidad. Los métodos de obtención de la información deben asegurar la utilidad de dicha información, es decir, deben ser adecuados al objetivo del proceso y a la metodología que se utilice en el mismo; deben proporcionar una información fiable y por tanto deben utilizar instrumentos estables y consistentes que

eviten errores y sesgos; deben ser factibles y ejecutables en términos de los recursos disponibles, es decir, su puesta en marcha debe ser viable.

Los distintos métodos de obtención de la información utilizados tradicionalmente en los procesos de medición y evaluación de la sociedad son muy variados: censos oficiales, registros oficiales, operaciones estadísticas de organismos públicos, encuestas, la observación directa.... No obstante, la complejidad de las sociedades actuales, de las interrelaciones entre los individuos que las conforman, de los fenómenos y aspectos que se desean medir, exige el desarrollo de nuevas metodologías, de adaptación de métodos propuestos en otros ámbitos, para la selección de individuos, la extracción de información y el manejo e investigación de dicha información. En este sentido, en este documento se abordan dos técnicas de muestreo propuestas en el ámbito de los estudios de poblaciones biológicas muy útiles en la medición de las sociedades actuales: Muestreo Adaptativo y Muestreo de Captura y Recaptura. Para ambos se realiza una breve introducción teórica y se proporcionan diversas ilustraciones de su utilidad en el ámbito de la medición y evaluación social.

Muestreo de captura y recaptura

El muestreo de captura y recaptura proporciona un método de estimación del tamaño poblacional, aplicable a animales móviles, conforme a los cuales se captura una muestra de una población determinada, en un determinado lugar. A los individuos capturados se les marca de alguna manera sin causarle daño alguno, luego se les suelta en el lugar donde se les encontró con la finalidad de que vuelvan a mezclarse con los demás individuos. Posteriormente, se toma otra muestra al azar en el mismo lugar y se contabilizan los individuos totales y los individuos marcados. Con los resultados se puede estimar el tamaño poblacional, admi-

tiendo que la proporción de marcados en la muestra será similar a la proporción de marcados en toda la población.

Este planteamiento fue utilizado en 1662 por John Graunt (1620-1674), considerado como el primer demógrafo y fundador de la bioestadística, para estimar el tamaño de la población londinense. Y posteriormente por el astrónomo, físico y matemático Pierre-Simon Laplace (1749-1827) para estimar la población francesa, en 1786, utilizando el siguiente método (véase Seber, 1982, p.104):

- ▶ Realizó un registro completo del número de nacimientos (B).
- ▶ Consideró un conjunto de parroquias, de las cuales conocía el tamaño de la población que concentraba (n) y el número de nacimientos (b).
- ▶ Basándose en el argumento de que la razón «nacimientos por población» sería aproximadamente constante, realizaba la siguiente estimación del tamaño poblacional (N)

$$\frac{B}{N} \approx \frac{b}{n} \Rightarrow N \approx \frac{Bn}{b}$$

Breve descripción teórica

Este principio fue utilizado por el biólogo marino danés C.G.J. Petersen (1860-1928) quien en 1896 publicó su utilización con fines ecológicos para estimar el tamaño de la población de peces y medir tasas de mortalidad y que actualmente se conoce como el estimador de Lincoln-Petersen, ya que también de forma independiente fue desarrollado por Lincoln (1930) para el estudio de aves silvestres.

En ambos casos el procedimiento consistió en considerar una muestra (captura) de M elementos que son marcados por algún

procedimiento y a continuación son devueltos a la población para, posteriormente, recoger una nueva muestra completamente al azar (recaptura) de tamaño n en la que se obtienen m elementos marcados. Así, el estimador de Petersen o índice de Lincoln viene dado por

$$\hat{N} = \frac{Mn}{m}$$

Además de su aplicación al estudio de la abundancia de especies de seres vivos, las técnicas de captura-recaptura pueden proporcionar información adicional como las tasas de nacimiento, muerte y de migración. Una de las características más importantes a considerar previamente en el estudio es si la población es abierta o cerrada, entendiendo por población cerrada aquella población que no cambia de tamaño durante el periodo de estudio, es decir, se desprecian los efectos de nacimientos, muertes y de la migración. Por el contrario, la población abierta es aquella que puede sufrir el cambio de tamaño a causa de los fenómenos mencionados y su estudio permite analizar con más detalle la dinámica de la población, las variaciones temporales, las tasas de natalidad y mortalidad, etc.

Teniendo en cuenta la tipología de la población y la modelización que se requiere de la misma, las principales técnicas de captura-recaptura son

- ▶ Método de Lincoln-Petersen o modelo hipergeométrico, para poblaciones cerradas con un único proceso de marcaje.
- ▶ Método de Schnabel (1938), para poblaciones cerradas con diversos procesos de marcaje o marcaje múltiple.
- ▶ Método de Jolly-Seber (Jolly, 1965), para poblaciones abiertas.

En el modelo hipergeométrico, las hipótesis básicas son: la población es cerrada, es decir, tamaño poblacional N constante; todos los elementos tienen la misma probabilidad de ser capturados; los métodos de «marcaje» no afectan a la capturabilidad; la segunda muestra es una muestra aleatoria, es decir, seleccionada completamente al azar; los individuos no se deterioran con el «marcaje», al menos, durante la experiencia; y todos los individuos marcados observados en la 2ª muestra deben ser incluidos en la misma.

Bajo estas hipótesis, la variable aleatoria definida como «número de elementos de la segunda muestra que están marcados» sigue una distribución hipergeométrica con parámetros (N, m_1, n) donde N es el tamaño de la población, m_1 es el número de individuos marcados inicialmente y n el tamaño de la segunda muestra elegida. Al conocer la distribución de probabilidad de la variable y dos de sus tres parámetros (m_1 y n), es posible estimar el parámetro desconocido, N , a través del método de máxima verosimilitud:

$$\hat{N} = \frac{(n+1)(m_1+1)}{x+1} - 1$$

El estimador anterior no reúne buenas propiedades, en particular, para alcanzar niveles aceptables de precisión es necesario disponer de tamaños muestrales elevados en ambas muestras (captura y recaptura).

Schnabel (1938) extendió el método de Lincoln-Petersen a una serie sucesiva de recapturas. Así, asumiendo que el tamaño poblacional N es constante en el periodo de la experimentación, que cada selección se realiza de forma completamente aleatoria y que se utiliza un único tipo de marca, se procede a repetir el proceso de recaptura y marcaje k veces, con $k > 1$ (el caso $k=2$ coincide con el método de Lincoln-Petersen).

Así, en la t-ésima muestra o extracción se tienen las siguientes cantidades:

- ▶ Número total de individuos capturados en la muestra: C_t
- ▶ Número de individuos marcados de los capturados en la muestra: R_t
- ▶ Número de individuos marcados por primera vez y liberados en la muestra: U_t
- ▶ Número de individuos marcados en la población antes de la extracción t-ésima: M_t

Obviamente se verifican las relaciones: $C_t = R_t + U_t$ y $M_t = U_1 + \dots + U_{t-1}$. El estimador del tamaño de la población N propuesto por Schnabel fue

$$\hat{N} = \frac{C_1 M_1 + C_2 M_2 + \dots + C_k M_k}{R_1 + R_2 + \dots + R_k}$$

Posteriormente, Schmacher y Eschmeyer (1943) propusieron una modificación con objeto de obtener mayor precisión en la estimación:

$$\tilde{N} = \frac{C_1 M_1^2 + C_2 M_2^2 + \dots + C_k M_k^2}{R_1 M_1 + R_2 M_2 + \dots + R_k M_k}$$

La descripción teórica de la metodología de Jolly-Seber para poblaciones abiertas es compleja y no encuadra en el objetivo del presente trabajo, por lo que se omite su inclusión.

Aplicaciones en estudios sociales

A pesar de que la metodología antes descrita surge y se desarrolla ante las necesidades del ámbito biológico, posteriormente se ha adaptado a otras áreas para abordar el análisis de múltiples problemas. En este apartado se describen brevemente diversos estudios en el marco de la medición y evaluación de aspectos sociales en los que se ha utilizado esta metodología.

Koseleci y otros (2008) recogen un estudio sobre la mendicidad y el trabajo infantil en Senegal. Según los autores el número de niños indigentes pidiendo limosna en la calle es cada vez más alarmante, especialmente en la región de Dakar, lo que está provocando que centre el interés de las instancias gubernamentales, así como de las organizaciones internacionales y ONGs. La puesta en marcha de medidas concretas se ve obstaculizada por la falta de información fiable sobre el número y las características de la población objetivo. En este trabajo se presenta una aplicación de técnicas de muestreo de captura-recaptura con el objetivo de la estimación del tamaño de la población y características de los niños mendigos.

La población de los niños mendigos puede ser calificada de «extraña» y «de difícil acceso», en tanto que representa una proporción muy pequeña de la población infantil en general, se ocultan cuando no están mendigando y rechazan el contacto, especialmente con instancias y representantes oficiales. Por ello, para la realización de un estudio de estas características se procede a aplicar técnicas de obtención de la información basadas en la metodología de captura-recaptura, estimulando la participación de los encuestados. La etapa de «captura» tuvo lugar en noviembre de 2006, en todas las áreas en las que se conocía la presencia de niños mendigos y se contabilizaron todos los niños que se encontraron mendigando. En el proceso participaron informantes claves (educadores de calle y otros representantes de ONGs que trabajan con niños de la calle). El resultado de esta etapa fue la entrevista con 1062 niños que estaban mendigando, a los que se

les registró diversos ítems (edad, sexo, lugar en el que duermen, asistencia a la escuela,...).

La etapa de «recaptura» se llevó a cabo el día después de la captura y se utilizó el muestreo «respondent-driven» o muestreo «dirigido por los encuestados» (Heckathorn, 1997; Mantecón y otros, 2008). En cada punto inicial se seleccionaron tres niños, cada uno de ellos reclutaba a otros 3 niños, y así sucesivamente, hasta un total de siete fases. El estimador utilizado fue el recogido en el modelo hipergeométrico.

Mingoti y Caiaffa (2006) analizan los resultados de un estudio con un diseño de captura y recaptura (dos ocasiones), con el objetivo de la estimación del tamaño de la población constituida por los denominados «usuarios de drogas inyectables» (UDI) en el marco de un programa de intercambio de jeringuillas (SEP), en las ciudades de São José do Rio Preto, Salvador y Porto Alegre, en Brasil. Nuevamente el objetivo se centra en una población que reúne las características de «extraña» y «de difícil acceso», como en el ejemplo ilustrativo anterior. La metodología aplicada fue el muestreo de captura y recaptura, de forma que la primera muestra se obtuvo entre Mayo y Agosto de 2000 y la segunda de Septiembre de 2000 a Febrero de 2001, en las tres ciudades. El proceso de muestreo y estimación tuvo como resultado los datos incluidos en la siguiente tabla.

Tabla 1. Datos resultantes del estudio sobre usuarios de drogas inyectables (Mingoti y Caiaffa, 2006)

Ciudad	Núm.UDIs 1ª muestra	Núm. UDIs 2ª muestra	Núm. recapturas	Tamaño estimado $\hat{N}$	Desviación estándar	Intervalo de confianza (95%)
S. José	79	99	36	215	20.68	(185; 268)
Salvador	119	134	42	376	37.99	(317; 468)
Porto Alegre	131	201	61	429	33.11	(377; 508)
TOTAL	329	434	139			

El fenómeno de los «niños de la calle» constituye un problema creciente en América Latina. Sin embargo, es difícil estimar el tamaño de dicha población en cualquier ámbito geográfico ya que es una población muy móvil, además de «extraña» y «de difícil acceso» en el sentido anteriormente descrito. Gurgel y otros (2004) desarrollan un trabajo cuyo objetivo es «estimar el número de niños callejeros en Aracaju, noreste de Brasil, y describir las características de esta población».

La metodología utilizada en el estudio, para alcanzar el objetivo propuesto, se basó en la información y la colaboración de una ONG que trabajaba en la zona y de estudios de corte transversal. Se construyeron listas independientes de niños de la calle, estimándose el tamaño de la población objetivo mediante el método captura-recaptura, asociado a un modelo estadístico logarítmico lineal, obteniéndose además registros sobre ciertas características de los niños, lo que permitió obtener una descripción de la población.

El trabajo permitió concluir que el número estimado de «niños de la calle» en Aracaju era de 1456. El número oficial estimado antes de este trabajo era de 526, aunque las estimaciones no oficiales sugerían una población mucho mayor. La mayoría eran varones que mantenían contacto con sus familias y asistían a la escuela, además de contribuir al presupuesto familiar con un promedio semanal de R\$21,2 (US\$7,5) los niños y R\$17,7 (US\$6,3) las niñas.

Con objeto de ilustrar la utilización de la metodología propuesta en estudios sociales se pueden citar otros muchos trabajos de estas y otras áreas de interés social. Por ejemplo, en el ámbito de la criminología se puede citar el trabajo de Bouchard (2007), que aplica las técnicas de captura-recaptura, con un modelo logarítmico lineal de Poisson, para estudiar el tamaño de la industria de cultivo de marihuana en Quebec, Canadá, basándose en datos de los arrestos y detenciones para estimar el número de cultivadores de marihuana. En el ámbito socio-sanitario se puede citar el trabajo de Minh y otros (2004) que se plantea como objetivo la

estimación del número y la evaluación de riesgos de las «trabajadoras sexuales» en la ciudad de Nha Trang, Vietnam. Para ello, utiliza una metodología de captura-recaptura para estimar su número, acompañada de modelizaciones de riesgos, cuyas conclusiones fueron útiles para los programas sociales orientados a la reducción del fenómeno y a combatir los riesgos sanitarios del mismo.

Muestreo adaptativo

Otra metodología de obtención de información a través de muestras, con objeto de extraer conclusiones sobre la población objetivo, es el denominado muestreo adaptativo. En esta sección se pretende realizar una presentación intuitiva del método, inicialmente diseñado para obtener muestras representativas de poblaciones de seres vivos y, en consecuencia, muy utilizado en estudios biológicos y medio ambientales. Posteriormente, se presentarán brevemente diversos estudios que permiten ilustrar la utilidad y viabilidad del método en estudios sociales.

El muestreo adaptativo fue inicialmente desarrollado por el Profesor Steven K. Thompson, actualmente del Departamento de Estadística y Ciencias Actariales de la Simon Fraser University de Canadá, en tres artículos publicados en los años 1990 y 1991 (Thompson, 1990, 1991a, 1991b) en tres de las revistas científicas más prestigiosas en el área de la Estadística. El objetivo a partir del cual se desarrolló el método fue muestrear de forma adecuada, fiable y viable poblaciones cuyos elementos poseen alguna característica extraña que tienden a formar agrupaciones. El ejemplo más utilizado para ilustrar la metodología es estimar el número de árboles afectados por una plaga o enfermedad contagiosa en una superficie arbórea extensa. Así, originalmente, la metodología fue sugerida para el estudio de poblaciones biológicas y recursos minerales, y posteriormente se ha ido adaptando y

acomodando para su uso en el muestreo de poblaciones humanas en estudios sociológicos, sanitarios y económicos, ampliándose a estudios industriales.

Breve descripción teórica

Para describir brevemente el fundamento teórico del muestreo adaptativo se puede usar, como guía argumental, la aplicación práctica antes mencionada de estimar el número de árboles afectados por una plaga o enfermedad contagiosa en una zona arbórea extensa. Si se conoce el área o superficie (S) de la zona, el problema se puede enfocar tratando de estimar la densidad (D) de la población objetivo. Para ello, si se realiza una división de la zona objeto de estudio en cuadrículas iguales (existe una amplia gama de métodos para realizar esta división basándose en técnicas cartográficas, fotografías aéreas e imágenes de satélites), a través de una muestra de dichas cuadrículas se puede obtener una estimación de la densidad. El trabajo de campo consistiría en desplazarse a las cuadrículas seleccionadas y contar el número de árboles afectados, lo que permitiría obtener una estimación del número medio de individuos de la población objetivo por unidad de superficie ($\hat{D}$), y a partir de éste, obtener una estimación de la abundancia o tamaño poblacional $\hat{T} = S \times \hat{D}$.

El problema radica en el método de selección de la muestra de cuadrículas, dado que si la enfermedad o plaga no está muy extendida, la gran mayoría de las cuadrículas no tendrán árboles afectados (cuadrículas vacías), lo que puede conducir a obtener una subestimación de la densidad y, por tanto, una subestimación de la abundancia. Ante este problema y teniendo en cuenta la tendencia al agrupamiento de los árboles afectados (por contagio), el método propone ampliar la muestra con las cuadrículas vecinas de aquellas incluidas en la muestra inicial que tengan ár-

boles afectados. Así, la muestra inicial se incrementa con nuevas cuadrículas que, posiblemente, no estén vacías. Con estas nuevas cuadrículas se vuelve a proceder de forma análoga: si no están vacías, se incluyen en la muestras sus cuadrículas vecinas. El procedimiento continúa de esta manera hasta que todas las nuevas cuadrículas incluidas están vacías, es decir, no tienen árboles afectados.

El resultado del procedimiento de selección muestral conduce a una muestra en la que no todas las cuadrículas tienen la misma probabilidad de ser seleccionada, por lo que el estimador clásico de la media muestral no es el adecuado.

Para formalizar matemáticamente el método, se puede considerar la población objetivo o conjunto de unidades de muestreo (cuadrículas), que se puede denotar por U . Para cada unidad o elemento se estudia una característica o variable Y (en el ejemplo, número de árboles afectados) y a partir de esta variable se define una condición C (por ejemplo, $Y > 0$), que podrá ser verificada o no por cada elemento o unidad de muestreo.

El método requiere la definición de un entorno o red para cada elemento o unidad de muestreo (cuadrícula) basada en la condición C , similar a lo que actualmente se conoce como redes sociales.

- ▶ Si una unidad (cuadrícula) no verifica la condición (no tiene árboles afectados) su red está constituida únicamente por ella.
- ▶ Si una unidad (cuadrícula) verifica la condición (tiene árboles afectados) su red está formada por sus vecinos, por los vecinos de éstos..., es decir, por el conjunto de unidades muestrales resultantes del procedimiento antes descrito.

Así, si se ha procedido inicialmente a obtener una muestra inicial basada en el diseño comúnmente utilizado del muestreo aleatorio simple, con un tamaño de m unidades muestrales (cua-

drículas), $\{u_1, u_2, \dots, u_m\}$, el estimador de la densidad viene dado por

$$\hat{D} = \frac{1}{m} (w_1 + w_2 + \dots + w_m)$$

donde w_s es la media de la característica Y en la red asociada al elemento de la muestra inicial. En el ejemplo del estudio forestal, w_s es la media de árboles enfermos en las cuadrículas incluidas en la red asociada a la cuadrícula u_s seleccionada en la muestra inicial.

Son muchas las variantes de la metodología propuesta y son también numerosas las aplicaciones de la misma. Para vislumbrar las variantes basta tener en cuenta sus tres aspectos básicos:

- La selección inicial de una muestra. En la descripción anterior se ha considerado el muestreo aleatorio simple, pero existen numerosas posibilidades: muestreo estratificado, muestreo sistemático, muestreo proporcional al tamaño de variables auxiliares, etc.
- El concepto de «vecino» o «entorno». En el estudio forestal, el concepto de vecino se ha definido por cercanía espacial, pero existen otras muchas variantes: cercanía temporal, parentesco, similitud analogía ante características concretas, etc.
- La condición C que debe cumplir la unidad muestral para que sea investigado su entorno o vecinos.

Dado que existen numerosos procedimientos de selección aleatoria de muestras, muchas definiciones posibles de entorno o vecindad de cada unidad de muestreo y múltiples formas de definir la citada condición, se puede concluir que el abanico de posibilidades abierto tras la propuesta de este método es amplísimo y variado. Thompson y Seber (1996) recogen, en profundidad,

gran parte de dichas posibilidades y la potencialidad de desarrollo que la metodología posee.

Aplicaciones en estudios sociales.

Análogamente al muestreo de captura-recaptura, el muestreo adaptativo surge y se desarrolla ante las necesidades del ámbito biológico, y se ha adaptado a otras múltiples áreas y ámbitos científicos. Este apartado se centra en describir brevemente diversas aplicaciones en el marco de la medición y evaluación de la sociedad.

Como afirman Martsolf y otros (2006), el acceso a poblaciones socialmente vulnerables es un reto importante en las investigaciones socio-sanitarias. En el trabajo citado, los autores muestran como el muestreo adaptativo es un procedimiento eficaz para reclutar y observar poblaciones «extrañas» y «ocultas» o «de difícil acceso», a través de un estudio en el que fue utilizado con éxito por investigadores sanitarios para obtener una muestra sobre hombres y mujeres que habían sufrido violencia sexual. Así, la población objetivo está compuesta por las mujeres y hombres mayores de 18 años en el área de Akron, Ohio, que han sufrido violencia sexual en algún momento de sus vidas. Y se pretende una estrategia de muestreo que proporcione una muestra de la población de supervivientes de violencia sexual, compuesta por personas que viven en situaciones especialmente adversas y que, simultáneamente, garantice que la muestra final sea socioculturalmente diversa.

