

# EL HILO de ARiADNA

## EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO



Observatorio Lucentino  
de Administración y Políticas  
Públicas Comparadas



Universidad de Valladolid



FLACSO  
ESPAÑA



Editorial CEASGA  
42190, Soria  
www.ceasga.es  
info@ceasga.es

Diseño interior y portada: CEASGA  
Edición: 2016  
ISBN: 978-84-945128-1-0

Este libro ha sido posible gracias al apoyo de:



Grupo de Investigación: Ciencia, Tecnología, Democracia y Educación

**FLACSO**  
ESPAÑA



GIR: Trans REAL Lab

Universidad de Valladolid



Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas

Esta obra está sujeta a la licencia Reconocimiento-No-ComercialSinObraDerivada 4.0.



Internacional de Creative Commons

# EL HILO de ARIADNA

EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

---

Coordinadores

JUAN R COCA  
JESÚS A VALERO MATAS

# Índice

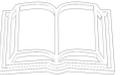
---

1. REDES DE CONOCIMIENTO Y PUEBLOS INDÍGENAS DE LATINOAMÉRICA..... 4  
Carlos García Palacios
2. EXCLUSIÓN SOCIAL, DESIGUALDADES E INEQUIDADES EN SALUD Y EL ROL DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS COMO INSTRUMENTO AL SERVICIO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL,..... 21  
Andrés Cernadas y Luca Chao
3. TRANSFORMACIONES Y MANTENIMIENTOS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA BRASILEÑA ENTRE 2013 Y 2015: DE LAS NUEVAS MOVILIZACIONES DE LA CALLE A LOS VIEJOS FRENOS PARLAMENTARIOS ..... 41  
Emerson Urizzi Cervi
4. EL LOGRO DE UNA DEMOCRACIA DE CALIDAD Y UNA REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA COMO RESULTADO DE LA EDUCACIÓN CÍVICA..... 61  
José Manuel Canales Aliende y Adela Romero Tarín
5. BIOTECNOLOGÍAS DEL CUERPO INTERSEXUAL. UNA HIPÓTESIS PARA CONSTRUIR GARANTÍAS JURÍDICAS..... 76  
Daniel J. García López
6. VIOLENCIA ENTRE NIÑOS Y ADOLESCENTES: ANÁLISIS Y PREVENCIÓN..... 99  
Cristina Cuenca Piqueras



# REDES de CONOCIMIENTO Y pueblos INDÍGENAS DE LATINOAMÉRICA

 **CARLOS GARCÍA PALACIOS**  
Flacso-España



## INTRODUCCIÓN

En la sociedad globalizada del siglo XXI, las redes de conocimiento constituyen las máximas expresiones del hombre como productor de conocimientos y su necesidad de intercambiar y transferir lo que aprende y lo que crea, a partir de la interacción social dentro de una plataforma tecnológica y un contexto muy particular. Para su desarrollo, toda red necesita vincularse a una revolución individual y colectiva relacionada con la evolución mental, donde el aprendizaje es el factor clave. Este es el caso de algunas comunidades indígenas de

Latinoamérica que están incursionando en actividades turísticas, donde las denominadas redes de turismo comunitario, juegan un papel fundamental.

## LA RELACIÓN ENTRE EL TURISMO Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS

A partir de la evolución y especialización del turismo rural y como parte constitutiva de un turismo de tipo cultural, aparece una nueva modalidad orientada al conocimiento de las tradiciones y costumbres

locales, así como también al desarrollo de actividades de intercambio cultural con habitantes originarios de las áreas visitadas denominada Etnoturismo. Dicha variante fue definida como: “una actividad turística centrada en la cultura étnica vigente y pasada, que un grupo social diferenciado de la sociedad nacional expresa a través de sus manifestaciones cotidianas y festivas, materiales y espirituales, con arraigo y localización preferentemente en un espacio rural (Sepúlveda, 2005). Pero más allá de esta definición, lo cierto es que hasta el día de hoy no existe un concepto unificado para la actividad turística gestionada por pueblos indígenas, aun cuando en la práctica esta variante turística hace referencia a dos componentes básicos, que actúan en forma complementaria: ecología y cultura.