El trabajo confirma la gran utilidad del muestreo adaptativo en estudios de estas características, al aprovechar adecuadamente la agrupación geográfica o social de los miembros de este tipo de poblaciones, abordando lugares en los que éstos se congregan o acceden para cubrir sus necesidades de atención sociológica. Además, detecta posibles lagunas metodológicas que son planteadas como retos para el desarrollo del muestreo adaptativo.

También en el ámbito socio-sanitario se enmarca el trabajo de McMahon y otros (2003), en el que se describe un conjunto de protocolos de muestreo, reclutamiento y elaboración de listados para obtener listas de parejas heterosexuales que usen drogas que puedan ser útiles para posteriores investigaciones en salud pública, en el marco de un programa de vigilancia y prevención del sida y hepatitis en East Harlem (New York). Según los autores, esta población es especialmente difícil de reclutar debido a que poseen comportamientos ilegales y/o estigmatizados. Los protocolos se diseñan integrando el muestreo adaptativo con los reclutamientos en la calle y «por referencias», a través de un compañero/a o conocido/a.

La población objetivo del estudio estaba constituida por las mujeres adultas usuarias de heroína, cocaína o crack de East Harlem y su compañero heterosexual principal. Como el uso de muestreos probabilísticos convencionales no era adecuado ni viable dada las características de la población, se desarrolló un muestreo adaptativo que incluía los siguientes elementos:

- ▶ Uso del muestreo sistemático en el reclutamiento inicial en la calle.
- ▶ Muestreo «targeted» o muestreo dirigido en el que se utilizaron técnicas geográficas para identificar áreas de concentración de individuos de la población objetivo.
- ▶ Muestreo «respondent-driven» o «dirigido por los encuestados» en el que a las mujeres participantes se les requería la referencia de otras mujeres conocidas de la población objetivo.

Ahrens (2006) recoge un trabajo que aborda el problema de las reacciones sociales negativas ante la revelación de una violación. Las personas que han sufrido una violación son, en ocasiones, «castigadas» por hablar de ello con reacciones negativas de los miembros de su entorno. Estas reacciones negativas pueden, en múltiples ocasiones, ejercer una función de «silenciamiento»,

es decir, ante las posibles consecuencias sociales negativas se opta por no revelar ni denunciar la violación. El estudio trata de examinar este tipo de escenarios, de forma que tres «rutas de silencio» son identificadas:

- ▶ Las reacciones «negativas» de los profesionales (sanitarios, policiales, etc.) conducen a que los afectados se cuestionen sobre la eficacia de futuras revelaciones.
- ▶ Las reacciones negativas de sus amigos y familiares refuerzan los sentimientos de culpa.
- ▶ Las reacciones negativas de cualquier fuente refuerza la incertidumbre acerca de si sus experiencias están calificadas como violación.

La metodología utilizada parte de un muestreo sistemático de los lugares frecuentados por la población objetivo, a través de carteles, folletos y otros reclamos en consultas médicas, centros de servicios sociales y otros puntos de interés en la ciudad de Chicago. Los procedimientos de «reclutamiento» para el estudio se inspiran en las técnicas de muestreo adaptativo, básicamente a través del conocimiento que los encuestados tienen de otras personas pertenecientes a la población objetivo. Tras el contacto inicial se programaron entrevistas con mujeres mayores de 18 años que habían sido violadas con 16 o más años, a partir de las cuales se iniciaba la estrategia de recopilación de la información necesaria de cada una de estas mujeres y la estrategia del muestreo adaptativo.

Thompson y Collins (2002) presentan diseños de muestreo adaptativo para investigaciones sobre conductas sociales de riesgo, mostrando como estos diseños son especialmente útiles cuando la población de interés es «extraña», distribuida de forma desigual o agrupada, y oculta o «de difícil acceso». Ejemplos de estas poblaciones son usuarios de drogas inyectables, personas con alto riesgo para el SIDA, y los adolescentes que son dependientes de la nicotina. Los autores ponen de manifiesto que el muestreo

adaptativo proporciona una mejora sustancial en la eficiencia de las estimaciones, en el caso de poblaciones «extrañas» y agrupadas, y que, en el caso de poblaciones ocultas, proporciona la única forma práctica de obtener una muestra lo suficientemente grande para alcanzar los objetivos. El trabajo realiza una amplia revisión de diseños muestrales adaptativos, realizando una clasificación en dos categorías genéricas: diseños link-tracing (localización por enlace), que operan principalmente en función de la información de redes sociales; y otros diseños que operan principalmente en función de información geográfica. En esta segunda categoría se incluyen los diseños que tras una primera muestra inicial obtenida bajo un diseño convencional, y tras el estudio de la misma, se procede a ampliar la muestra bien a través de la búsqueda de «unidades vecinas» (muestreo adaptive cluster), bien a través de la intensificación del muestreo en las áreas geográficas en las que se han detectado niveles elevados del comportamiento objetivo del estudio (muestreo adaptive allocation).

Finalmente, con objeto de reflejar otros ámbitos de aplicación, se pueden citar múltiples trabajos como el publicado por Benda y otros (2007), en el que se propone el uso de muestreo adaptativo en el ámbito de los estudios psicológicos sobre «respuestas a estímulos», y como el publicado por Domingo y otros (2002) en el que se aplica el muestreo adaptativo en algoritmos de «descubrimiento de conocimiento en bases de datos» (KDD), procesos que se conforman como un conjunto de acciones que se desarrollan para analizar grandes cantidades de datos almacenadas por las organizaciones (empresas, instituciones, etc.) con el fin de obtener información de interés y relevante de las mismas.

Referencias

- AHRENS, C. E. (2006). Being Silenced: The Impact of Negative Social Reactions on the Disclosure of Rape. *American J. Community Psychol.* 38: 263–274.
- BENDA, J.; GOLLISCH, T.; MACHENS, C.K. y HERZ, A.V.M. (2007).

- From response to stimulus: adaptive sampling in sensory physiology. *Current Opinion in Neurobiology*, 17(4): 430 – 436.
- BOUCHARD, M. (2007). A capture–recapture model to estimate the size of criminal populations and the risks of detection in a marijuana cultivation industry. *Journal of Quantitative Criminology* 23: 221–241
- DOMINGO, C.; GAVALDÁ, R. y WATANABE, O. (2002). Adaptive Sampling Methods for Scaling Up Knowledge Discovery Algorithms. *Data Mining and Knowledge Discovery*, 6(2). 131–152.
- GURGEL, R.Q.; FONSECA, J. D.C.; NEYRA-CASTAÑEDA, D.; GILL, G. V. y CUEVAS, L. E. (2004). Capture-recapture to estimate the number of street children in a city in Brazil. *Archives of Disease in Childhood* , Vol. 89: 222-224.
- HECKATHORN, D.D. (1997). Respondent-Driven Sampling: A New Approach to the Study of Hidden Populations. *Social Problems*, 44(2): 174-199
- JOLLY G.M. (1965). Explicit estimates from capture- recapture data with both death and migration stochastic model. *Biometrika* 52: 225-247.
- KOSELECI, N.; ROSATI, F.C.; TOVO, M. (2008). Measuring the worst forms of child labour: The case of begging children in Dakar. UCW Working Paper Series (Roma, UCW).
- KREBS, C. J. (1998). *Ecological Methodology*. Harper and Row, Publishers. New York.
- LINCOLN, F. C. (1930). *Calculating Waterfowl Abundance on the Basis of Banding Returns*. United States Department of Agriculture Circular 118, 1–4.
- MANTECÓN, A.; JUAN, M.; CALAFAT, A.; BECOÑA, E. y ROMÁN, E. (2008) Respondent-Driven Sampling: un nuevo método de muestreo para el estudio de poblaciones visibles y ocultas. *Adicciones* 20 (2), 161-170.
- MARTSOLF, D. S., COUREY, T. J., CHAPMAN, T. R., DRAUCKER, C. B., y MIMS, B. L. (2006). Adaptive sampling: Recruiting a diverse sample of survivors of sexual violence. *Journal of Community Health Nursing*, 23(3), 169–182.

- McMAHON, J.M.; TORTU, S; TORRES, L.; POUGET, E.R. y HAMID, R. (2003) Recruitment of heterosexual couples in public health research: a study protocol. *BMC Medical Research Methodology*, 3 (24): 1-12
- MINGOTI S. A. y CAIAFFA, W.T. (2006). A capture-recapture technique to estimate the size of the injecting drug user population attending syringe exchange programs: AjUDE-Brasil II Project. *Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro*, 22(4): 783-789
- MINH, T.T.; NHAN, D.T.; WEST, G.R.; DURANT, T.M.; JENKINS, R.A.; HUONG, P. y VALDISERRI, R.O. (2004). Sex workers in Vietnam: How many, how risky? *AIDS Education and Prevention*, 16(5), 389-404.
- PETERSEN, C. G. J. (1896). *The Yearly Immigration of Young Plaice Into the Limfjord From the German Sea*. Report of the Danish Biological Station (1895) 6, 5-84.
- SCHMACHER, F. X. y ESCHMEYER, R. W. (1943). The estimation of fish populations in lakes and ponds. *Journal of Tennessee Acad. Sci.* 18: 228-249.
- SCHNABEL, Z. E. (1938). The estimation of total fish populations of a lake. *Am. Math. Monthly* 45:348-352.
- SEBER, G. A. F. (1982). *The Estimation of Animal Abundance*, 2nd edition. Griffin. London.
- THOMPSON, S.K. (1990). Adaptive cluster sampling. *Journal of the American Statistical Association*, 85: 1050-1059.
- THOMPSON, S.K. (1991a). Adaptative Cluster Sampling: designs with primary and secondary units. *Biometrics*, 47: 1003-1115.
- THOMPSON, S.K. (1991b). Stratified adaptive cluster sampling. *Biometrika*, 78(2): 389-397.
- THOMPSON, S.K. y Seber, G. A. F. (1996). *Adaptive Sampling*. J. Wiley and Sons. New York.
- THOMPSON, S.K. y Collins, L.M. (2002). Adaptive sampling in research on risk-related behaviors . *Drug and Alcohol Dependence* 68: S57-S67.
- ZAR, J. H. (2007). *Biostatistical Analysis*. Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey.

6. Mesa Redonda: «La Evaluación de la concertación social en Andalucía»

6.1. Intervención de Antonio Carrillo Alcalá, Secretario General de la Confederación de Empresarios de Andalucía

En primer lugar quiero felicitar a los organizadores de este encuentro por el magnífico contenido del mismo. Creo que es un gran acierto reflexionar, desde la órbita científica y técnica, pero de la mano de los propios actores sociales, sobre los mecanismos de medición y evaluación de la sociedad actual.

Una sociedad que está en continuo desarrollo. Alguien, definió en su día el concepto revolución, como una evolución muy rápida. En tal sentido, muchas veces tengo la idea de que estamos inmersos en una revolución continua: en la política, en la sociedad, en las nuevas tecnologías, en la economía...

Hemos pasado, en un brevísimo período de tiempo, de una sociedad bastante cerrada a tener el modelo social, probablemente, más abierto y plural del mundo. Sirva de ejemplo la profunda convulsión social que supuso la primera ley del divorcio en España, en 1981², y la situación actual de los nuevos modelos de familia.

En materia política, por citar otro ejemplo, hemos pasado de un Estado autárquico, a un modelo integrado en una Unión Económica y Monetaria, con la cesión de soberanía política y económica que ello supone.

2. Realmente la primera ley del divorcio fue en 1.932

En nuevas tecnologías, en salud, en bienestar social, los cambios han sido amplísimos.

Estamos, pues, en una sociedad que se caracteriza por su cambio constante, de ahí la importancia de la reflexión, pues nos permitirá tener los criterios que faciliten nuestra adaptación a la misma, o su evolución en el sentido más adecuado.

En la mesa que hoy comparto con el resto de agentes económicos y sociales, se nos pide que situemos nuestra reflexión en la evaluación de la concertación social en Andalucía.

Al respecto, lo primero sería evaluar la propia existencia de la concertación social.

La propia existencia de la concertación es un hecho por sí mismo extraordinario. Si comparamos con modelos políticos anteriores, no sólo en España, sino en todo el mundo y a lo largo de toda la historia, vemos como la concertación, el diálogo social, es una gran novedad en cualquier modelo de participación política y social.

La concertación es, probablemente, la máxima expresión del concepto de un nuevo modelo de Estado, basado en un profundísimo cambio cultural experimentado en las relaciones entre Gobierno, sindicatos y organizaciones empresariales. Este cambio cultural no es otro que el paso de una perspectiva de confrontación hacia otra de colaboración.

Cuando al principio les comentaba esa idea de revolución, imaginen la propia evolución de nuestra organización. Una organización que nace de la voluntariedad más absoluta de las empresas, que libremente deciden unirse para la defensa colegiada de sus intereses.

Al principio de los años 80 vivíamos una confrontación absoluta entre empresario y trabajador, organización empresarial y sindicatos; entre la organización empresarial y el gobierno. Estábamos ante un nuevo modelo en el que todos teníamos que encajar el mejor modo de defender nuestros intereses, en el que existían profundos recelos y una cierta inseguridad generalizada.

Fruto del diálogo, de la propia experiencia del nuevo e in-

ciente sistema democrático, de la evolución de la situación económica, social y política; gobierno y organización empresarial superamos esa situación de divergencia absoluta, y fuimos capaces de firmar los primeros acuerdos bipartitos, porque era imprescindible para el buen funcionamiento del nuevo orden económico y social, así como para el desarrollo de nuestras empresas.

El buen resultado de esos acuerdos bipartitos, la madurez de nuestra sociedad y, como desencadenante, la necesidad de responder de forma colegiada a la crisis desencadenada tras el 92, nos llevó en 1993 a firmar el primer acuerdo de concertación tripartito. Habíamos pasado de la confrontación más absoluta, al acuerdo necesario y posible entre Gobierno, organización empresarial y sindicatos.

Sindicatos y organizaciones empresariales que nacimos para la defensa de nuestros intereses y, por tanto, para «defendernos» de las otras partes o actores sociales, incluido el propio Estado y sus expresiones de Gobierno, fuimos capaces de encontrarnos en la defensa del interés general, y siete acuerdos y casi 20 años de fructífera relación demuestran el acierto de aquella decisión.

La concertación, por tanto, es la unión de gobierno, sindicatos y organizaciones empresariales para la defensa y promoción de los intereses generales.

Un concepto que nació con la Constitución de 1978; que el nuevo Estatuto de Autonomía ha reafirmado, y que lo que pretende es conseguir una administración negociada, una de las pretensiones de la Unión Europea, en el marco de las políticas de Gobernanza.

Un modelo, por cierto, en el que Andalucía fue pionera, pero al que no han sido ajenos posteriormente ni el propio Gobierno de la Nación, ni las otras CCAA, que también, y con independencia del partido política que gobierna en cada una de ellas, han desarrollado sus propios acuerdos de concertación.

El diálogo social, la concertación, permite el establecimiento de acuerdos entre el Gobierno regional y los agentes económicos

y sociales, en los que se concretan programas y medidas tendentes a promover la paz social, estimular la inversión, el desarrollo de la actividad productiva y la creación de empleo y, en general, el progreso del territorio.

Desde el punto de vista empresarial, la concertación supone un ejercicio de corresponsabilidad de los agentes económicos y sociales entre sí, y éstos con la Administración, que mejora sensiblemente el clima empresarial, facilita el entendimiento entre Gobierno, sindicatos y empresarios, y posibilita la participación del mundo empresarial en los grandes planes sectoriales.

Dicho lo que supone, quisiera también decir lo que no supone. La concertación, categóricamente, no es un medio de financiación de las organizaciones empresariales, que no nos lucramos de la misma.

Cuando en los momentos de la firma de los acuerdos, o de balance de los mismos, se aluden a cifras que están en el entorno de la concertación, lo que se está diciendo es el presupuesto público movilizado en relación a los contenidos acordados; la inversión privada generada, respecto a las políticas que se van a desarrollar o se han desarrollado. Es decir, los datos económicos que se ofrecen sobre la concertación son la envoltura económica de la misma, pero en ningún caso es un movimiento económico que pase por la organización empresarial.

La concertación social va más allá de la simple consulta o información. Es la participación y la presencia de los interlocutores sociales y económicos en el proceso de toma de decisiones, de adopción de acuerdos, a sabiendas de que la decisión final deben tomarla, a su debido tiempo, las autoridades competentes.

La concertación no sustituye, por tanto, la capacidad de decisión política, sino que aporta argumentos y enriquece el proceso de toma de decisiones. Tiene, por tanto, incidencia en las decisiones de ingresos y gastos, pero no gestiona en modo alguno los mismos.

Por otra parte, y también de forma categórica, también quiere afirmar que desde ese punto de vista, de participación en el

proceso de toma de decisiones, la evaluación que hacemos de la concertación social en Andalucía, es absolutamente positiva, como lo demuestra la firma de siete Acuerdos de Concertación y nuestra absoluta vocación de acuerdo constante.

Es cierto, igualmente que esta participación en la toma de decisiones no tiene siempre la misma intensidad. Lamentablemente, en muchas ocasiones, no existe la suficiente lealtad con lo acordado, pues bien por intereses políticos o por meros posicionamientos personales, se altera en alguna ocasión la voluntad manifestada en lo firmado, lo que nos lleva a las discrepancias públicas que todos pueden conocer, así como a las menos públicas, en las que tratamos de reconducir los temas hacia el origen de lo firmado.

En estos momentos, por ejemplo, mantenemos serias discrepancias sobre la voluntad declarada de negociar ámbitos propios de la concertación con agentes distintos, pero no diferentes, de lo que la Confederación representa, como pueden ser la economía social o las propias organizaciones agrarias, pues en ambos casos, la Confederación integra y representa suficientemente a ambos colectivos, por lo que no entendemos esta segmentación, que en nada beneficia a nuestro modelo de diálogo social.

Como pueden comprobar fácilmente todos los contenidos relacionados con la concertación tienen una alta trascendencia política, económica y social. Deben ser, por tanto, evaluables.

La Confederación de Empresarios de Andalucía siempre ha apostado por la concertación social, siendo conscientes de que la misma tiene una trascendencia doble: pública y de lo público.

- ▶ Pública: en cuanto que lo acordado trasciende al conjunto de la sociedad y afecta a todos, pues son las organizaciones más representativas las que adoptan los acuerdos.
- ▶ De lo Público: en cuanto que es la administración la que se obliga en el ejercicio de sus competencias, te-

niendo los contenidos de lo acordado reflejo en los instrumentos normativos o de planificación de aplicación general.

Ambos elementos hacen que su medición y evaluación sea una exigencia no sólo política, sino social.

Llegados a este punto, tendríamos que analizar los posibles modelos de evaluación, queriendo diferenciar dos apartados:

- La evaluación política y mediática de la concertación
- La evaluación cualitativa y cuantitativa de los propios acuerdos.

Comienzo, por la más compleja, la evaluación política y mediática. La que supone, en definitiva, una medición social del éxito o el fracaso de la concertación.

En el marco de un estado social y democrático de derecho una de las funciones de los grupos políticos es el seguimiento y evaluación de las políticas de los Gobiernos, y si éstas se basan en los contenidos de un acuerdo de concertación, es lógica y necesaria la interpelación al gobierno para analizar su desarrollo.

Ahora bien, desde el convencimiento del papel que representa la concertación en nuestro modelo político, lo que no tiene sentido es que los grupos políticos que no forman parte del gobierno que participa en los acuerdos, critiquen o nieguen la existencia del propio instrumento de concertación. En tal sentido, y como antes comentaba, se da la paradoja de que existe concertación en todas nuestras CCAA, y así todos los partidos que ostentan el gobierno en un territorio ejecutan una política de concertación, que luego critican en aquellos territorios en los que no gobiernan.

Podemos entender que es legítimo y democrático criticar los contenidos de los acuerdos, o la no ejecución de dichos contenidos, pues siempre es algo que estará sometido a la discrecionalidad de los firmantes.

Lo que no debiera ser discrecional, es poner en duda la propia existencia de la concertación, pues es algo que tiene su origen en nuestro orden constitucional y estatutario.

Superada esta disquisición, el otro modelo de evaluación y seguimiento hace referencia al cumplimiento o no de los fines y de los contenidos previstos con carácter concreto en los acuerdos firmados.

En tal sentido, en la Confederación de Empresarios de Andalucía siempre hemos sido partidarios de un doble modelo de evaluación: el cuantitativo y el cualitativo.

Este modelo tiene su origen en el sentido de que el mero cumplimiento formal de los contenidos del acuerdo, no agota su evaluación.

Así, si en el contenido de un acuerdo de concertación se dice que antes de tal fecha se legislará sobre un determinado sector, la mera publicación en un Boletín Oficial de esa norma no quiere decir que las partes la asuman como desarrollo propio de la concertación, si la misma no ha sido debidamente consensuada.

En un análisis cuantitativo se podrá decir que se ha cumplido; pero en un análisis cualitativo si no ha existido consenso sobre su contenido, las partes que no lo hayan consensuado estarán legitimadas para evaluarlo de forma distinta.

En tal sentido, por ejemplo, se están sucediendo la aprobación en los últimos tiempos de Decretos Leyes, tanto a nivel nacional, como autonómico que adoptan desarrollos legales, que luego en unos casos son convalidados por el Parlamento directamente sin admitir cambio alguno; y en otros sí se tramitan como proyectos de ley y permiten alguna modificación, si bien en ese caso sólo están legitimados los grupos parlamentarios.

En todos los casos, normalmente y atendiendo a la urgencia y necesidad de los temas, los gobiernos están eludiendo el consenso previo sobre tales materias, quebrando con carácter general la línea y de diálogo y concertación que sería necesaria.

Desde esta reflexión, quiero manifestar que aún cuando en Andalucía existe un modelo de metodología de seguimiento de

los acuerdos, y en concreto, actualmente tenemos sobre la mesa una metodología específica sobre el VII Acuerdo, desde la Confederación de Empresarios de Andalucía hemos dejado muy claro que no nos sentimos constreñidos por la misma, desde un punto de vista político e institucional.

Esta reflexión viene motivada porque en los últimos acuerdos de concertación se ha ido generando una literatura de seguimiento basada en un intento de objetivación de datos que pretende una mera cuantificación de acuerdos.

Por parte de CEA, lo importante no son ni los números de reuniones, ni la existencia de borradores de documentos, ni tan siquiera la firma de acuerdos intermedios sectoriales o concretos.

Así por ejemplo, la mera firma de un acuerdo sectorial en tanto en cuanto no se ejecuta al día siguiente de su firma, deja para nosotros de ser un elemento a considerar en una evaluación positiva del acuerdo, por más que lo hayamos firmado y, objetivamente, alguien pueda entender cumplida esa medida.

En tal sentido, CEA viene promoviendo y así lo hace en el orden interno, un seguimiento y evaluación del acuerdo con carácter general, basado en criterios cualitativos sobre:

- ▶ La idoneidad o no de los mecanismos de desarrollo de las medidas.
- ▶ La efectividad del desarrollo de lo efectivamente acordado.
- ▶ El impacto en la percepción sobre la actividad productiva.

Debemos reconocer que esta evolución de la concertación puede ser tildada de subjetiva (más en un foro como el que nos reúne eminentemente estadístico), pero entendemos que es la que da respuesta real a las demandas y realidades que representan las empresas andaluzas.

En nuestra opinión, la concertación no se agota con el mero acuerdo de las medidas, sino que debe extenderse al acuerdo y el consenso en la aplicación de las mismas. Es decir, tan importante como el acuerdo en sí, es la ejecución del mismo bajo el «espíritu» de la concertación.

Y es que este espíritu de la concertación debe impregnar todos los estamentos y estratos de la Administración y también del resto de las partes firmantes. Es decir, la lealtad institucional de los firmantes debe ir más allá de la propia letra de los acuerdos, y en eso se basa el espíritu de la concertación social, que en todo caso debe trascender toda vertiente política.

Para finalizar, reiterar que con independencia de los instrumentos de seguimiento, queremos reafirmarnos en una evaluación general positiva de la concertación social en Andalucía.

En primer lugar porque, y para nosotros es lo más importante, la concertación se ha evidenciado como positiva para las empresas. El clima de diálogo y acuerdo es mucho más práctico que el de confrontación.

Incluso en momentos como los actuales, en los que asistimos a una situación totalmente cambiante, en la que lealtades y acuerdos se ven seriamente amenazados por la inmediatez en la toma de decisiones políticas, basadas muchas veces en meros criterios de un nuevo control presupuestario o de posicionamiento electoralista; seguimos, insisto, convencidos en la importancia de la concertación, del acuerdo, del debate, compartiendo las decisiones difíciles y adaptándonos al nuevo escenario económico y laboral.

Muchas Gracias.

6.2. Intervención de Miriam Pinillos, Secretaria Acción Sindical y Relaciones Laborales de Comisiones Obreras de Andalucía

Saludos y agradecimientos a la Universidad de Almería y participantes del Acto, y disculpar a Francisco Carbonero como secretario general CCOO-A por su imposibilidad de asistencia.

Antes de entrar, es preciso hacer una distinción entre los términos Concertación (en Andalucía hemos sido pioneros) y Diálogo Social (España).

Resaltar la importancia del papel de la Concertación Social, cuyos inicios se sitúan en los años 80. Se trata de un modelo de búsqueda del consenso. Implica compromiso social y ha contribuido enormemente al desarrollo social y económico de nuestra Comunidad, por tanto la valoración que hacemos es muy positiva.

Tal importancia se refleja en el hecho de estar reconocida expresamente tanto en el Estatuto de Autonomía como en la Constitución.

Es en la primera crisis del año 1993 donde podemos situar los inicios del primer Acuerdo de Concertación Social de Andalucía (en adelante ACSA) como lo entendemos hoy, es decir, un Acuerdo Tripartito entre Gobierno, patronal y sindicatos mayoritarios. Los anteriores acuerdos fueron puntuales y bipartitos no necesariamente suscritos siempre por los mismos agentes.

En la actualidad vamos por el VII Acuerdo de Concertación que fue firmado el pasado 24 de noviembre de 2009.

En lo relativo a este VII A.C.S.A hay que resaltar la dificultad de la negociación por las extremas circunstancias económicas y sociales en las que se ha producido.

Por exponer brevemente en que consiste este Acuerdo de Concertación decir que consta de dos grandes bloques claramente diferenciados pero complementarios entre sí:

- ▶ Un primer Bloque referido a las medidas anticrisis a adoptar, que se concreta en 26 medidas y que se denomina Medidas de Reactivación Económica, de apoyo a las Empresas y al Empleo.
- ▶ Y un Segundo Bloque que contiene un total de 351 medidas destinadas a propiciar el cambio de modelo productivo o de desarrollo. Y que se denomina Medidas de Modernización y Cambio Estructural de la Economía Andaluza.

El VII ACSA cuenta con una financiación de 20 mil millones.

El desarrollo de este VII Acuerdo está siendo lento, en parte propiciado por la remodelación del gobierno autonómico, pero la verdad es que muchas de esas medidas ya se estaban poniendo en marcha, sobre todo en lo concerniente al fomento del empleo (MENTA y PROTEJA), así como en lo relativo a las ayudas a pymes y familias.

Consideramos que es pronto para hacer una evaluación, que en todo caso debe ser en términos cualitativos y cuantitativos y está establecido en el propio Acuerdo cómo y cuándo se deben hacer las evaluaciones. La preocupación y exigencia de CCOO más bien está ahora en que el Acuerdo se cumpla en su integridad sin que se produzca recorte económico alguno en la puesta en marcha de las distintas medidas, fundamentalmente aquellas encaminadas a reforzar el Empleo, a la atención a personas desempleadas, a las ayudas a pymes y familias, al desarrollo de atención a la dependencia, etc.

Me gustaría resaltar que para CCOO, un apartado igualmente importante dentro del VII Acuerdo lo constituye el de las Relaciones Laborales.

La Negociación Colectiva que hasta ahora hemos construido constituye un modelo de relaciones laborales colectivas frente a

las individuales y el pilar básico del estado de bienestar para toda la clase trabajadora.

Es de destacar la responsabilidad de los agentes económicos y sociales (CCOO y UGT) en la firma ANC estatal , Acuerdo para el Empleo y Negociación Colectiva, firmado el 9 de febrero de 2010 donde se ha expresado nuestra apuesta por una moderación salarial en pro de la conservación de empleo y la estabilidad y calidad del mismo.

Este modelo de concertación alcanzado en Andalucía, pionero en España, está en grave peligro en el territorio español. El Diálogo Social Estatal está herido de muerte y no precisamente por las organizaciones sindicales sino por la ruptura del Diálogo Social y la posterior imposición, vía «decretazo» de la reforma laboral por parte del Gobierno central.

No voy a entrar a hacer una valoración exhaustiva sobre la reforma laboral, porque no es el foro ni el cometido de esta Mesa Redonda, pero sí dejar tres o cuatro pinceladas al respecto:

- ▶ La primera y fundamental es que esta Reforma Laboral no sirve para generar empleo más al contrario contribuye a su precarización. Tendencia a la baja al modelo único de contrato, que va en línea por aumentar más la temporalidad y el abaratamiento del despido.
- ▶ La segunda es que daña/quiebra gravemente el estado de derecho al debilitar el modelo de Negociación Colectiva dando más poder al empresario para descuelgue salarial, modificaciones de las condiciones de trabajo etc. restando gravemente la participación y negociación con los sindicatos y con justificaciones excesivamente light y/o peregrinas, etc.
- ▶ No ayuda a la recuperación económica, no favorece el consumo, etc., es decir, instaura medidas que van en la línea contraria, de lo que necesita la economía espa-

ñola. Tener en cuenta que el 80 % de las empresas son pymes y micropymes y precisamente éstas no necesitan «abaratamientos de del despido» etc. sino que lo que necesitan fundamentalmente es salir de la asfixia económica en la que se encuentran, es decir que se les facilite y fluya los créditos necesario por parte de las entidades financieras y que se les preste la atención o ayuda necesaria por parte de las administraciones para salir a flote. Esto si que contribuye a la conservación y recuperación del empleo y éste a su vez al aumento del consumo y por consiguiente a la recuperación económica.

- En definitiva la cuestión fundamental que es el reforzamiento del empleo y la calidad del mismo, no sólo no se refuerza sino se precariza. Especialmente para el colectivo que más lo necesita como son los jóvenes, se agudiza aún más si cabe su precarización en las tres vías de contratos, temporal (obras y servicios 3-4 años), formación y práctica. En cualquiera de esas tres modalidades la «reforma» contribuye a la baja situándolas aún más en negativo para vosotros los jóvenes. Desgraciadamente vuestra entrada en el mercado laboral va a seguir siendo por la puerta de la temporalidad alargándose vuestra «formación» Y «práctica» eternamente y siendo una mano de obra barata.

Nuestra apuesta como sindicato en todo momento es y ha sido el empleo y la protección a las personas. Empleo de calidad y estabilidad laboral. Pregunto cuántos de vosotros y vosotras estudiantes universitarios no quiere ser Funcionario? ¿Por qué? No por lo interesante del trabajo (en algunos casos claro que sí) sino por la seguridad y estabilidad laboral no? Bueno pues eso es lo ha pretendido y pretende CCOO establecer en el Mercado de Trabajo, la apuesta por garantizar estabilidad y calidad del empleo,

hacer posibles empresas más estables, más productivas menos volátiles, cuanto más competitiva y productiva sea una empresa más estabilidad laboral, esta también es la apuesta por ese cambio de modelo productivo tan necesario en nuestro país. Si una empresa tiene una actividad permanente el trabajo debe ser permanente y no temporal. Sin duda esta apuesta favorecerá a la clase empresarial pero también a los trabajadores y trabajadoras.

Volviendo a Andalucía, paso a hacer un análisis del VII A.C.S.A:

Como he dicho el camino no ha sido fácil y ha supuesto un acto de responsabilidad de las tres partes implicadas. Gobierno, Patronal y Sindicatos

También decir que se inicia en el peor momento socioeconómico que hemos vivido en los últimos años caracterizado por:

- ▶ Reducción de la actividad económica.
- ▶ Constante pérdida de empleo, empeoramiento por día.
- ▶ Asfixia de las pymes y familias, restricción de los créditos por parte de las entidades financieras, que en definitiva son los culpables de esta crisis.
- ▶ Por último, como consecuencia de todo lo anterior, ha provocado una grave conflictividad laboral, el consiguiente bloqueo de la Negociación Colectiva, no renovación del A.N.C 2009, etc.

Por tanto, llegar al acto de la firma el pasado 24 de noviembre de 2009 no fue fácil y requirió de un importante ejercicio de responsabilidad, de ir cediendo cada parte y consensuando medida a medida de las que finalmente se cerraron.

Lo más importante del ACSA son los Cimientos tan importantes que se asientan para el desarrollo de las medidas y los compromisos adquiridos en el Acuerdo.

Desde su entrada en vigor, el 1 de enero de 2010, su desarrollo ha estado ralentizado tal como dije antes, si bien ahora está algo mejor.

26 medidas anticrisis y 351 medidas relativas al cambio de modelo productivo.

En cuanto a las 26 medidas, las de carácter financiero pretenden:

- ▶ Reforzar y hacer más fácil que fluya el crédito a través de instrumentos tales como la Cooperación con el I.C.O, fortalecimiento del sistema financiero, programas de ayudas a empresas en dificultades, etc. y mantenimiento del empleo.

Medidas de refuerzo actividad productiva

Agilización por parte de la administración en apartados tales como:

- ▶ los pagos tanto a familias como a pymes..
- ▶ en la adjudicación de las obras públicas
- ▶ en la concesión de préstamos retornables para emprendedores, jóvenes, etc.
- ▶ en las ayudas a proyectos empresariales
- ▶ en el impulso a la internalización de las empresas andaluzas, etc.

Medidas para incidir en el empleo y personas desempleadas

- ▶ PROTEJA (Programa Transición al Empleo J.A), inicialmente destinado al sector de la construcción, se amplía también al sector servicio.
- ▶ MENTA (Programa de Mejora Empleabilidad de Personas Demandantes de Empleo).

- ▶ Mapa de Empleabilidad.
- ▶ ATIPE'S (Actuaciones Preferentes Territoriales).

El resto o segundo Bloque que no voy a entrar a desmenuzar, detallo brevemente que va en la dirección para incidir en ese cambio de modelo productivo, se denomina Medidas de Modernización y Cambio Estructural de la Economía andaluza y tiene Seis Ejes. El primero y principal de Carácter transversal de Sostenibilidad, seguidos de Eje 1 Empleo y Capital Humano, Eje 2 Desarrollo Empresarial y Emprendedores, Eje 3 La Sociedad de la Información y del Conocimiento, Eje 4 Cohesión Económica y Sectores Productivos, Eje 5 Cohesión Territorial y Social y Eje 6 Diálogo Social Permanente.

Termino poniendo en valor la importancia del Diálogo Social como motor de desarrollo y fortalecimiento del Estado de Bienestar. Apuesta fuerte e importante por atención a las personas, empleo, empresas, por un cambio de modelo productivo que implique empresas más productivas, más competitivas, más empresas socialmente responsables, «menos ladrillo» y más estabilidad empresarial dará sin duda estabilidad laboral, empleo de calidad y por consiguiente mayor y mejor estado de bienestar.

En conclusión, debemos trabajar en el desarrollo de los compromisos adquiridos en el ACSA, es el mejor de los instrumentos para llevar a cabo todo lo anteriormente expuesto, estoy convencida de que al final del 2013 cuando expire el Acuerdo todas las parte implicadas habremos hecho los deberes y se habrán cumplidos los objetivos propuestos. Aunque insisto esto es labor de todos los agentes implicados y medidas como la imposición a través de Decretazo no sólo no contribuye al camino marcado y consensuados por todos sino que Rompe o quiebra el camino a seguir, por esto CCOO trabaja y sigue trabajando y apostando por el único Modelo posible que es la vía del Dialogo y búsqueda responsable de los consensos y combatirá cualquier imposición que se haga o se pretenda hacer.

Muchas Gracias.

6.3. Intervención de Dionisio Valverde Pozo, Vicesecretario General de Relaciones laborales y Política Institucional de UGT-Andalucía

Saludos y agradecimientos a la Academia de Ciencias Sociales y Medio Ambiente de Andalucía, a la Universidad de Verano de Almería, con sede en este bello pueblo de Roquetas de Mar, y a los alumnos y alumnas presentes en este curso.

Andalucía cuenta con una dilatada experiencia relativa a la institucionalización del diálogo social entre el Gobierno andaluz y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Los seis acuerdos que a continuación enumeraré han sido testigos del avance registrado en materia Diálogo social, que ha quedado finalmente consagrada en la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en distintos preceptos (artículos 10.3, 26.2, 37.1 Y 159).

La relevancia de estos preceptos, en los que se ha consagrado una forma de gobierno participativa, concede a los Agentes Económicos y Sociales una posición reforzada que viene a complementar al cauce parlamentario en la planificación compartida de los asuntos y de las políticas públicas de índole socioeconómica.

El reconocimiento de la «participación social» en el. Estatuto de Autonomía como principio rector y objetivo básico y, en suma, como derecho que debe ser regulado mediante ley, hace conveniente la existencia de un marco institucional consolidado. En consecuencia, las partes firmantes hemos acordado impulsar el desarrollo de la norma que venga a dotar de dicho marco a la «participación institucional» en Andalucía.

Al hablar de la Evaluación de la Concertación Social en Andalucía, no tengo mas remedio que hacer un breve recorrido por los distintos Acuerdos que se han produciendo desde finales de los 90, y que han ido generando un marco permanente de diálogo social en nuestra Comunidad, hasta que se instaura definitiva-

mente el sistema tripartito de concertación social tal y como lo conocemos hoy día.

Acuerdos tripartitos

- ▶ Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía (1993- 1994), enmarcado también dentro de un contexto de crisis económica.
- ▶ Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva (1995-1997)
- ▶ Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía (1997-1998), también llamado «PEDEA». profundamente conectado con la idea de progreso en la construcción de la Unión Europea.
- ▶ Ya con el nombre de «IV Acuerdo de Concertación Social de Andalucía» (1999-2000), se da continuidad a las medidas del PEDEA.
- ▶ V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía» (2001-2004), comienzan los acuerdos de Legislatura.
- ▶ VI Acuerdo de Concertación Social» (2005-2008), coincidió con una etapa de crecimiento económico elevado en nuestra Comunidad.

VII Acuerdo de Concertación Social

Por último, el 24 de noviembre de 2009 se ha firmado el «VII Acuerdo de Concertación Social», con un valor añadido por firmarse en una situación de crisis no conocida hasta la fecha, y desde el ámbito de las relaciones laborales, con una confrontación clara en materia de negociación colectiva.

El VII ACSA se estructura en dos grandes bloques, el primero recoge las medidas adoptadas específicamente para luchar

contra la crisis, denominado «Medidas de reactivación económica, de apoyo a las empresas y al empleo», y el segundo recoge las «Medidas de modernización y cambio estructural de la economía andaluza», dividido en seis Ejes horizontales y un Eje transversal dedicado a la sostenibilidad, como novedad incorporada en este Acuerdo cuyos elementos son: la mejora del entorno administrativo, la sostenibilidad ambiental, la educación a lo largo de toda la vida y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Un Acuerdo de Concertación que, desde nuestro punto de vista, es un buen Acuerdo, y que podemos decir que expresa de forma clara, a lo largo de las 351 medidas que recoge, el compromiso de los firmantes con el cambio del modelo productivo. No en vano se ha dicho de él que es la hoja de ruta, es decir el principal y mejor instrumento con el que cuenta Andalucía y su Gobierno Andaluz para salir de la crisis.

En cuanto a su evaluación y el impacto que generara en la economía andaluza a medio y corto plazo, decir que aún es pronto para calificar estos extremos, puesto que aún no está aprobado el documento sobre la Metodología de Seguimiento del Acuerdo. No obstante el desarrollo del mismo está a pleno funcionamiento y desde UGT Andalucía estamos poniendo todo nuestro empeño y trabajo para que se vayan materializando cuanto antes muchas medidas y actuaciones que están en marcha, sobre todo en lo concerniente a la consolidación y crecimiento de nuestro tejido productivo y el empleo y la formación.

Diálogo social permanente

Dado el elevado nivel de compromisos recogidos en los ejes del Acuerdo, es preciso establecer mecanismos de seguimiento diferenciados según el nivel de que se trate -para el Acuerdo en su conjunto, para los distintos ejes y para aquellas medidas o ac-

tuaciones que hayan previsto tales mecanismos creando estructuras de coordinación entre dichos niveles.

Por ello, se hace preciso poner en marcha, o en su caso mantener, los mecanismos capaces de articular y coordinar el seguimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo.

Particularmente, es necesario reforzar el seguimiento de la Estrategia para la Competitividad de Andalucía, dado que los objetivos establecidos en la misma han sido plenamente asumidos en el presente Acuerdo.

En función de lo anteriormente se establece el siguiente objetivo: Impulsar la participación de los Agentes Económicos y Sociales en los contenidos de carácter socioeconómico incluidos en el Estatuto de Autonomía.

Modernización de la Administración Pública

Aunque el Sr. Sarkozy lo pusiera en duda, la lógica de funcionamiento de la economía sigue siendo la capitalista. Y la lógica capitalista es siempre, siempre, siempre...la misma; en expansión y en crisis.

Primero, es la confianza; después, es el consumo; luego, la inversión y, mas tarde el empleo. A la UGT no nos gusta ese modo de funcionar, desde hace años venimos queriendo cambiarlo. Pero, es verdad que desde la heterodoxia no hemos tenido capacidad; y, alguna autocrítica cabe hacerse. No hemos sido capaces de construir una teoría alternativa, de inventar nada ... solo nos hemos puesto «al abrigo» de la Teoría General de un inglés bastante convencional, Keynes.

Con tan escaso y edulcorado bagaje, ¿qué hay que hacer?; pues, al menos, exigir el cumplimiento del «contrato». Ese pacto par al cual quienes no creen en la intervención del Estado en la economía, han reclamado que, con el dinero de nuestros impuestos, se avale a entidades financieras, se adquieran acciones

de industrias...ese pacto, digo, por el cual se exige al Estado el cumplimiento de sus funciones económico-sociales y las socio-económicas y que, estando en todos los manuales de Política Económica, han sido - ¿vuelven a serlo? - recalcitrantemente negadas frente a la evidencia para los indocumentados neoliberales.