De este modo, términos como Etnoturismo, Ecoturismo, turismo indígena o turismo comunitario son algunas de las denominaciones que recibe esta incipiente modalidad turística, que busca fusionar equilibradamente los factores económicos, ecológicos y culturales, para

conseguir el preciado "desarrollo con identidad", en el que los protagonistas deben ser las propias comunidades y familias indígenas (C, Paillalef y P, Llancaleo 2002).

Ahora bien, este proceso no ha sido fácil de abordar. De hecho, la inversión turística efectuada en sus territorios rara vez ha considerado en la planificación la presencia de estas comunidades, empleando únicamente sus tradiciones y costumbres como bienes transables, proceso que se repite en las distintas etnias que habitan la región. Por su lado la industria de viajes, operadores de turismo y quienes prestan facilidades para la estadía local, sólo las consideran como fuente de mano de obra barata para la atención de los visitantes, o para explotar lo típico o exótico de sus costumbres. Ante este escenario de desprotección, la creación de la Red de turismo comunitario REDTURS por parte de la Organización Internacional del trabajo (OIT) y la intervención del Banco Interamericano de Desarrollo<sup>1</sup> (BID) en la financiación de proyectos



<sup>1</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es una organización financiera internacional con sede en la ciudad de Washington D.C. (Estados Unidos), y creada en el año de 1959 con el propósito de financiar proyectos viables de desarrollo económico, social e institucional y promover la integración comercial regional en el área de América Latina y el Caribe. Es la institución financiera de desarrollo regional más grande de este tipo y su origen se remonta a la Conferencia Interamericana de 1890. Su objetivo central es reducir la pobreza en Latinoamérica y El Caribe y fomentar un crecimiento sostenible y duradero. En la actualidad el BID es el banco regional de desarrollo más grande a nivel mundial y ha servido como modelo para otras instituciones similares a nivel regional y subregional. Aunque nació en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) no guarda ninguna relación con esa institución panamericana, ni con el Fondo Monetario Internacional (FMI) o con el Banco Mundial. En la actualidad el capital ordinario del banco asciende a 101.000 millones de dólares estadounidenses

fueron clave para dar impulso a gran parte de estos emprendimientos, pero aun así, queda mucho por hacer. Todavía se observan distintos niveles de gestión de las iniciativas, lo que responde básicamente a tres factores: *autonomía, instrucción y asociatividad*.

La *primera* se refiere a la capacidad de la comunidad de ejercer el desarrollo de la actividad, lo que implica su poder de reflexión y decisión, respecto de si el turismo se ajusta o no a sus valores e intereses; asimismo, se refiere a la capacidad negociadora de la comunidad indígena.

El *segundo* factor primordial es el nivel de instrucción que poseen los integrantes de la comunidad, lo cual hace referencia a la formación técnica y/o profesional de los individuos, especialmente de quienes ejercen la facultad de tomar decisiones y de negociar con agentes externos a la comunidad. En este sentido, en las iniciativas indígenas se observan distintos niveles de instrucción.

Un *tercer* y último factor que es posible comprobar, se refiere a la capacidad de asociación, el cual forma parte de la tradición indígena, donde el beneficio colectivo tiene poder por sobre el individualismo.

## EL CONCEPTO DE RED

El término genérico "red" hace referencia a un conjunto de entidades (objetos, personas, etc.) conectadas entre sí. Por lo tanto, una red permite que circulen elementos materiales o inmateriales entre estas entidades, según reglas bien definidas. La teoría de redes ha tenido un desarrollo muy rápido a partir de los años ochenta como consecuencia del estudio de la formación de redes en la gestión de negocios. Conceptualmente, las redes son sistemas organizados definidos por un tipo específico de relación que los vincula. El concepto de redes permite analizar tres niveles o escalas distintos: el mundial, el de los territorios de los Estados y el local y con ello intervenir en la tensión local-global y la existencia de las mismas se torna condición para potenciar el carácter endógeno del desarrollo (Santos, 2000).