Y dentro de las funciones socio-económicas del Estado, la más general y obvia es- garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población; y la cuestión es trascendental, porque estamos jugando con algo muy serio. Este sistema vincula dramáticamente su existencia a la estabilidad; y, esta la garantiza el compromiso del trabajo y el capital. Es ese pacto del que nos venimos sirviendo todos y que espero nadie este dispuesto a poner en riesgo.

En todo caso, algunos entendemos que ha llegado el momento de denunciar que la irracionalidad de un sistema que -teniendo como lógica la maximización del beneficio vía explotación intensiva de los recursos -está obligando a la economía de la Unión Europea a una gran paradoja - no perplejidad, paradoja -: que es combatir la enfermedad con sus causas. Ese es el gran problema. Hemos cambiado vertiginosamente, el endeudamiento privado por el endeudamiento público. Y, por tanto, vamos a seguir con problemas en cuanto a tendencias de burbujas especulativas (monetarias, alimentarias, energéticas, de materias primas...) al calor de contradicciones reales y/o inventadas.

En efecto, apenas comenzado el nuevo siglo, el Estado - y esto si que mueve a perplejidad: sin razones rigurosas ni avales científicos suficientes - está siendo sometido a una dieta de adelgazamiento rápida e instantánea que provocara más crisis financieras y bursátiles, la persistencia del desempleo, los desequilibrios en la distribución de la renta, la disminución de la cohesión, la continuidad en los éxodos migratorios, los conflictos sociales, las agresiones al medio ambiente...

Si además, como hemos dicho, las pruebas evidencian que la alternativa al «mal-Estado» no es el «no-Estado» y por ello, el objetivo conseguir un Estado que sea cada vez más eficiente y

cada vez más transparente. Dentro de las Ciencias Sociales, se abre camino una nueva rama: la Evaluación de Políticas Públicas.

Respecto de la Evaluación de Políticas Públicas

La Administraciones Públicas en Andalucía deben garantizar la prestación de unos servicios públicos de calidad, así como el acceso universal de la población andaluza a estos servicios, creando un vínculo entre la Administración, los empleados públicos y la ciudadanía en general.

En relación con ello, el Artículo 138 del EA que establece que «La ley regulará la organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de las políticas públicas».

En consecuencia, se acuerda la medida nº 347.- Impulsar la organización y funcionamiento del sistema de evaluación de políticas públicas.

En el momento actual- el G-20, acaba su reunión en Toronto sin «acuerdos globales» - el asunto de la EPP es más importante de lo que pudiera parecer a primera vista; porque, además de racionalizar la intervención pública, de informar y abrir cauces a la participación ciudadana de lo que en última instancia se trata es de la profundización de la democracia.

Ciertamente, no hemos encontrado una fórmula mágica para conseguir todo ello; pero, sí disponemos de técnicas rigurosas que amplían los resultados de las auditorías «al uso» o de los tradicionales controles que hasta ahora vienen ejerciendo las Cámaras y Tribunales de Cuentas.

- En primer lugar, porque se no se trata tan sólo del necesario control de ejecución y legalidad del gasto público ya realizado; sino de intervenir antes, durante y después del proceso, para aumentar su racionalidad y mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas y,

- En segundo lugar, porque se requiere la participación ciudadana actuando con transparencia, proporcionando información y rindiendo cuentas de lo que se hace con los dineros públicos.

Esa eficiencia y esa transparencia son, en este primer cuarto del S.XXI, las mejores legitimaciones posibles de la intervención del Estado y con el estado de la cuestión, no hay posición ideológica que se oponga.

Una actividad sistemática como ésta, consistente en valorar la intervención mediante la aplicación rigurosa de procedimientos propios de las Ciencias Sociales está, obviamente, sujeta a método científico; pero también a los valores predominantes de la sociedad en que tiene lugar el ejercicio de la evaluación. Es, éste último aspecto el que diferencia la evaluación de la investigación académica y el que hace de la misma una actividad particularmente delicada.

La evaluación esta indisolublemente ligada a los valores democráticos en su sentido más amplio; esto es a la libertad, a la igualdad, a la equidad, - a la solidaridad, a la participación y a la responsabilidad.

Como bien es sabido, estos valores no conforman un todo armonioso; es más, con frecuencia entran en conflicto porque la equidad puede ser incompatible con la eficiencia, la libertad con la igualdad o la justicia con la solidaridad...

Es aquí donde estriba la enorme dificultad de estimar el valor de las Políticas Públicas; pues, la evaluación no dispone de métodos o herramientas para resolver conflictos de valores que constituyen el núcleo ético-político de la vida social. Ninguna actividad científica o profesional dispone de esos métodos. Pretender lo contrario equivaldría a tratar de usurpar la vida política a la ciudadanía; o aún peor intentar transformar a los ciudadanos en súbditos, ahora no del rey sino de los nuevos y tecnificados burócratas, científicos, especialistas que no cesan de fomentar la inquietante utopía de la superación de la condición política del ser humano.

Lo que sí puede hacer la evaluación, de ahí la importancia de su contribución a la sociedad, es poner de manifiesto las implicaciones y consecuencias fundamentales de las Políticas Públicas en relación a esos valores, mostrando, por ejemplo, en que medida son más o menos eficientes, suponen una distribución equitativa de riesgos y beneficios, son preferibles a sus alternativas; o hasta qué punto los objetivos previstos puede incluso acentuar las desigualdades existentes. La evaluación no resuelve el conflicto entre objetivos, pero permite conocer sus términos. Y eso ya es empezar a resolverlo.

Además, de conformidad con la idea de que la ciudadanía debe ser sujeto activo y no pasivo de la acción pública, la evaluación proporciona criterios para la estimación de los intereses en juego, cauces para el establecimiento negociado de prioridades y para la participación en el proceso decisorio de los grupos afectados, directa o indirectamente, por los programas de intervención.

Seguimiento de la estrategia para la competitividad de Andalucía

El Plan Económico General «Estrategia para la competitividad de Andalucía» incluye en su capítulo once,; un sistema tanto de seguimiento como de evaluación en el que se prevé la participación de los Agentes Económicos y Sociales.

El presente Acuerdo recoja también, entre sus compromisos, la institucionalización de los mecanismos de seguimiento y evaluación establecidos en la Estrategia para la Competitividad de Andalucía, así como la posible revisión de sus objetivos.

Sistema de seguimiento del acuerdo

El seguimiento de los distintos compromisos establecidos a lo largo de los anteriores ejes del presente Acuerdo hace preciso la constitución o el mantenimiento de las comisiones, mesas y grupos de trabajo necesarios, que tendrán un carácter tripartito y paritario, así como el refuerzo de la coordinación entre tales mecanismos.

Sistema de seguimiento General

NIVEL 1: Comisión General de Seguimiento, al máximo nivel de representación, que tendrá como funciones el impulso, la supervisión y la coordinación operativa del desarrollo del Acuerdo, evaluando su ejecución. Asimismo, acordará, por unanimidad, cualquier modificación de su contenido que sea preciso realizar para dar respuesta a nuevas necesidades o acontecimientos que puedan producirse a lo largo de su periodo de vigencia. Su convocatoria se realizará a petición de cualquiera de las partes y se reunirá con carácter ordinaria una vez al año.

NIVEL 2: Mesa de Seguimiento Permanente, integrada por representantes de la Administración y los agentes económicos y sociales firmantes. Sus funciones serán:

- ▶ Impulsar la ejecución de las medidas contenidas en el Acuerdo.
- ▶ Elaborar los «Informes de Progreso» que se elevarán, para su aprobación, a la «Comisión General de Seguimiento»
- ▶ Realizar el seguimiento y el desarrollo de las comisiones, mesas y grupos de trabajo adscritos.
- ▶ Acordar, cuando se estime conveniente, la creación de Comisiones de Seguimiento de los ejes, formadas por representantes de la Administración y de los agentes

económicos y sociales firmantes. La función de estas comisiones será realizar el seguimiento de la ejecución de las medidas contenidas en el eje correspondiente, elaborando los informes de ejecución y seguimiento del mismo y llevando a cabo el seguimiento de los grupos de trabajo que se le adscriban.

La Mesa de Seguimiento Permanente se convocará a petición de cualquiera de las partes y se reunirá con carácter ordinario cada tres meses.

NIVEL 3: Compuesto por Órganos de participación institucional, mesas, comisiones, grupos de trabajo, a cualesquiera órganos de carácter tripartito contemplados en el desarrollo de las distintas líneas y medidas del presente Acuerdo. Asimismo, se podrán constituir aquellos órganos de carácter tripartito y paritario no previstos inicialmente y que sean necesarios para el desarrollo del Acuerdo.

Con objeto de reforzar la coordinación entre las partes firmantes, el Gobierno andaluz, a través de la Comisión de Política Económica, órgano colegiado dependiente de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, recopilará la información necesaria para la elaboración de los «Informes de Progreso» por parte de la Mesa de Seguimiento Permanente. Asimismo, la Comisión Delegada para Asuntos Económicos será la encargada de impulsar y coordinar todas las actuaciones del Gobierno andaluz incluidas en el presente Acuerdo.

Sistema de Seguimiento Provincial

Este sistema depende en su conjunto de la Mesa de Seguimiento Permanente y está compuesto por los siguientes órganos:

NIVEL 1: El Observatorio de Cohesión Territorial, creado en el VI Acuerdo, cuya función principal será el análisis del impacto territorial de las políticas llevadas a cabo en desarrollo del VII Acuerdo de Concertación Social. Este Observatorio, dependiente de la Mesa de Seguimiento Permanente, se reunirá al menos una vez al año.

NIVEL 2: En los casos en los que se considere necesario el seguimiento provincializado de determinadas líneas y medidas del Acuerdo, la Mesa de Seguimiento Permanente podrá constituir Mesas de Seguimiento provincializadas para dichos ámbitos de actuación.

Sistema de Seguimiento del Acuerdo

Se trasladará a Internet toda la información relativa al seguimiento, ejecución y desarrollo legislativo del mismo.

La vigencia del presente Acuerdo comenzará el 1 de enero de 2010, tendrá una duración de cuatro años y comprenderá los ejercicios 2010, 2011, 2012 y 2013.

En último lugar, y enlazando con la idea que extraemos del VII ACSA con respecto al cambio del modelo económico que queremos para el futuro en Andalucía, quiero hablaros de las consecuencias del agravamiento de la crisis económica en nuestra Región, que ha puesto de relieve las grandes dificultades por las que está atravesando el mercado de trabajo andaluz:

- ▶ Se ha reducido categóricamente el número de personas ocupadas y ha seguido aumentando el número de desempleadas, de modo que casi hemos alcanzado la escalofriante cifra de un millón de personas en situación de desempleo en nuestra Comunidad Autónoma.

- ▶ En concreto, y en lo referente al empleo juvenil, las mayores tasas de desempleo se encuentran en la población que busca su primer empleo o la que se encuentra en e tramo de edad de 16 a 24 años.
- ▶ Por niveles formativos, la tasa de actividad aumenta en correspondencia con el nivel formativo alcanzado. Con ello se pone de manifiesto la importancia de la cualificación en el mercado laboral, ya que la mitad de los empleos destruidos en los últimos años corresponden a trabajadores con estudios primarios.
- ▶ Y también habrá que hablar en el caso de las mujeres, de la mayor incorporación de ésta a la búsqueda de empleo, como consecuencia de los cambios producidos en los sectores de producción más masculinizados, al pasar a ser los hombres los principales perjudicados por la actual situación de crisis.

Desde UGT ANDALUCIA entendemos que el principal problema que preocupa a las personas desempleadas en Andalucía es encontrar un empleo, por tanto, las soluciones a la crisis económica no deben tener como objetivo único y prioritario la reducción del déficit público, sino la de recuperar la senda de crecimiento y dejar que se siga destruyendo puestos de trabajo.

Para nuestro Sindicato, la reforma laboral que ha puesto en marcha el Gobierno no generará creación de empleo, no soluciona la dualidad del mercado de trabajo ni la alta temporalidad, lo que fomenta es un despido más fácil y mas barato y nos conduce irremediabilmente a dar un paso atrás en los derechos sociales y laborales de los trabajadores y trabajadoras andaluces.

Muchas gracias por vuestra atención.

7. Mesa Redonda: Medios de Comunicación

7.1. Intervención de Antonio Lao Alonso, Director de Diario Almería

¿Los medios de comunicación son el termómetro con el que se puede medir la temperatura de la sociedad? Si creemos que somos el no va mas, esa especie de cuarto poder del que tanto nos jactamos y del que yo, seriamente, dudo, podemos hasta creer que sí. Si por el contrario analizamos el numero de personas que cada día nos compran, escuchan la radio, ven un informativo de televisión o conectan Internet para informarse, debemos pensar que no es para tanto.

Si apostamos por nuestra enorme capacidad de convicción podemos pensar que sí, que una de las formas de medir la sociedad, su estado de ánimo, sus necesidades y carencias son los medios de comunicación. Por el contrario, si no vamos más allá de ser meros transmisores de lo que pasa, sin crear estado de opinión o generarlo, lo cierto es que nos podemos quedar en el camino.

En la sociedad de la comunicación, en la sociedad mejor informada de cuantas han existido, en la sociedad en la que las posibilidades de acceder a lo que pasa son casi infinitas, nada o casi nada es sin que los medios contribuyan a agrandarlo, a extenderlo a propagarlo por las ondas, en imágenes, a través del papel o a través de la red.

Sólo cuando un hecho se proyecta a través de los medios alcanza notoriedad, es capaz de generar estado de opinión e, incluso, tener la capacidad de crear estados de ánimos positivos o negativos, generar indiferencia e, incluso, aparecer el efecto boomerang, siendo capaz de devorar al que lo difunde.

Me gustaría poneos dos ejemplos y, a partir de ahí, luego podemos debatir en torno a ellos:

El primero es el caso Gürtel fijaros si se ha escrito en tomo a este caso de presunta corrupción, si se ha llegado, incluso, a lapidar a algunos de los protagonistas. Aun así las encuestas en la Comunidad Valenciana dan una clara mayoría al Partido Popular y siguen prestando su apoyo al presidente Francisco Camps. ¿Como mide la sociedad aquí el trabajo de los medios de comunicación? Aquí parece que no somos capaces de influir, para nada, en los ciudadanos.

El segundo ejemplo, y con esto concluyo. En medio de la crisis que vivimos, aquello del pan y toros, en este caso fútbol, se me antoja el mejor calmante que una sociedad puede obtener. Las miles de personas que cada partido de España acuden, por ejemplo, a la carpa que Diario de Almería tiene instalada en Las Almadrabillas, son el mejor síntoma de que la capacidad de distracción y olvido que un deporte puede generar en la sociedad les lleva hasta a abstraerse de los problemas cotidianos. Somos un estado de animo, aunque cuando llegamos a casa, la realidad, siempre tozuda, se da de bruces con nosotros y volvemos al inicio. ¿Cómo medimos aquí el trabajo de los medios? ¿Somos capaces de influir en el estado de ánimo de los ciudadanos? Sinceramente creo que no, es el propio deporte el que es capaz de generar las endorfinas positivas que nos llevan a cambiar, a creemos grandes.

7.2. Intervención de Antonio Torres Flores, Director Territorial de RTVA Almería

Lo primero que queremos expresar es dar las gracias al hombre que contribuyó a la creación de la Universidad de Almería y una de las personas mejor informadas con un talento sereno como es el catedrático y ex consejero de la Junta de Andalucía, Antonio Pascual por contar con este autor en las distintas iniciativas que emprende desde Almería como responsable de la Academia de Ciencias Sociales y del Medio Ambiente de Andalucía.

La crisis económica que afecta particularmente al mundo de la comunicación constituye un peligro para la libertad de información debido a la desaparición de medios informativos, la disminución de los recursos y la contracción de plantillas con la consiguiente precariedad laboral que convierte la crítica en un ejercicio de riesgo. Aunque la crisis de los medios de comunicación tiene sus orígenes, entre otros factores, en los cambios tecnológicos que han modificado los hábitos de consumo de la información, favorecidos por la gratuidad de Internet, se ha visto gravemente afectada por la caída de la publicidad como consecuencia del desplome económico que se inició en 2007. Se trata de una crisis de ámbito internacional que comporta cambios estructurales y accionariales en los medios de comunicación, pero también medidas de ajuste y cambios directivos en busca de un nuevo enfoque más estratégico en cuyo ámbito no deberían resentirse las libertades de expresión y de información, aunque hay síntomas de todo lo contrario. Los medios de comunicación tienden a convertirse en «nuevas empresas de producción de contenidos», independientemente de que sean para radio, televisión, papel, Internet, móviles o cualquier otro soporte. ¿Cómo afecta esto a la actividad diaria de los periodistas?

La televisión camina en España hacia el modelo de consumo norteamericano. En 1985, las tres cadenas nacionales de Estados Unidos capturaban el 69.9 por ciento y en la actualidad el

promedio se está en torno al 20 por ciento. Esas audiencias altas de dominio del sector publicitario y del consumo recuerdan el monopolio de TVE durante la edad de oro de la televisión en España. Tras la implantación de cable allí y la entrada de la Televisión Digital Terrestre (TDT) se ha acentuado la fragmentación de audiencia. Recordamos que el análisis de audiencias consiste en conocer el número de personas que han consumido un producto audiovisual ya sea textual, sonoro, fotográfico o multimedia. Hoy se entiende la medición o análisis de audiencias como un estudio cuantitativo, pero que también aporta cierta información cualitativa. Además, Internet ha logrado una difusión que la imprenta tardó cinco siglos. El libro *La prensa sin Gutenberg*, editado en Francia, vaticina: «Internet no es un soporte más; es el fin del periodismo tal como ha sido vivido hasta ahora» y se interrogan como ya hizo el director de *Le Monde Diplomatique*, Ignacio Ramonet: ¿Es posible que el «cuarto poder», que se supone debe ejercer un contrapoder, se haya extralimitado en su papel? ¿Que se haya convertido quizá, con el correr del tiempo, en el juez supremo de lo político, aquel que formula la sanción y ejerce la aplicación?. De todas formas, la televisión ya no gana ni pierde elecciones. El canal que supere el 12 por ciento de audiencia tendrá ganada la publicidad y el éxito dentro de un negocio convertido en espectáculo. Merece la pena plantearse el peligro que genera la falta de pluralismo porque cada vez son menos los grupos de comunicación de ámbito global que dominan el mundo. Son los que nos dicen que libro, periódico o red social debemos utilizar. En España está el ejemplo del grupo Planeta en el que su diario *La Razón* vaticina desde siempre que España se rompe. Mientras su periódico *Avui* tiene como línea editorial la contraria. Para el director de periódico Jaén, Juan Espejo, se ha instalado un clima negativo que arrastran a los propios anunciantes con una caída entre el 15 y 25 por ciento, con datos de la patronal. «En las reuniones que mantenía cada mañana para analizar los temas del día nos dimos cuenta que solo había noticias negativas que invitaban al pesimismo generalizado. Entonces nos propusimos publicar

cada día una buena noticia en cada sección, Fue un ejercicio de responsabilidad», afirmó Espejo en los Cursos de Verano (2010) de Roquetas de Mar.

El presente trabajo evalúa la situación del discurso televisivo actual, determinado por un modelo de programación en el que predomina el espectáculo y el entretenimiento, consecuencia en buena parte de la lucha por unas audiencias cada vez más difíciles de fidelizar y de conseguir coyunturalmente, dada la ampliación de la oferta de canales propiciada por la tecnología digital. La fragmentación tanto de los propios discursos audiovisuales en su origen como respecto a las formas mayoritarias de consumo aporta una nota de especial significado al nuevo contexto de la televisión en España.

En el periodismo de precisión requiere del rigor metodológico de llevar a buscar el asesoramiento de expertos. En el 11 S, en el ataque terrorista a América, la veteranía y la pericia de la directora de Informativos de Canal Sur Televisión, Pilar Vergara, hizo que este canal fuera uno de los pocos del mundo que impidió que la CNN emitiera imágenes manipuladas procedentes del servicio de documentación con grupos de árabes celebrando la tragedia. Todas las televisiones españolas, de ámbito público y privado, se tragarón la manipulación, excepto Canal Sur Televisión.

La fragmentación del discurso televisivo actual

La fragmentación de la audiencia arranca en España con la implantación del segundo canal de TVE, conocido por UHF, en la actualidad La2 de TVE. En 1983, se rompió el monopolio de TVE con la irrupción de las cadenas autonómicas. El discurso actual de la televisión en España se halla dominado por una versión corregida y ampliada de lo que desde hace más de tres decenios se denominó la «cultura mosaico», a partir de las elaboraciones teóricas de Abraham Moles. Y es que la fragmentación del mensaje televisivo, su falta de estructura, su superposición, sobre la

que han investigado y escrito muchos otros especialistas, no se produce únicamente en las fases de elaboración y transmisión sino también desde la óptica del receptor dada su forma y ritmo de consumo (el zapping televisivo, por ejemplo), y los propios espacios dentro de los programas o las publicaciones.

Todo está hoy mucho más fragmentado, pensando en los lugares y maneras de lectura o recepción. Por ejemplo, la mayoría de periódicos gratuitos dedican menos espacio a cada noticia y ese tratamiento objetivamente más superficial tiene su razón de ser en un lector que casi siempre va en el metro o en el autobús y cuenta con sólo unos minutos para la lectura, además de verse obligado a interrumpirla frecuentemente.