Al mismo tiempo, las redes no son uniformes, y en un mismo espacio o subespacio existen superposiciones de redes, ya sea principal o afluente de las primeras, en una especie de constelación de nodos, puntos y líneas de enlace. En este entramado la sociedad se apropia en grados diferentes de los beneficios de su uso, a la vez que los diferentes agentes cumplen funciones distintas en su control. Las redes pueden ser



virtuales al mismo tiempo que reales. Y se tornan realmente en reales cuando son utilizadas en el proceso de la acción. A su vez las redes son tanto técnicas como sociales. Se fundamentan en la circulación, en la fluidez y en una cierta condición de uniformización de los flujos y sus códigos. Como sostiene Szarka (1994) para que el concepto sea operativo deben darse dos condiciones: *primero*, la identificación de la existencia de un conjunto de personas, objetos o hechos, lo que permite describir el tipo de red, y *segundo*, la forma en que se constituye, es decir su comportamiento. El conocimiento que circula en la red crea una externalidad positiva en la producción que constituye un valor intangible de enorme significación orientado a la creación de redes productivas locales (Yoguel, 2000).

## EL PAPEL CLAVE DE LA OIT A TRAVÉS DE REDTURS

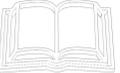
La Red de Turismo Comunitario Sostenible de América Latina, en adelante REDTURS, es actualmente la principal alianza de redes nacionales de turismo comunitario que

existe en la Latinoamérica. Una red de Desarrollo Sostenible que en la actualidad abarca 15 países: Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, Panamá, Argentina, Ecuador, Costa Rica, Venezuela, El Salvador y Chile.

REDTURS fue creada en el año 2001 bajo el auspicio y dinamización de la OIT<sup>2</sup> con la coordinación de Carlos Maldonado, experto en políticas de empleo y desarrollo empresarial. La idea de esta Red se gestó en el propio seno de algunas comunidades indígenas, quienes alertadas por tener conocimiento de que algunas ONG estaban realizando proyectos turísticos en comunidades de la región, piden la intervención de la OIT para que analice cuáles serían los impactos positivos y negativos del turismo en el ámbito de sus comunidades.

REDTURS entre sus objetivos principales, facilita el intercambio de información, difunde experiencia promocional y de mercado y ofrece acceso a servicios de desarrollo de empresas, por ejemplo, ofreciendo formación. Esta Red, tal como consta en su presentación institucional,

<sup>2</sup> El primer gran aporte de la OIT para los pueblos indígenas fue el Convenio 169/1987. Este instrumento de carácter vinculante, protege y regula los derechos de los pueblos indígenas en diferentes áreas de su interés. El Artículo 23 establece que la artesanía, las industrias rurales y comunitarias, deberán tomarse especialmente en cuenta en los programas de formación profesional, con lo que queda establecido que los pueblos indígenas deberán tener el derecho a decidir sus propias prioridades de desarrollo –como sería el caso de incursionar en la actividad turística- en la medida en que este desarrollo afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual.



pretende “apoyar a los procesos de formación y fortalecimiento de las redes de turismo comunitario de América Latina, con el fin de diversificar sus fuentes de empleo e ingreso, valorar su cultura y afianzar la cohesión social.” Para ello fomenta el diálogo social y alianzas entre organizaciones comunitarias, entidades públicas, empresas privadas, ONG, universidades y agencias de cooperación. Por su parte, la OIT provee asistencia técnica y respaldo institucional con el fin de facilitar el acceso de los pequeños negocios rurales a servicios de desarrollo empresarial y a nuevos mercados en condiciones de equidad. Por otra parte, la Red ha venido realizando una serie de reuniones técnicas a nivel nacional y regional para suministrar a los miembros de las comunidades indígenas las capacidades necesarias para promover el turismo en sus tierras nativas y al mismo tiempo respetar y proteger su cultura y patrimonio. En resumen, REDTURS es la sede virtual de un proyecto de la OIT para apoyar a comunidades indígenas y rurales en la generación de empleos decentes y el desarrollo

de economías más sólidas, con respeto al patrimonio cultural y los recursos naturales.