En muchos tratamientos se intenta eludir la fugacidad de las noticias y profundizar pero en realidad cada vez los mensajes son más cortos en espacio y tiempo para adaptarse tanto a un canal que así lo exige como a un receptor habituado, educado así. Se puede aplicar aquí, por consiguiente, la idea ya citada de que nos encontramos ante una cultura mosaico compuesta por mil estímulos pero caracterizada por lo efímero y lo fragmentario en la exposición y en el consumo de las producciones intelectuales.

Debemos anotar, para complementar este panorama, que los contenidos de todo tipo a los que sirve como plataforma Internet son una muestra más de ello. Incluso en las noticias de mayor entidad o alcance, se evidencia que la fragmentación afecta tanto a la emisión como a la recepción del mensaje, debido a los nuevos tratamientos informativos y documentales de los hechos recientes o incluso remotos.

En el ámbito de la información de actualidad se pueden citar tres formas clásicas para el tratamiento de los grandes acontecimientos o sucesos: el «previo» de la información, los antecedentes, que constituyen una o varias piezas, suplementos, microespacios en sí mismos; en segundo lugar, la noticia propiamente dicha o el acontecimiento durante su desarrollo o apogeo, según el profesor de la Universidad Rey Juan Carlos, Juan Francisco Torregrosa Carmona. Refuerza lo fragmentario de unos asuntos

que vienen más o menos de atrás y que están, además, relacionados con otras noticias y hechos, aunque no se presente como tal, sino generalmente de forma más aislada y descontextualizada de lo que resulta deseable. Y, por último, las informaciones que dan cuenta de consecuencias o reacciones, teniendo presentes y sirviendo como base documental, o, al menos, así debería ser, los hechos y las presentaciones mediáticas anteriores. Se recurre a expertos, se recapitula lo ocurrido, se vuelve a emitir y a publicar, modificado o no, parte de lo ya ofrecido, según el catedrático Mariano Cebrián Herreros.

Un hecho más viene a apuntalar la comunicación segmentada, la fragmentación de los contenidos audiovisuales en el momento de su emisión: a finales de mayo de 2007 la Unión Europea (UE) autorizó que las películas puedan ser interrumpidas mediante publicidad cada treinta minutos, flexibilizando la norma, que establecía hasta ese momento un período mínimo de cuarenta y cinco minutos. Decisiones como ésta ahondan -más aún- en la fragmentación y la mezcla de mensajes publicitarios con documentos cinematográficos o informativos.

En el ámbito de la teoría de la comunicación audiovisual son muchos los autores que se han ocupado del tema, haciendo ver que la interrupción discursiva se remonta a la anterior categoría del recurso literario, cuya obra paradigmática podría ser *Rayuela* de Julio Cortázar. Como indica el profesor Rafael Gómez Alonso, la fragmentación permite convertir el macrodiscurso en microdiscurso en la medida en que un espacio televisivo resulte fragmentado por múltiples espacios que sean acogidos en su interior o que interrumpan la emisión.

Junto con la fragmentación, la espectacularización. Dos notas prácticamente indisociables en las actuales fórmulas narrativas presentes en la televisión. El ingrediente espectacular de los contenidos televisivos ha sido abordado, dentro de las teorías del espectáculo, por autores precursores como Guy Debord, Jean Baudrillard, Furio Colombo o Jesús González Requena, entre otros, tal y como reconoce Gérard Imbert (2008). Precisamente, este

investigador ha caracterizado recientemente la postelevisión. Los esclavos de la caverna toman por realidad lo que son sólo sombras. Precisamente este tema de la realidad y la apariencia, la verdad y la mentira, lo original y sus copias -todo ello con fronteras cada vez más difusas-, es uno de los aspectos trascendentales en la obra del novelista y periodista Juan José Millás.

Muchos autores, entre ellos el premio Príncipe de Asturias de las Letras, el añorado Ryszard Kapuscinski, alertó sobre los riesgos de no realizar prácticamente ningún seguimiento a los grandes hechos informativos, más allá de la duración de la polémica del momento. La sobreabundancia de producción informativa y también su nueva forma de consumo -en realidad no tan nueva pero sí mucho más acentuada de lo que otrora lo fue- fragmentaria, descontextualizada muchas veces, muy limitada desde el punto de vista espacio-temporal e incluso de su aporte documental, con una hibridación entre contenidos informativo-periodísticos y publicitario-propagandísticos... hacen que se materialice la vieja metáfora: el árbol no nos deja ver el bosque, señala a modo de conclusión el profesor Torregrosa Carmona. Es verdad que la propia naturaleza de los medios audiovisuales y los vehiculados en todo tipo de soporte presenta características tecnológicas y narrativas que ahondan desde siempre en ello, pero nunca en tanta medida como hoy, dada la saturación mediática que domina nuestros días

La televisión avanza a golpe de Mundial

Los avances tecnológicos y de difusión se mueven a nivel de mundiales de fútbol. Ahí tenemos el ejemplo actual de Sudáfrica, multipantallas de ámbito global y alta definición en 3D, con el que se puede disfrutar de los éxitos de la España coral, solidaria y que juega sin complejos. El Mundial de Fútbol de Inglaterra (1966) fue el primero en ser televisado íntegramente y los de Ale-

mania (1974) y Argentina (1978) fomentaron la compra de aparatos de televisión en color. En los 70 llegó la «cámara lenta» o repetición de las jugadas. La «foto finish» se utilizó en los Juegos de 1912. Está claro que los avances de la televisión se mueven a golpe de grandes acontecimientos. El Mundial de Londres, el del gol de Sanchís padre con las medias caídas a Suiza, fue el primer gran despliegue de la televisión pública para cubrir un acontecimiento deportivo a gran escala. Ahora son las pantallas gigantes las que aglutinan a todo el mundo, nada que ver con el teleclub, un invento de Fraga Iribarne, de los años 60 cuando en los pueblos solo disponían de aparato las personas más pudientes.

El Mundial africano fue visto por 715 millones, con un 41 por ciento de la audiencia femenina. Sin embargo, entre los 44 miembros de la selección española sólo había dos mujeres, la jefa de prensa y la delegada del equipo. Es cierto que la idea de una mujer, la que encabeza el equipo de Canal Sur Televisión, Pilar Vergara, contribuyó a que los andaluces vieran como a los miles de ciudadanos almerienses y de otros rincones de Andalucía se echaron a la calle. La crónica iba más allá del dato futbolístico sino que era la emoción y el carácter de servicio público necesario. Mostrar todas las imágenes ofrecidas por las diferentes televisiones sobre la cobertura llevaría a una sola cadena a tener ocho años de emisión. En Sudáfrica, hay que destacar un hito de las televisiones públicas alemanas, y la BBC, que lo ofrecieron en abierto y en alta definición. Ese dato confirma que el Mundial de 2014 de Brasil se ofrecerá íntegramente en 3D. En Sudáfrica, 25 partidos se ofrecieron con cámaras 3D y tecnología Sony, datos de Fifa.com. Otro hito de la final es que en Estados Unidos fue el partido más visto de su historia televisiva futbolística, con 23.800.000 personas, superando en un 20 por ciento al partido de los norteamericanos frente a Ghana.

El Mundial de Sudáfrica trajo avances para la televisión, como explicamos el domingo pasado, en la repetición de jugadas a cámara ultralenta y la posibilidad de, en directo y por primera vez en una competición de este nivel, crear líneas virtuales de

fuera de juego en un segundo. Es bueno que se destaque la figura de los realizadores, los creadores de la imagen junto a los buenos operadores de cámara. Si el realizador Francis Tellier ha puesto el listón muy alto, hay realizadores como el de Almería 2005, Juan Valentín Gamazo de Canal Sur o el histórico Ramón Díez de TVE con muchos menos medios durante el Mundial español de Naranjito. La FIFA se replantea el uso de tecnología en la línea de gol por los escándalos arbitrales de un torneo que se recordará en Inglaterra, al margen del gran juego de España, por el claro gol de Lampard que el árbitro no dio. El Mundial de Sudáfrica pasó a la historia por las audiencias televisas globales y por el estado de ánimo de todos los rincones de España, siendo el triunfo de España a Holanda el acontecimiento más visto de la historia de la televisión.

El Mundial más visto llegó a países como España, Holanda y Alemania con récords. El canal público alemán ARD reunió a 31 millones de personas durante la retransmisión de la semifinal Alemania-España. La final España-Holanda fue seguida por 25.1 millones de telespectadores, difundido por la ZDF. En España, según los audímetros, 15.605.000 espectadores estuvieron pendientes de la frenética prórroga de la final que ganó España a Holanda. Según los cálculos de Barlovento Comunicación, se trata de la emisión más vista en España desde que empezaron a medirse las audiencias, en 1992. A pesar de ser la emisión más vista, el cómputo global de espectadores no parece reflejar la realidad de un encuentro que tuvo en vilo a toda España. Y hay motivos que explican el por qué: Un buen porcentaje de los espectadores no vieron el partido en su casa, sino en la de algún amigo o familiar, lo que merma el dato final de audiencia de manera ficticia. Durante las Campanadas de Fin de Año sucede lo mismo, y los anunciantes lo saben. Los audímetros no reflejaron las audiencias en las pantallas gigantes de ayuntamientos, bares o en las citas colectivas que se celebraron en pueblos o las más multitudinarias, como la que reunió por las calles de Madrid a más de un millón, el día del regreso triunfal de la selección de Del Bosque,

el hombre tranquilo, educado y silencioso, como diría el gran narrador de Canal Sur, Ángel Acién.

El futuro de la televisión es la propia televisión, pese a que las pantallas se han multiplicado. Las cadenas tradicionales, las convencionales, deben competir con Internet, el teléfono, la fragmentación de audiencia, la competencia de los canales temáticos y el producto audiovisual de las empresas de comunicación. La televisión se alineó con el lenguaje emocional para llegar a todo el mundo. La realización fue muy dinámica, con constantes cambios de plano, algo que conlleva riesgo, pero bien planificado, en Sudáfrica. No se perdía ni un segundo en lo accesorio. Repeticiones, desde todos los ángulos, para todo aquello que fuese importante y trascendente. Ahí entraban también los planos cortos, los gestos, el público. Con el balón en juego, directo. Con el balón parado, recreación. Contaban con 29 cámaras en cada partido y en algunos casos con 32, creando líneas virtuales de fuera de juego en un segundo. Este equipo viene trabajando con la FIFA desde el Mundial de Francia 1998. Para el antiguo narrador de TVE, José Ángel de la Casa, colaborador de los Juegos Mediterráneos Almería 2005, el culpable de todo ello es Francis Tellier, un ingeniero de Radio France y que trabajó en los Juegos Olímpicos de Barcelona 92. Y será el realizador de Brasil 2014. La televisión se moderniza a golpe de grandes acontecimientos deportivos. El reconocido realizador de TVE, Ramón Díez, dispuso de siete cámaras durante España 82, cuando hasta entonces lo habitual eran cuatro cámaras para los partidos televisados. En Suráfrica hubo por cada encuentro más de triple de cámaras, ejemplo de cómo ha cambiado la narración del fútbol desde entonces.

Y una periodista que ha formado involuntariamente del espectáculo, y hasta es posible que se haya explotado su imagen. La periodista toledana Sara Carbonero no tiene que pedir perdón a nadie por estar dotada profesionalmente para su trabajo televisivo y hacerlo bien, antes de conocer a su novio Casillas y mucho menos a personas que jamás se han preocupado por los desvíos amarillistas vergonzantes de algunos medios. Quizá haya

un sabor machista o envidioso en todo ello. Carbonero ha nacido para la televisión, sabe contar una historia. No debe pedir perdón a nadie por su talento ni por su belleza. En la historia de la televisión el narrador mediático más importante ha sido el cordobés Matías Prats padre, locutor radiofónico y presentador televisivo. Con su verbo desbordado y su facilidad de palabra. Famosa es la retransmisión del archiconocido gol de Zarra a Inglaterra en el estadio de Maracanã, durante el Mundial de Brasil (1950): «El monstruo Zarra doblegó a la pérfida Albión».

El buen periodismo saldrá siempre adelante. La calidad no depende del soporte, la pone el periodista. Hay poderes interesados en debilitar los mecanismos de los que las sociedades democráticas se han dotado para exigir responsabilidades a la clase política. El director de El País, Javier Moreno, denunció en el Festival de Periodismo de Perugia (2010) la deformación masiva de la realidad en las radios y televisiones que controlan; conferencias de prensa que se sustituyen por declaraciones leídas; a veces en lugar de éstas, meros comunicados; o anulación de comparecencias fijas cuando los periódicos y televisiones vienen cargados de denuncias a las que nadie quiere responder.

Las televisiones generalistas tendrán que invertir en medios y talento para luchar por el liderazgo. En Andalucía es necesaria una televisión pública para vertebrar y contribuir a la cohesión territorial con publicidad y financiación mixta. Habrá nuevos formatos donde el talento será vital en la televisión digital. Durante muchos años, a lo largo del siglo XX y del XXI, se ha constatado la importancia de los medios de comunicación que, según Ignacio Ramonet de Le Monde Diplomatique, han pasado de ser el cuarto hasta el segundo poder. E incluso, como afirma el sociólogo y escritor Vicente Verdú, en estos momentos no es descabellado asegurar que ocupen ya el primer puesto. En cualquier caso, la revolución digital iniciada en 2010 no tiene precedentes en España y muchas cosas están por definir en este momento apasionante, tras superar la primera década digital del siglo XXI.

Bibliografía

- COLOMBO, F. (1997): *Últimas noticias sobre el periodismo*. Barcelona, Anagrama.
- CEBRIÁN HERREROS, M. (2004): *Modelos de televisión: generalista, temática y convergente con Internet*. Barcelona, Paidós Papeles de Comunicación.
- FERRÉS I PRATS, J. (1999): *Televisión y educación*. Barcelona, Paidós.
- GITLIN, T. (2005). *Enfermos de información. De cómo el torrente mediático está saturando nuestras vidas*. Barcelona, Paidós.
- GÓMEZ ALONSO, R. (2008): *Cultura audiovisual. Itinerarios y rupturas*. Madrid, Laberinto Comunicación.
- IMBERT, G. (2008): *El transformismo televisivo. Postelevisión e imaginarios sociales*. Madrid, Cátedra.
- JACQUINOT, G. (1996): *La escuela frente a las pantallas*. Buenos Aires, Aique.
- MASTERMAN, L. (1993): *La enseñanza de los medios de comunicación*. Madrid, De la Torre.
- MILLÁS, J. J. (2005): *Tres miradas*. Madrid, Punto de Lectura.
- OROZCO GÓMEZ, G. y CHARLES CREEL, M. (coords.) (1990): *Educación para la recepción. Hacia una lectura crítica de los medios*. México D. F., Trillas.
- SIERRA CABALLERO, F. (2000). *Teoría y práctica de la comunicación educativa*. Sevilla, MAD.
- TORREGROSA CARMONA, J. F. (2006): *Los medios audiovisuales en la educación*. Sevilla, Alfar Universidad.
- TORREGROSA CARMONA, J.F. (2010), *Sphera Pública, Revista de Ciencias Sociales de la Comunicación*, Número 10, Murcia.
- TORRES FLORES, A, (2004), *Soñar la Radio*, Centro Andaluz del Libro, Sevilla.
- TORRES FLORES, A, «Ética para la representación mediática. Una apuesta educativa», (2007). En *Educación para la convivencia intercultural*, La Muralla, Madrid.
- TYNER, K. (1996): «Conceptos clave de la alfabetización audiovisual», en APARICI, R. (ed.). *La revolución de los medios audiovisuales*. Madrid, De la Torre.
- VILCHES, L. (1999): *La lectura de la imagen. Prensa, cine, televisión*. Barcelona, Paidós Comunicación.

8. Conferencia de Ignacio Pozuelo Meño

Director Instituto de Estadística de Andalucía (IEA)

Quiero comenzar expresando mi agradecimiento a los directores del curso D. Antonio Pascual y D. Alfredo Martínez por su invitación, que me permite estar en un curso en el que se trata de reflexionar sobre cómo medir y evaluar, desde la perspectiva de la estadística, la sociedad actual. El primer tema, el de la medición, es la razón de la existencia de la institución de la que actualmente soy responsable: el Instituto de Estadística de Andalucía. El segundo, el de la evaluación, no es una atribución de los organismos estadísticos, lo que no significa que no esté relacionada con la actividad estadística. De hecho difícilmente podrá llevarse a cabo ninguna evaluación de aspectos de la realidad social sin utilizar como base información estadística.

Desde el principio quiero dejar claro que mi intervención no pretende profundizar en las actividades concretas y en los productos, que como resultado de las mismas, el Instituto de Estadística de Andalucía difunde, por cuanto ya han tenido la posibilidad de escuchar a los anteriores profesores del curso y tienen por tanto conocimiento de cómo se aborda la medición de áreas temáticas concretas, tanto desde el Instituto Nacional de Estadística como desde el IEA.

Por ello voy a tratar de exponer una visión de conjunto de cuál es la misión de los organismos responsables de la estadística pública en las Comunidades Autónomas y cuáles son los principales retos a los que se enfrentan en el desempeño de su actividad como servicio público.

Si hablamos de la medición de la sociedad, una primera cues-

tión que nos podemos plantear es el porqué tenemos que medirla.

Algunas respuestas clásicas son «lo que no se mide no se puede mejorar o lo que no se mide no se puede gestionar», o incluso «lo que no se mide no existe».

Por tanto podríamos decir que queremos medir los diferentes aspectos de la sociedad para poder conocerlos y mejorarlos.

Son muchas las ciencias que tratan de describir los fenómenos sociales, desde el análisis de sus causas hasta la predicción de su evolución. Lo que caracteriza a la estadística es el uso de un conjunto de herramientas cuantitativas que permiten sintetizar grandes volúmenes de datos en conjuntos de indicadores que nos permiten disponer de una imagen simplificada de la realidad, que facilita el conocimiento de la misma y la toma de decisiones.

Basta observar cualquier medio de comunicación para comprobar el impacto que tiene la estadística, hasta el punto de que, muchos días, son mayoría las noticias que se basan en informaciones estadísticas, incluso en secciones en las que podríamos pensar que la presencia de datos estadísticos es más reducida. Como ejemplo, y ya que está a punto de finalizar el mundial de fútbol, todos vemos como se utiliza la estadística para describir la actuación de los equipos y jugadores.

La propia abundancia de información estadística en los medios de comunicación tradicionales o en la Web, nos exige reflexionar sobre cuestiones tales como la exactitud, o la relevancia de las estadísticas.

La primera cuestión es ser capaz de separar las estadísticas que se realizan siguiendo lo que suele denominarse «buenas prácticas», de aquellas de las que desconocemos quién, cómo y para qué las produce.

Dado que las fuentes de información estadística son tan numerosas, es difícil, a veces incluso para los profesionales, llegar a conocer la solvencia y las intenciones de quienes nos suministran datos estadísticos. En este curso ya han tenido ocasión de comprobar que una primera división importante es la de distinguir entre estadísticas oficiales y las que no lo son.

Aunque no me extienda un sobre lo que formalmente se entiende por estadística oficial³, una primera aproximación es la de que la estadística oficial es la que realizan los organismos estadísticos siguiendo con rigor unos procedimientos transparentes.

La estadística oficial constituye hoy en día un elemento fundamental de cualquier sociedad democrática. Sin la existencia de un sólido sistema estadístico no sería viable el correcto funcionamiento de amplios ámbitos de la actividad económica y social. Una de las claves del desarrollo de una sociedad es disponer de fuentes de información objetivas y de calidad adecuadas para satisfacer las necesidades de información de las familias, los agentes sociales, y las administraciones.

Las estadísticas públicas son un servicio público, cuya finalidad es conocer la realidad económica, geográfica, social, cultural, medioambiental, demográfica y territorial, mediante el suministro a la sociedad de información completa, objetiva e imparcial. El conocimiento de la realidad debe ser relevante para poder programar la actividad pública en todas sus fases desde el planeamiento, la ejecución y la evaluación de las políticas.

En la actualidad, a la estadística pública se le exige suministrar información cada vez más desagregada y, a la vez, de más fácil comparación con las de otros territorios. Frente a la demanda creciente de datos desagregados, la producción estadística realizada por la Administración General del Estado resulta insuficiente para atender las necesidades específicas planteadas desde cada ámbito territorial. Esa es una de las razones por la que las comunidades autónomas han hecho uso de las competencias recogidas en sus Estatutos de Autonomía de forma que actualmente casi todas las comunidades autónomas cuentan con leyes en materia de estadística y órganos estadísticos que, en su mayoría, se configuran como Institutos de Estadística Autonómicos.

3 Sólo tienen la consideración de estadísticas oficiales las actividades estadísticas de interés para la Comunidad Autónoma contenidas en los planes y en los programas estadísticos anuales, así como las demás actividades estadísticas que sean declaradas de interés para la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Instituto de Estadística de Andalucía o autorizadas por el Consejo de Gobierno.

Aunque no quiero ocultar que en algunos casos se han llegado a duplicar operaciones con el consiguiente incremento de los costes, y, lo que es peor, la generación de una falta de confianza en ambas operaciones como consecuencia de la difusión de datos distintos, el sistema estadístico nacional y los de las Comunidades Autónomas han logrado desarrollar sinergias positivas gracias a que las estrategias seguidas por los organismos autonómicos han sido básicamente las de:

- ▶ Explotar las operaciones estadísticas del INE y del resto de organismos de la Administración General del Estado con el fin de difundir resultados más desagregados.
- ▶ Complementar las operaciones de la AGE mediante, por ejemplo, el aumento del tamaño de las muestras.
- ▶ Realizar operaciones que satisfacen necesidades específicas de la Comunidad Autónoma no cubiertas por las estadísticas estatales.

El resultado global de dos décadas de funcionamiento de la estadística autonómica es positivo por cuanto los principales beneficiarios han sido los usuarios que disponen ahora de mucha más información.

Así en el caso de Andalucía el artículo 76.3 señala que «Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre estadística para fines de la Comunidad, la planificación estadística, la creación, la gestión y organización de un sistema estadístico propio. La Comunidad Autónoma de Andalucía participará y colaborará en la elaboración de estadísticas de alcance supraautonómico».

Son muchos los fenómenos sociales que son medidos por el Sistema Estadístico de Andalucía. En el tiempo disponible es imposible llegar a realizar una breve descripción de todas las actividades estadísticas que permiten su medición. Por ello me centraré en algunos de los más relevantes, para ilustrar cómo la es-

tadística nos ayuda a conocer numerosos aspectos de cuestiones tan fundamentales como la población, los hogares y familias, las migraciones, la vivienda o el medio ambiente y la sostenibilidad.

El desarrollo científico-tecnológico ha facilitado de forma extraordinaria la mejora de los medios de extracción, tratamiento y transmisión de la información, lo que ha hecho que el volumen de datos accesibles crezca a ritmos inimaginables hace tan sólo algunas décadas, hasta el punto de que hoy tras un corto periodo en el que se calificaba a la sociedad actual como la de la Información, se habla cada vez más de la «Sociedad del Conocimiento».

En esta nueva sociedad del conocimiento, los factores fundamentales que definían el progreso económico han evolucionado hasta el punto de que hoy los factores clave son:

- ▶ Lo que se sabe,
- ▶ Cómo se usa lo que se sabe y
- ▶ La capacidad para aumentar los conocimientos y trasladarlos tanto al sistema productivo como a la sociedad en su conjunto.

Estoy seguro que no es necesario que les señale más características de la sociedad de nuestros días que hacen de la actividad estadística oficial una tarea de importancia estratégica, hasta el punto de que puede medirse el nivel de desarrollo de un país por la calidad de su sistema estadístico.

Consciente de la importancia estratégica de la estadística, el Gobierno andaluz lleva 20 años impulsando la actividad de la organización estadística pública en Andalucía.

Como señala la Ley de Estadística de Andalucía:

«La actividad estadística, correctamente desarrollada, es el medio que pone a disposición de toda la sociedad, y en particular de sus órganos de Gobierno, la información que refleja el estado de la realidad, su pasado y sus tendencias futuras. Cuanta más información estadística fiable se posea, mayores son las garantías

de presentar una visión clara, completa y objetiva de la realidad existente».

Los instrumentos de que disponemos en Andalucía para lograr que la información oficial que se suministra satisfaga las necesidades sociales son el Sistema estadístico de Andalucía y el Plan Estadístico de Andalucía.

El instituto de Estadística de Andalucía es el responsable de coordinar una organización de la que forman parte todas las Consejerías y organismos autónomos de la Junta de Andalucía y en la que participan a través del Consejo Andaluz de Estadística representantes de numerosas instituciones y colectivos sociales.

El segundo instrumento para satisfacer las necesidades de información estadística es el Plan Estadístico de Andalucía que se aprueba mediante Ley con una vigencia de 4 años y que se desarrolla mediante programas estadísticos anuales.

El vigente Plan Estadístico de Andalucía 2007-2010, aprobado por unanimidad de todos los grupos políticos del Parlamento, representa, además de la consolidación de los servicios que viene prestando el Sistema Estadístico de Andalucía, una apuesta decidida por satisfacer nuevas necesidades de información derivadas de la propia evolución socioeconómica de Andalucía.

El proceso de elaboración del Plan 2007-2010 se ha basado en la participación, ello ha permitido que el Plan sea fruto de las contribuciones de un amplio colectivo de expertos, representantes institucionales, agentes sociales y colectivos ciudadanos. Sin duda ello ha contribuido a su aprobación por consenso.

El Plan Estadístico es una apuesta por la mejora de la accesibilidad y la satisfacción de la demanda de nuevas necesidades de información.

Uno de los principios del Plan es la utilización de la mejor tecnología disponible en cada momento para favorecer la difusión y la comprensibilidad de la información estadística. Para ello una de las líneas de trabajo actuales es adaptar la información a los distintos perfiles de usuarios.

Puede decirse que el enfoque del Plan está centrado en el lado de la demanda de la información estadística. Lo relevante son las necesidades de información, por cuanto que la oferta que representan los resultados de la información estadística únicamente tiene valor en la medida de que sea útil para la sociedad.

El nuevo Plan a diferencia de otros Planes Estadísticos no es una simple enumeración de actividades estadísticas, sino que se centra en las necesidades concretas de información.

El hablar el lenguaje cotidiano de las necesidades de información y no el mucho más técnico de las operaciones estadísticas, facilita la participación, enriquece las consultas y el debate público en todas las fases de la elaboración, ejecución y posterior evaluación del Plan.

En el vigente Plan Estadístico, se destacan cinco líneas de actuación, preferentes por su especial importancia para el desarrollo económico y social de Andalucía:

- ▶ Inmigración.
- ▶ Innovación y empresa.
- ▶ Calidad de la educación.
- ▶ Coyuntura económica.
- ▶ Cultura

Por otra parte, son tres las perspectivas que están siendo sistemáticamente integradas en toda la información que emana del Sistema Estadístico de Andalucía:

- ▶ La del territorio
- ▶ La Sostenibilidad
- ▶ Y el género

Otro aspecto que es necesario destacar es que Andalucía es una de las primeras regiones europeas que asume sin reservas el Código de Buenas Prácticas en materia estadística aprobado por

la Unión Europea, de forma que se garantizan por Ley en nuestras estadísticas públicas:

- ▶ El respeto a la intimidad.
- ▶ El secreto estadístico.
- ▶ La obligatoriedad del suministro de la información.
- ▶ El rigor y la corrección técnica.
- ▶ La difusión de los resultados.
- ▶ La seguridad en el almacenamiento y transmisión de la información.
- ▶ Y el respeto a los principios de coherencia, imparcialidad, fiabilidad, pertinencia, equilibrio y eficiencia.

El cumplimiento de estos principios garantiza el suministro por parte del Sistema Estadístico Andalúz de una información fiable, útil y de calidad.

Estas líneas prioritarias, ejes transversales y código de buenas prácticas se enmarcan en una estructura de objetivos generales y específicos que permiten cubrir todas las áreas que en el proceso participativo de elaboración del Plan, se ha considerado que debe atender la estadística oficial.

El primer elemento a considerar en cualquier análisis social es el relativo al tamaño y estructura de la población.

Las proyecciones de población constituyen en la actualidad una herramienta imprescindible para apoyar la toma de decisiones en múltiples campos de la vida social y económica y, por lo tanto, en las tareas de planificación y gestión que cualquier administración debe llevar a cabo.

Desde el punto de vista metodológico es de destacar que incluyen como novedad la introducción de parámetros demográficos que varían según el lugar de nacimiento. Es la primera vez que un enfoque de este tipo se aplica en España y, hasta hoy, sólo media docena de Institutos de Estadística de otros países lo han incorporado.

Además de las proyecciones el IEA es pionero por su Sistema de Información Demográfico que presenta una visión de conjun-

to de la evolución de la población andaluza y de cada uno de sus componentes: mortalidad, nupcialidad, natalidad y migraciones.

SIDEMA permite de forma amigable transformar las grandes tablas de datos, propias de los estudios demográficos en indicadores y gráficos que facilitan la interpretación de los datos sobre la población.

La estructura de la población es fruto de una historia colectiva en términos de nacimientos, defunciones y migraciones. Así, para entender cómo crece hoy y cómo evolucionará próximamente la población andaluza, resulta imprescindible conocer el pasado.

En los últimos años, a pesar del bajo crecimiento vegetativo, Andalucía ha experimentado el crecimiento poblacional más intenso de su historia, en solo una década la población ha aumentado en un millón de personas, como consecuencia fundamentalmente de la intensificación de los flujos migratorios desde el extranjero.

Este crecimiento de la población nacida en el extranjero provoca nuevas necesidades de información, que, como les he señalado anteriormente, se ha considerado prioritario cubrir en el presente Plan Estadístico de Andalucía.

La primera necesidad detectada es la de incrementar el conocimiento de los efectivos de población extranjera a través de la mejora del aprovechamiento estadístico de los datos padronales.

Para ello en la aplicación denominada Cartografía Censal y padronal se ha desarrollado nuevas funcionalidades que proporcionan información sobre la población extranjera a nivel de sección censal respecto a principales nacionalidades, grandes grupos de nacionalidad y sexo.

En relación al análisis de los procesos de reagrupación familiar y los procesos de movilidad residencial de la población extranjera, se están desarrollando explotaciones específicas de la Encuesta de Variaciones Residenciales.

Para ofrecer información sistematizada sobre las condiciones de vida de la población inmigrante en comparación con las del conjunto de la población, se han realizado cambios en las esta-

dísticas de Movimiento Natural de la Población, los boletines de partos incorporan además de la nacionalidad de los padres (explotada desde 1999) el lugar de nacimiento desde el 1 de enero de 2007 y los boletines de matrimonios incorporarán a partir del 1 de enero de 2009 el lugar de nacimiento de los cónyuges.

Para ofrecer información sobre la población extranjera en relación con la actividad laboral, se están explotando los ficheros de altas laborales de la seguridad social, los ficheros de la Muestra Continua de Vidas Laborales y los ficheros del Movimiento Laboral Registrado con periodicidad mensual.

Para ampliar la información sobre las características de la población comunitaria se está llevando a cabo un estudio sobre los extranjeros retirados en Andalucía.

Estos son algunos ejemplos de las actividades que realiza el IEA en el área de las estadísticas de inmigración.

Además del estudio de los individuos como integrantes de la población, es fundamental conocer sus relaciones comenzando por las familiares.

La visión estadística de familia-hogar como el conjunto de personas, emparentadas o no, que comparten una vivienda, no concuerda con la percepción más extendida en la población de lo que es la familia, ni está adaptada al análisis de importantes fenómenos sociales protagonizados por la familia en un sentido más amplio del término. El concepto de redes familiares pretende incorporar, desde una perspectiva que concibe a las familias como una realidad compleja y cambiante, nuevas dimensiones que permitan subsanar estos sesgos.

El Instituto de Estadística de Andalucía a partir de la Encuesta de Redes Familiares estudia entre otras cuestiones:

- ▶ La incidencia de la variable «hábitat» en la naturaleza de las redes familiares
- ▶ El protagonismo activo de las abuelas y los abuelos en la red familiar
- ▶ El Intercambio y la reciprocidad en las redes familiares

- ▶ Las relaciones intergeneracionales, con especial atención a la dependencia y cuidados a mayores y discapacitados
- ▶ El cuidados de los menores

Respecto a la vivienda algunas de las actividades que se realizan son:

- ▶ La estadística de vivienda protegida
- ▶ La estadística de actuaciones de preparación de suelo
- ▶ La estadística sobre dimensiones físicas
- ▶ El inventario de la planificación urbanística y territorial en Andalucía

Como se ha puesto de manifiesto a lo largo del curso, la medición de la sociedad exige la realización de numerosas encuestas. Sin ánimo de ser exhaustivo, señalaré algunas de las más relevantes para la medición de diversos aspectos sociales.

La ENCUESTA DEL USO DEL TIEMPO DE LOS ANDALUCES tiene por objetivo cuantificar el tiempo que la población andaluza dedica a las actividades de la vida cotidiana, según tipo de actividad y características sociodemográficas. Se presta una especial atención a la explotación de los resultados desde la perspectiva de género, por cuanto que es de especial interés para la conciliación de la vida familiar y laboral analizar las diferencias en los usos del tiempo que se establecen en Andalucía entre mujeres y hombres, de forma comparada con el resto de España y con otros países y regiones europeos, e identificar las variables que influyen más directamente en esas diferencias.

Las CUENTAS SATÉLITES DE PRODUCCIÓN DOMÉSTICA pretenden obtener una visión global de las actividades productivas de los hogares y estimar su valor económico, lo que supone considerar tanto las actividades incluidas en el Sistema

Europeo de Cuentas, como las no incluidas. Una de las fuentes principales para ello es precisamente la encuesta del uso del tiempo de la población.

La CUENTA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN ANDALUCÍA, pretende recoger los ingresos y gastos en materia de protección social que se producen en Andalucía, basándose en la metodología SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas integradas de Protección Social).

Los SISTEMAS DE MEDICIÓN DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y LA ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO EN ANDALUCÍA buscan conocer los equipamientos de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación de la población y el uso que se hace de ellos, así como analizar el grado de implantación de estas tecnologías en la sociedad andaluza.

La ENCUESTA SOCIODEMOGRÁFICA a través de la cual se pretende profundizar en el conocimiento y análisis de las principales transformaciones sociodemográficas de la sociedad andaluza y lo que es aún más importante, comprender cómo lo están viviendo e interpretando las personas que habitan en Andalucía.

La ENCUESTA SOBRE HOGARES Y MEDIO AMBIENTE cuyo objetivo es investigar los hábitos, pautas de consumo y actitudes de los hogares en relación con el medio ambiente, así como estudiar el equipamiento de los hogares y el uso que hacen del mismo, al objeto de que se puedan formular políticas medioambientales relacionadas con los hogares (ahorro energético, reducción del consumo de energía, separación de basuras, etc.).

Los resultados de estas encuestas y de otras muchas que no voy a mencionar, y sobre las que, en la Web del IEA, pueden encontrar una amplia información, tanto de los resultados como de las metodologías empleadas para alcanzarlos, se sintetizan en

una serie de productos destinados a facilitar el aprovechamiento de la información estadística.

Sólo citaré:

- ▶ El Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA),
- ▶ Los Indicadores Estadísticos de Andalucía (INDEA).
- ▶ El Sistema de Indicadores de las Ciudades de Andalucía

Tras esta presentación de algunas de las actividades y productos estadísticos del IEA que ayudan a la medición de la sociedad, deseo centrarme, por su relevancia para el análisis de los cambios sociales, en los aspectos que consideramos que deben ser incorporados a toda la actividad estadística y que en el vigente Plan Estadístico se denominan ejes transversales.

La perspectiva de género en las estadísticas públicas tiene entre sus objetivos suministrar información para el seguimiento de las políticas de igualdad de género impulsadas por el Gobierno andaluz.

El lunes pasado el subdirector del IEA, Juan del Ojo les habló extensamente sobre las actividades que el Sistema Estadístico de Andalucía está realizando en el desarrollo del eje transversal de género. Por ello solo voy a realizar algunas reflexiones sobre su importancia.

El primer Gobierno paritario en España ha impulsado la aprobación de leyes importantes como la Ley contra la violencia de género o la Ley de Igualdad de Género y lleva a cabo una multitud de planes y programas para hacer realidad la igualdad que es una aspiración de las mujeres y una necesidad social y económica.

Una acción clave para la igualdad y para la plena incorporación de las mujeres a la vida social y laboral es la de facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral a los hombres y a las mujeres.

La necesidad de la conciliación, durante mucho tiempo considerado un problema de las mujeres o, como mucho de las familias, se ve ya como algo que afecta a toda la sociedad y a su sistema productivo. Un mercado de trabajo sostenible, teniendo en cuenta la situación demográfica actual y futura, es aquel que da cabida sin cortapisas ni discriminaciones a todas las mujeres que necesitan y desean trabajar.

Todas estas políticas solo pueden llevarse a cabo eficazmente si se realiza un seguimiento continuo y transparente de la situación de hombres y mujeres.

Ello exige, además de la desagregación por sexo de todas las estadísticas relativas a personas, un esfuerzo para que la perspectiva de género se incluya desde el mismo comienzo del diseño de cada operación estadística.

El segundo eje transversal para nuestro Sistema Estadístico es el de Territorio. Si el objetivo del eje de género es ayudar a las políticas de igualdad, el de territorio pretende ser un instrumento para las políticas de cohesión territorial, de gran importancia para una región como Andalucía, grande y diversa.

Es un objetivo de la Estrategia para la Competitividad conseguir que el crecimiento económico se traduzca en un desarrollo socioeconómico territorialmente equilibrado, propiciando la mayor articulación y vertebración de los diferentes espacios económicos.

Para ello es necesario disponer de información estadística con el máximo nivel de desagregación. Actualmente el máximo nivel alcanzando para algunos indicadores es el de la sección censal. El cambio de las secciones producto de la propia evolución demográfica produce la imposibilidad de elaboración de series estables para esos indicadores. Por ello algunos de los proyectos que está acometiendo el IEA en colaboración con el Instituto de Cartografía tienen por objetivo la plena integración de la información Geográfica y Estadística. Entre ellos hay que destacar el proyecto GESTA que permitirá integrar el Registro de población con un callejero unificado, lo que supondrá una herramienta fundamental en políticas como la de vivienda.

El tercer eje transversal es el de la sostenibilidad. Como cualquier palabra o concepto que tiene éxito, la sostenibilidad, se presta a todas las confusiones y a todas las simplificaciones. Pero contiene un imperativo claro, debemos preocuparnos, en toda actividad humana, por asegurar la continuidad medioambiental, económica, social, demográfica.... Que la producción de hoy no agote los recursos que serán necesarios mañana, que los costes ocultos no aparezcan en la contaminación de los ríos o del aire. Que el mundo que dejaremos a nuestros hijos, a nuestros nietos, sea un mundo más amable que el nuestro y no un mundo agotado y seco. Que las familias no tengan que elegir entre tener hijos o pagar la hipoteca, entre su presente y nuestro futuro.

Según el conocido «Informe Brundtland», de 1987 («Nuestro futuro común») es sostenible «el modelo de desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las actuales generaciones sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas».

Para dar un contenido concreto a una meta tan amplia, se ha formado la llamada «Estrategia Europea de Sostenibilidad» (EEDS), planteada en Helsinki en 1999, aprobada en 2001 y ampliamente renovada en Junio de 2006.

En la revisión de 2006 se introdujo un principio general consistente en «determinar y elaborar medidas que permitan mejorar continuamente la calidad de vida para las actuales y futuras generaciones, mediante la creación de comunidades sostenibles capaces de gestionar y utilizar los recursos de forma eficiente, para aprovechar el potencial de innovación ecológica y social que ofrece la economía, garantizando la prosperidad, la protección del medio ambiente y la cohesión social».

La Estrategia Europea de Sostenibilidad pretende ser el marco de referencia para las Estrategias de los estados miembros, que se plantea en siete ámbitos principales:

- ▶ Cambio climático y energía limpia
- ▶ Salud pública

- Consumo y producción sostenibles
- Inclusión social, demografía y flujos migratorios
- Conservación y gestión de los recursos naturales
- Transportes sostenibles
- Pobreza en el mundo y retos en materia de desarrollo

La preocupación por la sostenibilidad está hoy presente de forma explícita en todos los instrumentos de la estrategia de desarrollo impulsada por el Gobierno andaluz. En la programación económica general y específicamente en la Estrategia para la Competitividad en Andalucía, en numerosos Planes Sectoriales de las Consejerías de la Junta de Andalucía, de ahí que el Plan Estadístico de Andalucía lo considere como elemento transversal.

La sostenibilidad en la política económica supone, por un lado, la consideración del medio ambiente en todas las políticas sectoriales y viceversa, es decir, la inclusión de otras variables (demográficas, sociales, económicas, culturales, etc.) en la concepción del medio ambiente, el diseño de la política ambiental y los instrumentos empleados para su implementación.

Este es el enfoque que ha impregnado la elaboración de la Estrategia para la Competitividad de Andalucía al considerar, en primer lugar, un planteamiento estratégico de carácter horizontal que integra las prioridades en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible y, en segundo lugar, al incorporar la dimensión ambiental a muchos de los objetivos y líneas de actuación de otras políticas sectoriales.

Desde el punto de vista de los instrumentos empleados se trata de pasar de políticas reactivas de «control y mando» a políticas proactivas, que solo puede diseñarse y llevarse a cabo con eficacia, si se dispone de un adecuado sistema de información estadística.

Entre las actividades del IEA dentro de este eje, cabe citar el inventario de indicadores de sostenibilidad que permite relacionar cada uno de ellos con las fuentes de información que permi-

ten su cálculo y la próxima publicación del cálculo del sistema de indicadores de desarrollo sostenible de la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat) para Andalucía, que se agrupan en las áreas de:

- ▶ Desarrollo económico
- ▶ Pobreza y exclusión social
- ▶ Envejecimiento de la sociedad
- ▶ Salud
- ▶ Cambio climático y energía
- ▶ Producción y modelo de consumo
- ▶ Gestión de los recursos naturales
- ▶ Transporte
- ▶ Buen gobierno

Como resumen de lo señalado hasta ahora me gustaría reiterar que el sistema estadístico de Andalucía al medir los fenómenos sociales, presta un servicio público de enorme trascendencia. Son muchos los temas que no he citado, no porque tengan menor importancia dentro de la actividad del sistema estadístico de Andalucía, bien porque han sido tratados por otros intervinientes en el curso, como por ejemplo la economía no declarada, o la I+D+i, o simplemente por la imposibilidad de abarcar toda la actividad del sistema estadístico en una conferencia.