Para hacer frente a este reto, desde la óptica de REDTURS el primer imperativo consiste en alentar procesos asociativos que articulen eficientemente la oferta de servicios; procuren una inserción competitiva en los mercados y fomenten el uso sostenible del patrimonio comunitario. El segundo imperativo radica en mejorar la capacidad de gestión autónoma, tanto en el ámbito empresarial como en el ámbito organizacional, calificando para ello recursos humanos y líderes de una nueva generación. La conservación del patrimonio también es clave para la red que, siguiendo las recomendaciones de la Declaración de San Jose<sup>3</sup>, establece que pese a las oportunidades económicas que se pudieran obtener, estarían dispuestos a suspender cualquier proyecto "cuando este conduzca a una carga intolerable para su población, su cultura y medio ambiente".



<sup>3</sup> Esta declaración del año 2003, firmada por los representantes de los pueblos indígenas y comunidades rurales de América Latina (Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Perú) afirma que el desarrollo del turismo se sustenta en los valores de solidaridad, cooperación, respeto a la vida, conservación y aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y de la diversidad biológica; debe proporcionar una justa distribución de los beneficios entre todos los actores participantes; señala la necesidad de fomentar la autogestión del turismo; concibe la percepción del turismo como actividad complementaria a su economía comunitaria y familiar; debe potenciar los encuentros interculturales; aplicar códigos éticos; garantizar el derecho de propiedad y control de sus tierras y territorios. Por último, invita a todos los agentes favorables al turismo comunitario a sumar sus esfuerzos para consolidar la Red de Turismo Sostenible

## LA CAPACITACIÓN COMO HERRAMIENTA IMPRESCINDIBLE

Uno de los mayores aportes de REDTURS, el cual podría ser un verdadero núcleo de aportación de ideas e iniciativas válidas para el logro de un turismo justo en el ámbito indígena y que también reivindique sus derechos, es su plataforma de capacitación denominada negocios turísticos en comunidades, en adelante NETCOM. La idea de esta plataforma, es fortalecer las competencias técnicas de los recursos humanos comunitarios con negocios turísticos en marcha. Dado su contenido y alcance, sirve también de soporte a las comunidades que deseen esclarecer su decisión, antes de iniciar un proyecto turístico.

Sus destinatarios son líderes comunitarios campesinos o indígenas, dirigentes de cooperativas y asociaciones de proveedores de

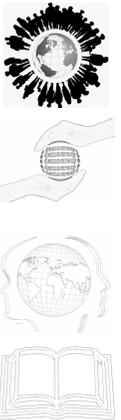


servicios turísticos, promotores y administradores de proyectos, profesionales del turismo, ONG e instituciones públicas vinculadas al

desarrollo rural y turístico. También son beneficiados cooperativas y asociaciones proveedoras de servicios al turista o gestores de pequeños negocios familiares que deseen nivelar y actualizar sus conocimientos y destrezas para una eficiente gestión de su empresa.

Al respecto, y teniendo en cuenta que entre los objetivos principales de REDTURS está la incorporación de equipos formadores competentes, para ayudar a mejorar los conocimientos de las comunidades rurales sobre el mercado turístico y generar capacidad para gestionar negocios eficientes y viables, formando conciencia sobre los costos y beneficios del turismo, es requisito para NETCOM que los destinatarios cuenten con un nivel de instrucción superior a la primaria, dominar la lectura, la escritura y las cuatro operaciones básicas. Todo participante deberá comprometerse a asistir a todos los talleres y cumplir con las actividades programadas antes, durante y luego del evento, integrarse a la Red Latinoamericana de Formadores de Turismo Comunitario y aportar regularmente información sobre la aplicación de NETCOM y sus efectos en los beneficiarios finales.