Espero que con lo expuesto hasta ahora les haya ayudado a ver que además de las estadísticas económicas que suelen considerarse como la casi única, o al menos la principal actividad de los institutos de estadística, son muchos los fenómenos sociales que son objeto de atención prioritaria para la estadística oficial.

Quiero dedicar la última parte de mi intervención al papel de la estadística oficial en la evaluación.

Como les he mencionado el Plan Estadístico de Andalucía se estructura en objetivos generales y uno de ellos es precisamente el referido a la evaluación de las políticas y los servicios públicos que tiene entre sus objetivos específicos:

- ▶ Avanzar en el suministro de la información estadística necesaria para la construcción de indicadores de evaluación de políticas públicas y contribuir a la definición de procedimientos normalizados para el diseño de indicadores de aspectos tales como la eficacia, eficiencia, pertinencia, impacto o equidad.
- ▶ Establecer mecanismos de enlace entre los indicadores de seguimiento de los planes sectoriales y los procesos de obtención de la información necesaria para su cálculo.
- ▶ Diseñar técnicas específicas para la medición de la satisfacción de la población usuaria de los servicios públicos.

La tarea de evaluación de políticas públicas no es fácil y depende de múltiples factores. De los muchos factores que entran en juego, cabe destacar:

- ▶ La definición concreta de los objetivos que se persiguen.
- ▶ La necesidad de datos y los requerimientos de información.
- ▶ La carga de trabajo y la complejidad de los procesos de evaluación.
- ▶ Los costes de implementación tanto en tiempo como en dinero.
- ▶ Los beneficios (en términos de información para el gestor) que se pueden extraer de cada una de las metodologías posibles.

Estos aspectos, entre otros, son muy relevantes a la hora de definir el tipo de evaluación a aplicar, y se deben tener en cuenta a la hora de decidir la puesta en marcha de un proceso de evaluación ya que pueden condicionar su éxito o fracaso .

La misión del IEA, y del resto de los institutos de estadística, no es evaluar las políticas públicas sino producir la información con los requisitos necesarios para que los responsables de las mismas y la sociedad en su conjunto puedan evaluarlas, y en base a ello mantenerlas o impulsar los cambios necesarios.

Con el fin de favorecer la evaluación como instrumento para la mejora es necesario mitigar la importancia de la evaluación como control, frente a las posibilidades que ofrece como un instrumento al servicio de los gestores públicos y decisores políticos. Desde esta perspectiva es prioritaria la inclusión, dentro de cada uno de los planes sectoriales, de un sistema de seguimiento y evaluación desde el momento en que los programas se diseñan, teniendo presente que información se requerirá, cuando se usará y quien debe suministrarla.

Este tipo de sistema de seguimiento no puede limitarse a orientar la evaluación de forma exclusiva hacia el análisis de los resultados e impactos de los programas, ya que el alcance de la evaluación es mucho mayor y no es posible obviar la importancia de las evaluaciones intermedias de cara a identificar aquellas medidas y acciones que deben ser reforzadas o reconsideradas. Es necesario contemplar la evaluación en todas sus etapas, desde la fase de inicial de detección de problemas y análisis de necesidades hasta la de ejecución y puesta en marcha del programa.

La opción más extendida es la de incluir en cada plan sectorial una serie de indicadores que permiten evaluar si se han alcanzado los resultados esperados en cada momento. Por ello lo primero es plantearse cuestiones tales como:

¿Cuál es la información relevante para la construcción de indicadores de evaluación de políticas públicas?

Hay un elemento diferenciador entre los indicadores de la empresa privada y los de una institución pública.

El cliente de la empresa privada se considera con derecho a un servicio en base al precio pagado, busca la mejor relación coste-beneficio y presta una atención menor a los medios y procedimientos utilizados por la empresa para conseguir esos resultados. La empresa privada se orienta hacia la satisfacción del cliente y se rige por criterios de eficacia y eficiencia.

La razón de ser de la administración pública está en la imposibilidad que tienen los ciudadanos para tomar decisiones y participar como suma de voluntades y actividades individuales en muchas decisiones y actividades que corresponden al conjunto de los ciudadanos. Esta realidad hace que los ciudadanos elijan a los representantes políticos para que tomen decisiones por ellos y estos, a su vez para hacer efectiva la tarea encomendada, delegan su poder en un gobierno que dirige un sistema de empleados públicos.

El carácter no lucrativo de la actividad del sector público y su forma de financiación invalidan la medida del beneficio como indicador de eficiencia y eficacia, característica del sector privado. Esta realidad hace que los gobiernos tengan que atender, no sólo al cumplimiento de objetivos. Es necesario tener en cuenta otras exigencias para las actividades del sector público en democracias actuales: legitimidad, imparcialidad, transparencia, participación de los ciudadanos.

Teniendo en cuenta que en muchos casos el ciudadano no paga directamente el precio de coste de los servicios que recibe, no hay que descartar la posibilidad de que la atención al cliente como objetivo prioritario, pudiera conducir a que grupos de interés bien organizados puedan crear la presión suficiente para desequilibrar los intereses colectivos.

Por ello una actuación pública debe medirse en base a una serie de parámetros o atributos tales como:

- **Eficacia:** Grado de satisfacción de los objetivos fijados en los programas de actuación, ya sean estos tácitos o explícitos. Es decir, el grado de adecuación entre los

resultados reales y los previstos, independientemente de los medios utilizados.

- ▶ **Eficiencia:** Relación existente entre los servicios prestados (outputs) en relación con los recursos empleados a tal efecto (inputs)
- ▶ **Impacto:** La forma y grado en que la actuación ha influido sobre el total de la población involucrada
- ▶ **Equidad:** Posibilidad de acceso a los servicios públicos de los grupos sociales menos favorecidos en comparación con los de la media de la población.
- ▶ **Excelencia:** Calidad de los servicios, desde la óptica del usuario. (Orientación al cliente).
- ▶ **Adaptabilidad:** Capacidad para realizar una adaptación flexible a los cambios que se producen en el entorno.
- ▶ **Sostenibilidad:** Capacidad de mantener un servicio con una calidad aceptable durante un largo período de tiempo.

Una vez identificadas las dimensiones que deben ser medidas. **¿cuáles son las características esenciales que debe reunir un buen indicador?**

A la hora de fijar los indicadores debemos tener en cuenta al menos las siguientes características esenciales:

- ▶ **Pertinencia:** Que realmente mida aquello que se pretende medir.
- ▶ **Relevancia:** Que tenga alta significación en relación a los objetivos.
- ▶ **Accesibilidad:** Que el esfuerzo y coste de la recopilación de datos sea asumible.
- ▶ **Sensibilidad:** Que tenga capacidad para que identificar variaciones pequeñas en el fenómeno que se mide.
- ▶ **Comparabilidad:** Que esté definido y calculado de forma similar a los utilizados en la evaluación de pro-

gramas con los mismos objetivos de otros territorios o tiempos.

- **Preciso:** Que tenga poco margen de error.
- **Objetivo.** Que su resultado sea independiente del evaluador.
- **Apropiado:** Que sea útil para la mejora.

Esta enumeración de propiedades deseables pone de manifiesto la dificultad para definir buenos sistemas de indicadores para la evaluación de políticas públicas, máxime cuando una mala definición de los indicadores puede provocar el «efecto faro negativo» y crear incentivos perversos. Los distintos agentes tratarán de verse bien reflejados en el indicador olvidando que es una herramienta y que el fin de las políticas públicas es mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, y no el mejorar el valor del indicador, que siempre será la medición de un modelo simplificado de la realidad.

Termino con una declaración de las Naciones Unidas que sintetiza perfectamente lo que he tratado de transmitirles:

«La estadística oficial constituye **un elemento indispensable** del sistema de información **de una sociedad democrática**, que proporciona a las instituciones oficiales de la nación, al sector económico y al público, **datos acerca de la situación económica, demográfica, social y medioambiental**. Con este fin, los organismos responsables de la estadística oficial deben elaborar estadísticas oficiales con **criterios de utilidad e interés público** y facilitarlas con **imparcialidad** para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de acceso de información pública».

Acuerdo de la Comisión
Estadística de las Naciones Unidas

Muchas gracias.

9. Conferencia de clausura: Estadística y gobernanza económica en Andalucía

**Gaspar Llanes Díaz-Salazar, Secretario General
de Economía de la Junta de Andalucía**

En economía no tenemos leyes, de hecho lo único que podemos intentar conseguir son hechos estilizados sujetos a una probabilidad de ocurrencia. Por ello, sin lugar a dudas, sin la Estadística sería imposible la ciencia económica y la labor de gobernanza económica para una sociedad.

La estadística contribuye a la gobernanza económica, desde dos vertientes. Por una parte, gracias a los sistemas de información para obtener datos sobre la realidad, sobre la cual se quiere incidir. Esta labor es fundamental. Muchos economistas, también han sido estadísticos. Algunos por esta labor han obtenido premios nobeles, el más alto reconocimiento internacional, como Wassily Leontief, Laurence Klein y Richard Stone. Sí pero también la estadística contribuye a poder sacar conclusiones de esa información para poder llegar a hechos estilizados que funcionan a modo de leyes en el ámbito económico.

Éste es el enfoque que quiero darle a esta conferencia: utilizar datos y teorías económicas para sacar conclusiones de esos datos y orientar dicha información hacia el análisis de lo que es el problema más importante que la sociedad padece en estos momentos: la crisis económica. En mi conferencia voy a intentar primero, sacar algunas conclusiones sobre lo que es el proceso económico, sobre los que son las crisis económicas y sobre lo que suponen los ciclos económicos, una rama de la economía

donde se mezcla estadística y gobernanza económica de una manera absolutamente hermanada.

En este sentido, es importante hacer referencia a los fundamentos del crecimiento económico, a través de la Teoría del Crecimiento Económico que nos ofrece conclusiones sobre cuáles son los factores que en la gobernanza económica hay que tener en cuenta para propiciar el crecimiento económico de un territorio. Dicho esto expondré cual es la situación actual, de dónde hemos venido, por donde hemos pasado, los riesgos que se han asumido y, sobre todo, por dónde se puede ir y qué se puede hacer para intentar salir de la crisis económica y potenciar la recuperación. Este es el sentido estratégico de lo que voy a exponer.

En primer lugar, quiero hablar de los ciclos económicos. La economía como el mito de Sísifo, no tiene una senda recta por la cual camina a lo largo de la Historia, está llena de montañas y de valles. Es cierto que cuando uno va caminando y tiene que atravesar una montaña parece que la montaña nunca termina, pero antes o después termina. Cuando uno va hacia abajo parece que nunca acaba, parece ser el abismo, pero al final acaba. Esa es la senda de la economía, pero debemos lograr que a estas montañas al final le podamos construir túneles, por los cuales nos libremos de las graves consecuencias sociales de estos altibajos.

La ciencia económica ha tenido numerosos autores que han investigado sobre este tema y han unido conocimientos estadísticos con conocimientos económicos para intentar responder al por qué y a las causas. El primero fue un médico y economista francés, Joseph Clement Juglar que en 1863 descubrió que la actividad económica cada 7 ó 10 años mostraba caídas periódicas. La producción caía mucho y después se recuperaba de una manera poco comprensible. Se creía, hasta entonces, que se producían por circunstancias aleatorias. Fue el primero que se dio cuenta que estas caídas obedecían a un patrón, una evolución conjunta de la actividad financiera y de la actividad real. La actividad financiera bursátil y la actividad real fluctuaban y se interrelacionaban. La compleja evolución de la cifra de los negocios, del

paro, del empleo, que tenía enormes repercusiones en términos de revueltas sociales en aquella época, no obedecían a fenómenos aislados sino recurrentes.

Se siguió el camino marcado por este precursor de la teoría de los ciclos por muchos otros autores, desde la Economía Marxista hasta la Escuela Austriaca que han intentado dar explicaciones al misterio. Yo señalaría también a otro economista estadístico que es Wesley Clair Mitchell que en 1913 escribe «El Ciclo de los Negocios» (*Bussines Cicles*), un libro extraordinario, que posteriormente ha sido difícil de mejorar, en la descripción y análisis de lo que son los ciclos. En aquella época prácticamente no existían estadísticas, tuvo que hacer una gran labor recopilatoria para llegar a las conclusiones a las cuales llegó. Éste autor era discípulo del institucionalista Thorstein Veblen, economista y sociólogo, posteriormente fue también el maestro de un gran economista y premio Nobel, Simon Kuznets. No podemos olvidar también a Joseph Alois de Schumpeter que propuso que la capacidad emprendedora y la innovación eran los factores que estaban detrás de todo ciclo de los negocios.

Podemos hablar también, de un autor más reciente, como es el Premio Nobel Robert Lucas que en 1975, contribuye con su teoría de las expectativas racionales, y del reciente Premio Nobel, en el año 2004, Edward C. Prescott que construye la Teoría del Ciclo Real, donde concluye sobre la importancia que tiene la productividad total de los factores en la evolución del ciclo.

Como aplicación práctica de esta historia de la ciencia económica, en el gráfico 1 se muestra el perfil de la economía andaluza de 1900 a 2010, el PIB en términos reales (gráfico 1).

Una primera conclusión del gráfico 1, que se repite prácticamente en todas las economías desarrolladas, en especial en los períodos en que se ha apostado por la libertad de las personas y la libertad económica, es que el PIB crece con altibajos en una senda de crecimiento exponencial. Cuando en nuestra historia nos vimos truncados en la libertad, se produjo un valle que tardó casi 40 años en recuperarse. A Andalucía no le afectó mucho la crisis

de 1929, sí la guerra civil y la dictadura. Vemos que a partir de los años sesenta se produce un cambio estructural que supone el inicio de la dinámica de crecimiento actual.

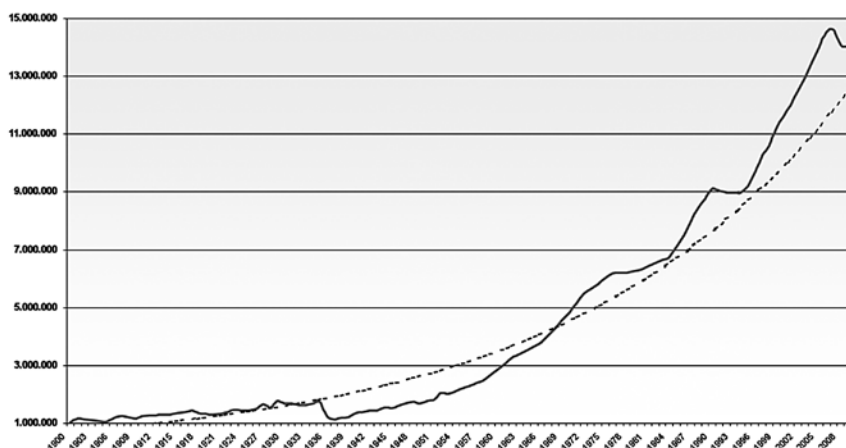


Gráfico 1. Perfil de la economía andaluza 1900-2010.

Hay una conclusión en economía importante que nos hace ser optimistas en tiempos de crisis y es que a lo largo de la historia la senda de crecimiento es algo natural en las sociedades democráticas avanzadas, con lo cual esto es algo que tiene que dar idea de que de toda crisis, por muy profunda que haya sido, se sale. El problema es cuánto tiempo se tarda en salir y qué consecuencias tiene y por tanto el cómo, e indagar el por qué. Todas estas cuestiones son importantes porque influyen en la coyuntura del momento y muchas personas que padecen las consecuencias.

Hay una tendencia natural al crecimiento. Los que se dedican a la psicología económica nos dicen que esto obedece a la tendencia natural de la búsqueda de la felicidad del ser humano que hace que en las sociedades que apuestan por la libertad sus economías son de crecimiento.

Hay otras lecciones que podemos sacar de las estadísticas. Desde el punto de vista del análisis cíclico es el NBER «National Bureau of Economía Research» estadounidense, el que se encarga de fechar cuando comienzan los ciclos y cuando terminan. Utilizando los datos de esa oficina, que lo hace para el ciclo estadounidense, pero que en definitiva el ciclo estadounidense es el que marca la pauta cíclica de la economía mundial, con matices, como después veremos en el caso español y andaluz. La reflexión de esa estadística, respecto al fechado de ciclos, nos permite llegar a unas conclusiones que pueden ser interesantes desde el punto de vista económico para poder matizar sobre determinadas cuestiones.

La primera es que desde el año 1929, en ochenta años se han producido catorce crisis. Parecen muchas, pero os puedo decir que de las catorce crisis, la duración media de estas crisis es de once meses. Es cierto que hay dispersión, de las catorce el rango es de los seis meses a los cuarenta y tres meses de la Gran Depresión. La mediana, otra estadística muy importante de centralidad, también es de once meses, con lo cual excepto el outlier de la Gran Depresión el resto casi tendría una distribución normal entre seis y dieciséis meses. Podríamos por tanto, en función de esa estadística, dimensionar nuestra crisis actual. Nuestra crisis empezó en el tercer trimestre de 2007. Si se fechara la salida en este momento sería similar a la Gran Depresión con más de treinta y seis meses. En cualquier caso ya sería la segunda mayor crisis de nuestra historia contemporánea, equivalente a la larga depresión de 1879, que fue la segunda mayor depresión conocida en la historia del mundo capitalista.

Otra cuestión importante es comparar estas crisis con las expansiones ya que las crisis tienen una probabilidad de ocurrencia del veinte por ciento y las expansiones de un ochenta, por lo que la situación normal en la cual vivimos es de estar en expansión. Las expansiones tienen un periodo medio de cinco años, cinco veces más que las crisis. El rango de las expansiones es muchísimo más amplio, desde doce meses a ciento veinte meses. En las

crisis era seis, el mínimo sería multiplicar por dos y el máximo sería multiplicar por tres, de cuarenta y tres a ciento veinte meses. El máximo período de expansión ha coincidido en los años sesenta y el segundo máximo ha sido el reciente al lado de la evolución de la economía mundial desde el año 1994 hasta 2007.

Por tanto la situación normal de la economía es de expansión, quizás por eso comprendemos menos las crisis, porque nuestra psicología no está preparada y la experiencia de los gobernantes tampoco.

Hay otra cuestión relevante que versa sobre la previsibilidad o imprevisibilidad de las crisis. Por muchas razones y sobre todo por razones científicas es imposible prever una crisis y esto es algo que debe ser evidente. Si nos fijamos en la Teoría de las Expectativas Racionales llegaríamos a la conclusión que si fuera previsible una crisis se establecerían los mecanismos de arbitraje oportunos para que no sucediera, pero sin embargo lo que observamos es que los agentes económicos y sociales tienen una actitud pro-cíclica y son causas de las crisis más que de las soluciones. Con lo cual todo aquel que hable de la predicibilidad realmente tiene una conclusión interesada porque desde luego no es científica. Ninguna de las crisis que han sucedido fue predecible. Se han generado alarmas, a posteriori, la mayoría.

Por ejemplo, en primavera de 2007 el FMI, que es el organismo encargado de velar por la situación económica y financiera de la economía mundial, en su publicación «World Economic Outlook» concluyó que los riesgos de la economía mundial se habían hecho extremadamente bajos. En agosto de 2007 se inició la actual crisis financiera y económica internacional.

Podemos sacar también conclusiones muy interesantes en relación a cómo se ha salido de las crisis y cómo incide, porque una situación de crisis no repercute en todas las economías por igual. Las incidencias dependen de varios factores y las salidas dependen básicamente de un factor: la confianza.

En casi todas las crisis la salida se obtiene cuando se recupera la inversión privada. Cuando pasan de tasas negativas a tasas

positivas ese es el momento en el que se puede fechar una salida, que normalmente coincide con la evolución del empleo no agrario. Por tanto la inversión privada juega un papel fundamental y eso se traduce en confianza. La inversión privada requiere confianza y esa es una labor fundamental y una lección de la historia que tenemos que aprender: generar confianza es la base de una política de recuperación.

Otra conclusión es que la incidencia depende básicamente, en las diferentes economías, de dos cuestiones fundamentales: la diversificación económica que tenga esa economía y de la productividad. A mayor diversificación y mayor productividad, aunque las crisis incidan en todas partes, los efectos son menores, la recuperación es más rápida y más sólida.

Coincido con Prescott, en que no hay que preguntarse tanto por cómo hemos llegado a esta situación, sino como estamos saliendo. Como la condena del mito de Sísifo, magníficamente comentada por Albert Camus, la actividad humana está sometida a los vaivenes cíclicos de actividad económica y eso es un fallo del modelo capitalista, para lo cual el sector público tiene que estar preparado y tiene que pensar en esa clave cuando está escalando con la dicha del esfuerzo la montaña del interés general.

En Andalucía durante toda la primera parte del SXX, la actividad económica estaba sometida a profundos vaivenes, una actividad frenética de Sísifo, era una economía débil, poco diversificada, con poca productividad y muchas alteraciones cíclicas. Lo peor fueron los años posteriores a la Guerra Civil. Sin embargo, a partir de 1959, cuando hay un programa de liberalización económica, se empezó a abrir la sociedad al exterior y con más libertad y desde entonces casi no hemos conocido las crisis. En el año 1979 hay un crecimiento cero. En 1992 y 1993 hay un par de años negativos. La mayor crisis es con diferencia la actual en el año 2009 donde cae el PIB un 3.5% que es el mayor decrecimiento en la economía andaluza en cincuenta años. (ver gráfico 2).

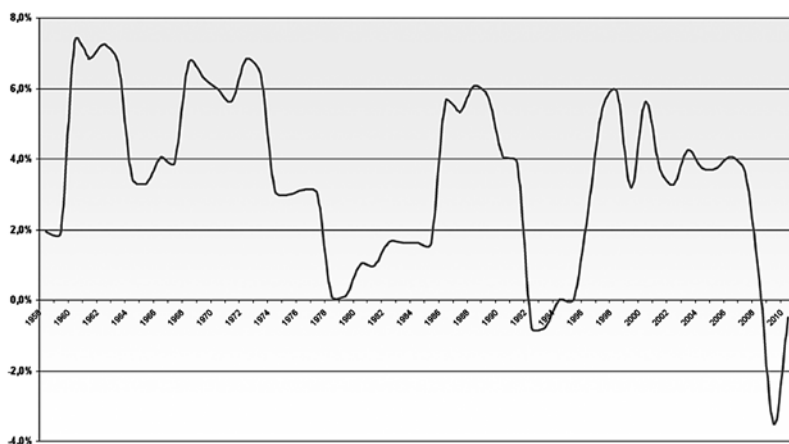


Gráfico 2. Perfil de la economía andaluza 1958-2010.

A partir del año cincuenta y nueve nuestra economía empieza a ser más completa y cada vez más diversificada, de hecho nuestro potencial de crecimiento es de tasas del 3% al 4% que es muy elevada y que ha supuesto un cambio estructural de la economía andaluza.

Para estudiar como potenciar nuestra economía y propiciar la recuperación es relevante estudiar las nociones que nos ofrece la Teoría del Crecimiento Económico, una rama de la ciencia económica, en la cual se mezclan Métodos Estadísticos, Econometría y Teoría Económica. Hay numerosos autores como Abramóvich y Solow que en los años cincuenta son los referentes de esta materia, con el precedente anterior de Cobb-Douglas en los años treinta. Posteriormente, hay sobre todo en Norteamérica son autores como Lucas, el más reciente Raymond Barro o Summer de la década de los noventa que estudian las relaciones económicas internacionales con bases de datos mundiales. En España, tenemos a Ángel de la Fuente, a González Páramo y a Sala i Martín que son autores que han dedicado su vida académica a indagar sobre estos temas. Los primeros modelos son los que intentan explicar las fuentes del crecimiento económico. Como sabéis el crecimiento se explica en los factores que lo puedan hacer posible que son capital y trabajo, pero no se explica sólo por la mayor dotación de capital o la mayor cantidad de traba-

jo. Hay otra variable que es la fundamental que es el progreso técnico. Las funciones de crecimiento económico son complejas y a veces confusas, pero en definitiva enseñan que el progreso técnico requiere libertad, estabilidad económica y formación e innovación y explica la mayor parte del crecimiento de las sociedades avanzadas.

Las conclusiones a las que nos lleva esta teoría son muchas y, aunque dependen de los juicios de valor, hay dos conclusiones fundamentales que he aprendido de estos autores.

En primer lugar que las ganancias de productividad son las que están detrás del crecimiento económico y explican la capacidad de desarrollo de una sociedad. Si lo pensáis es obvio, si somos más productivos los salarios que se ganen en esa economía serán superiores y por tanto la capacidad de tener nuevos productos y servicios son mayores porque hay mayor capacidad de gasto e inversión. Las ganancias de productividad dependen fundamentalmente de dos factores principales. La primera son las dotaciones de capital no residencial, mayores dotaciones de capital residencial explican casi el 50% del crecimiento económico.

Las infraestructuras públicas contribuyen beneficiosamente a consolidar un modelo más productivo, pero llegados a unos niveles, la capacidad de generar productividad y crecimiento y, por lo tanto, de ser rentable disminuye. Dentro de este tipo de infraestructuras, las que solucionan problemas de aglomeración son las más necesarias y las más rentables desde el punto de vista del crecimiento económico.

Una primera conclusión es que, lo importante es la inversión no residencial, la inversión pública y empresarial. El sector público al final tiene una capacidad de generar desarrollo pero es imposible sustituir a la iniciativa privada, la capacidad de emprendimiento que hace que la sociedad sea más desarrollada.

Unido a eso hay otra segunda conclusión que es que el progreso técnico depende de dos variables claves: la capacidad de emprendimiento e innovación de la población y la excelencia en

la educación. Esto dará mayor capacidad para solucionar los problemas que existan en la sociedad.

Analizando nuestra evolución económica de los últimos veinte años en la que hemos vivido una de las fases de mayor crecimiento de nuestra historia y entrando ahora un poco más en la perspectiva política, tenemos que hacer un análisis sobre nuestras fortalezas y nuestras debilidades, qué es lo que se ha hecho bien y qué es lo que ha faltado. Aquí hay que sacar datos estadísticos que refuerzan imágenes positivas de nuestro modelo de crecimiento que también tienen mucho que ver con lo público.

Las inversiones públicas se han dedicado a dos cuestiones fundamentales incrementar el capital privado no residencial, las infraestructuras económicas y a propiciar el desarrollo del tejido empresarial, el capital no residencial privado.

En primer lugar tenemos una red de alta capacidad en auto-vías que con 2549 km, supera cuatro veces más de lo que había hace veinte años. También hay otros tipos de infraestructuras muy relevantes de tipo energético o de tipo social como las universidades. Universidades modernas donde nos hemos formado todos. Podemos sentirnos muy satisfechos de los avances que se han conseguido. La formación de excelencia ha contribuido a que nuestro tejido empresarial sea más sólido. Mirado con perspectiva histórica nuestro tejido empresarial es un 50% superior al de hace veinte años. Contamos con unas 500.000 empresas mientras que hace veinte años no llegaban 250.000, lo que es un avance sustancial. Por ejemplo, empresas de más de diez trabajadores, que son las que tienen ya una capacidad para internacionalizarse ascienden a más de 25.000, han crecido más del doble en los últimos veinte años.

Otro de los pilares es nuestra investigación y desarrollo (I+D). Se gastan más de 1500 millones de euros en I+D, que aunque siguen siendo pocos dentro del panorama europeo, no lo son tanto si miramos la evolución (se ha triplicado en términos reales en quince años) e indagamos donde se produce esa investigación. Somos asimilables en la investigación fomentada desde lo públi-

co, pero estamos a una gran distancia en la propiciada desde el tejido empresarial. Este es un avance que se requiere profundizar en nuestra estrategia de futuro.

La cualificación también ha contribuido a la modernización de nuestras empresas. Las personas ocupadas con formación de nivel más alto de secundaria o universitaria ya son el 84% de nuestra fuerza laboral, más del doble de la que había hace quince años.

Con estos datos comprendemos mejor muchas de las políticas que se han instrumentado y que son las fuerzas motrices que nos permiten ser optimistas sobre nuestra evolución futura. Porque tenemos algo sobre lo que sustentar nuestro crecimiento. Nuestras empresas se han internacionalizado y nuestra tasa de exportación es mayor del 30% del PIB. Los niveles se han multiplicado por dos en términos reales en quince años.

Es decir, tenemos mayor capacidad emprendedora, mayores dotaciones de capital público y privado no residencial, mayor capacidad de investigación y emprendimiento. Aunque quizás todo ello no sea suficiente, sobre todo en términos de empleo y eficiencia y eficiencia, que son las variables sobre las que tenemos que seguir insistiendo.

La crisis también nos ha hecho ver con mucha claridad nuestras debilidades. A pesar de todo nuestro decrecimiento del producto interior bruto no ha sido muy fuerte, pero es cierto que las repercusiones en términos de tasa de paro han sido muy elevadas. Hay una serie de variables que nos tienen que hacer pensar y que tenemos que corregir sustancialmente.

La primera es el sobredimensionamiento del sector de la vivienda y en general del sector construcción. La inversión residencial, muy importante para el bienestar ciudadano, no tiene una tasa de retorno productivo relevante, ni aumenta la productividad, ni aumenta la capacidad de crecimiento de la economía y eso preocupa porque son inversiones decididas por los agentes económicos y por los ciudadanos. La inversión residencial ha supuesto más de un tercio de nuestra inversión total, el doble de lo que se invierte en Europa y explica muchos otros problemas

de la cultura económica que tenemos y que son complejos de solventar. Por un lado, es sorprendente como en estos momentos teniendo tanta oferta de vivienda los precios no caigan como lo ha hecho en otros mercados como Estados Unidos, donde el precio ha bajado entre un 30% y un 40%, dependiendo de las zonas incluso más.

Si estudiamos la capacidad que tenemos de absolver un determinado precio en la economía española en función del precio de los arrendamientos, de los salarios o de la renta disponible, la conclusión es que están sobrevalorados, más del 15% que, aproximadamente, ha bajado. Además está el problema que ha provocado en el sistema financiero que ha financiado la inversión. Entorno al 60% del crédito vivo de las entidades financieras españolas está en vivienda, constructoras e inmobiliarias. Esta situación se da tanto en la banca como en el sistema de cajas de ahorro.

Debemos reflexionar sobre nuestro modelo productivo, condicionado por la fuerza de las actividades constructoras. Nuestra productividad es 10 puntos inferior a la media española y 21 puntos inferior a la media de la Zona Euro. Teniendo la misma moneda, significa que producimos productos de menor valor añadido, que tenemos menos mercado o que produciendo lo mismo lo hacemos a precio más alto. Productividad no significa destruir empleo, la productividad es la base para crear empleo, si una empresa carece de ella es imposible que cree empleo y se paguen mayores salarios en la sociedad actual.

La evolución de la productividad en estos quince años de expansión ha sido muy baja, la productividad andaluza ha decrecido 0,9 puntos, en España 0,4 puntos, en Europa tampoco ha crecido mucho. Tenemos que reflexionar sobre muchos aspectos y liberalizar nuestra economía, sobre todo el sector servicios que no está sometido a la competencia exterior y que tiene trabas administrativas sobre todo en el ámbito local.

Señalar otro aspecto muy importante que es la dualidad del mercado de trabajo. La actual crisis la han padecido las personas

que, sobre todo, tienen contratos temporales. Hay una gran dualidad en la contratación. Este es un problema para la generación de empleo y, sobre todo, para la estabilidad y la productividad. Los empleos temporales son empleos en los cuales no se invierte en formación, en excelencia y en definitiva en inversión y en productividad. Son empleos que intentan sostener una demanda que el empresario cree que es artificial y por eso contrata temporalmente.

Tenemos que solventar ese tipo de problemas y también desde el punto de vista de la dualidad es muy importante incorporar la productividad en la negociación colectiva también con la contrapartida de la participación de los trabajadores en los órganos de gobierno de las empresas. Si cogemos los datos de los últimos 25 años de salarios y productividad a nivel de ramas de actividad y hacemos un modelo econométrico, hay sectores que han ganado productividad año por año y los salarios no son mayores, ambas variables en términos reales. Lo lógico sería que aquellas ramas de actividad que han tenido una alta productividad tuvieran mayores salarios y no es así. No se puede llegar a una conclusión porque en una nube de puntos, es imposible aproximar una determinada tendencia y el coeficiente de correlación es prácticamente cero. Esto significa que las empresas que van muy bien y tienen una alta tasa de productividad, se benefician de tener salarios menores y, por tanto, tienen una alta tasa de beneficios. Sin embargo, las empresas que tienen una menor productividad tienen que pagar salarios superiores a los que pueden pagar en las condiciones económicas en las que se desenvuelven y se produce un ajuste vía empleo, destruyendo empleo, o vía precio, aumentando el precio del producto.

La evolución de la inflación centro de los problemas que hemos padecido desde la entrada del Euro. La competitividad de los precios en nuestra economía ha descendido un 15%, es decir los precios por este problema inflacionario, han hecho que perdamos competitividad. Una economía inflacionista, en una unión monetaria se come la competitividad del tejido productivo.

Volviendo al tema principal de esta conferencia. La crisis actual es de dimensiones históricas, en sus características y orígenes es prácticamente idéntica a la de 1929. La actuación coordinada de los Gobiernos en el G20 y España ha hecho que la intensidad sea mucho menor, aunque por supuesto sus consecuencias son graves. La estadística y la ciencia económica ha contribuido a que no se comentan los errores de la Gran Depresión, porque en aquella cuando empezaron a caer los bancos y la actividad financiera, inmediatamente los gobiernos actuaron descoordinadamente y compitiendo con la moneda lo cual ampliaba la situación y agudizó los problemas.

Al principio la cooperación en el G20 logró buenos resultados. Se inyectó liquidez para que la repercusión no se amplíe por el sector financiero. Los gobiernos han actuado para no crear proteccionismo. Y se programa un intenso estímulo fiscal. En el momento en que la demanda privada se ha retraído, los diferentes gobiernos han hecho una labor compensadora. Sin embargo, la actuación fiscal ha provocado en la mayoría de los países del G20 un crecimiento del déficit público y las deudas públicas. Prácticamente en todas las economías occidentales se ha provocado un incremento de déficit público en torno a 10 puntos. España afrontó esta situación con cierta ventaja porque tenía una situación económica muy saneada previamente, con tres años de superávit público. Sin embargo, España tiene un alto endeudamiento privado por el «boom del ladrillo», lo cual limita las posibilidades de recuperación.

El endeudamiento ha llegado a unos niveles realmente muy elevados en la UE. España no tiene un nivel de endeudamiento muy alto, menor del 70 %. Teníamos el menor endeudamiento de Europa previo a la crisis 39,6%, y la Unión Europea tiene 25 puntos más que España. Nuestra situación de endeudamiento no es alarmante. Sin embargo de déficit sí porque hay que financiarlo en los mercados en una situación de aversión al riesgo.

	MEDIA 99-06	2007	2008	2009	2010	2011 (SEMESTRE 1º)
AHORRO	22,4	21,0	19,4	18,9	18,5	18,5
INVERSIÓN	27,8	31,0	29,4	24,4	23,0	23,2
CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN	-4,2	-9,6	-9,2	-4,7	-4,0	-4,2
SECTOR PRIVADO	-4,1	-11,5	-4,7	6,4	5,4	3,5
SECTOR PÚBLICO	-0,2	1,9	-4,5	-11,2	-9,3	-7,7
DEUDA BRUTA	197,8	255,9	267,1	288,0	293,9	293,0
SECTOR PRIVADO	146,9	214,9	220,2	225,9	226,4	220,8
SECTOR PÚBLICO	80,9	41,0	46,8	62,1	67,5	72,2
DEUDA EXTERNA FRENTE AL RESTO DEL MUNDO	100,6	148,5	153,7	168,3	164,9	165,1
Nota: % PIB						
FUENTE: INE Y BANCO DE ESPAÑA						

A nivel andaluz es algo parecido. Teníamos superávit desde el plan de estabilidad del año 2003 todos los años hasta el 2007. En el año 2008 tuvimos el primer déficit, en 2009 tuvimos un 1,6 % y en 2011 se estima que sea del 1,4% y tenemos intención en función del programa acordado de disminuirlo al 1,3% en 2012. Nuestra situación financiera tampoco es mala desde el punto de vista de la deuda, Andalucía es de las CCAA que menos debe. En el año 2007 debíamos el 5,1% de nuestro PIB, la media era el 6,7% y actualmente debemos el 9'2% y la media es el 12,5% en 2011. Nuestra situación financiera está más saneada en este sentido.

No obstante, se está notando mucho en los presupuestos, porque los ingresos del modelo de financiación actual provienen de tributos propios o cedidos que tienen una alta elasticidad con la evolución del PIB. Esto es importante porque nuestros gastos son inelásticos, ya que se trata de tener una buena educación y una buena sanidad, que son nuestros gastos fundamentales. El crecimiento del gasto se produce porque hay un crecimiento de la población, un crecimiento del envejecimiento y un crecimiento de las exigencias de la población en cuanto a dotación de estos servicios públicos que son básicos. Esto significa que sea difícil bajar los niveles de gastos y eso es lo que provoca nuestro déficit.

Pero los momentos no se pueden elegir y estamos condicionados por nuestros problemas del pasado. No tenemos un problema de deuda pública pero si uno de deuda privada. El nivel de endeudamiento privado es multiplicar por dos el PIB, es decir la generación de rentas para solventar esa deuda. Debemos más de dos billones de euros de los cuales más de un millón seiscientos mil es deuda externa. Con lo cual es un ejercicio de responsabilidad por parte de todos realizar sacrificios que no pongan en duda la capacidad de financiación de la economía española, del endeudamiento que se ha generado en nuestra fase expansiva.

A pesar de todo hay una variable positiva que invita a la reflexión, en el año 2007 el sector privado tenía un déficit del 12,5% del PIB y el sector público tenía un superávit de 1,9%. Ahora el sector privado tiene superávit y el sector público déficit. Ahora es un buen momento para que esa capacidad de financiación del sector privado pueda reinvertirse, pero la inversión sigue teniendo tasas negativas. La inversión es la variable que está más en rojo de la economía.

Realmente es pronto pero no tenemos otra opción, tenemos que ser capaces de pagar nuestras deudas y tenemos que hacer sacrificios. Hay tres cuestiones fundamentales: comprensión de la situación, imaginación en la respuesta y confianza en que tenemos bases sólidas para salir. En este aspecto el gobierno defiende que hay que ser consciente de que si queremos propiciar el crecimiento hay que reforzar la iniciativa privada y la capacidad emprendedora y de innovación de la misma, por tanto este es el primer pilar de las medidas del gobierno. Así mismo, como el sector financiero está pasando malos momentos, se ha decidido poner recursos públicos para la financiación empresarial, no subvenciones, sino fondos retornables. Estos fondos permitirían entrar en el capital de empresas, en participaciones, en créditos participativos o directamente en préstamos a empresas que sean emprendedoras y tengan capacidad de innovación y no dispongan de financiación, empresas que son viables con potencial de

desarrollo. A esto se le está dedicando más de 900 millones de euros en 2011.

Tenemos que utilizar la imaginación y con el pequeño margen de maniobra que se dispone dar una apuesta que genere confianza. Por un lado confiamos en el empresario que quiera crear un negocio y trabajamos para agilizar y simplificar los trámites administrativos con la generalización, en lo posible, de la declaración responsable, en todas aquellas actividades económicas que puedan ser y no se ponga en peligro un interés general. Esto es fundamental y es algo en lo que coincidimos con el Estado y los Ayuntamientos. Esta es una responsabilidad social también para el empresario. Sobre el que no cumpla la normativa, es sobre el que tiene que caer el peso de la ley. No a priori, a posteriori. Necesitamos reforzar nuestras empresas y agilizar la inversión. Para ello hemos aprobado la Ley 4/2011 y establecido una declaración de interés estratégico de inversiones empresariales que se facilitarán en Andalucía.

Son medidas que pretenden impulsar la iniciativa privada, la capacidad innovadora, la apuesta por la innovación. Y tenemos que hacer esfuerzos entre todos, pero no tocar el sistema de servicios públicos fundamentales que también configura nuestro futuro, como es el caso de la educación, la sanidad y la atención a nuestros mayores. Eso es lo que explica que el esfuerzo presupuestario se realice en algunas inversiones en las que ya tenemos un nivel de dotación suficiente y apostar por la colaboración pública-privada para el desarrollo de infraestructuras como medida alternativa. Son medidas de gobierno que además intentan apostar por una nueva economía basada en la productividad, en nuevos sectores económicos, sectores de futuro con la apuesta por la economía verde, por las TIC, la biotecnología y la industria aeronáutica, entre otras. También por la renovación de nuestros sectores tradicionales.

Para salir de la crisis tenemos sobrados fundamentos económicos para crecer, pero un hándicap muy fuerte como es la falta de capitalización y financiación en nuestra economía. Nuestras

empresas son jóvenes, el 80 % de ellas tienen menos de 10 años y necesitan financiación. Pero nuestras empresas son competitivas y nuestros ciudadanos están formados y están ganando mercados exteriores en los años de crisis. Tenemos que renovar nuestra economía sobre bases sostenibles. Tratemos entre todos, en definitiva de, construir una economía basada en el esfuerzo: esfuerzo en los estudios y la formación, esfuerzo y compromiso con el empleo y la inversión en las empresas y esfuerzo en lo público por hacer más con menos recursos. Una nueva economía donde el mérito y la capacidad deben ser la norma y el pilar de una economía más productiva que cree más empleo.



Academia de Ciencias
Sociales y del Medio
Ambiente de Andalucía



UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

Medir y evaluar la sociedad actual: un reto estadístico



CONSEJERÍA DE ECONOMÍA,
INNOVACIÓN, CIENCIA Y EMPLEO



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE EDUCACIÓN

Fundación

Cajasol

ultramarina

BIC: JFF
ISBN: 978-84-15063-64-4