Por último la OIT-REDTURS acredita a los participantes, sus conocimientos, competencias y funciones dentro de la mencionada Red,



otorgando diplomas de formador y gestor de formación.

## **OTRAS REDES DE FUERTE PRESENCIA EN LA REGIÓN ASOCIADA A REDTURS**

El nacimiento de REDTURS en el año 2001 fue un gran incentivo para el sector, sobre todo teniendo en cuenta la implicación directa de las Naciones Unidas a través de la OIT. Así surge en México a finales del mismo año 2001, la Red de Turismo Comunitario Sostenible de América Latina, (RITA) formada por 32 empresas indígenas dedicadas al turismo en el ámbito comunitario. Esta red se expresa como un espacio colegiado, plural y propositivo para poder incidir en las políticas de uso y usufructo de la biodiversidad de los territorios indígenas, además de la difusión, razonamiento, entendimiento y apropiación de los derechos específicos de estos pueblos. Básicamente, pretende iniciar un proceso de opinión, participación e incidencia en las leyes sobre turismo que se realizan en este país. Además, quieren demostrar que los pueblos indígenas son capaces de planear, ejecutar y administrar empresas propias con base en sus propios recursos, y como un derecho, que los asiste, hacia la definición del autodesarrollo.

Un elemento central de este enfoque, es que la actividad turística desarrollada en sus territorios por empresarios particulares, debe dejar de utilizar a las tradiciones, culturas y personas indígenas como mero folklore. Se busca superar el tipo de turismo en donde se ensalza la grandeza del indio muerto y se margina al indio vivo, marcando como uno de sus objetivos primordiales “el re-apropiamiento y la revaloración de su cultura y territorio”, en donde el trabajo ecológico lleva implícita la herencia cultural que han preservado como un medio de cohesión comunitaria y regional.

En la actualidad, la red tiene su base en la ciudad de México y se asienta en 15 estados del país y otorga beneficios a más de 20.000 personas, generando empleo a casi 600 miembros de las comunidades a través de casi 100 empresas. Un aspecto muy importante a resaltar de RITA, es que fue la primera red manejada por los propios indígenas quienes, además aportaron interesantes ideas, por ejemplo realizar recorridos para que los visitantes conozcan las propiedades curativas de sus plantas o la observación de su fauna.

Hasta el momento a la red temática RITA se han sumado 46 investigadores de diferentes disciplinas (antropología, economía, sociología, ciencias sociales, geografía, arqueología, educación, historia, marketing, arte,



neurolingüística y traducción) procedentes de 7 países. Tiene convenio con diversas universidades europeas y con el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Nacional Autónoma de México, dos de las instancias educativas más grandes del país.

Finalmente, otra red Mexicana que merece ser mencionada es La red de ecoturismo chiapaneca, en adelante SENDA SUR. Esta red está integrada por 16 centros ecoturísticos comunitarios que se localizan en las áreas naturales más atractivas de Chiapas, en México, apoyados por dos operadores especializados en ecoturismo. En el año 2006, SENDA SUR inauguró su centro de información y reservaciones, con el propósito de proporcionar a sus socios servicios estandarizados de promoción, difusión, comercialización y reservación. Es así que por primera vez operadores privados y comunidades indígenas de distintos orígenes étnicos sumaron sus fuerzas para lograr una representatividad del ecoturismo responsable en Chiapas.

En el caso de *Brasil*, la Rede Cerarense de Turismo Comunitario (TUCUM) está desarrollando un papel muy activo. Esta red que nace en el año 2006 como un proyecto piloto en el estado de Ceará tiene por finalidad construir una relación entre la sociedad, la cultura y la

naturaleza, con el fin de alcanzar una sostenibilidad social y medioambiental, tanto en el mercado nacional como en el internacional, poniendo a la población autóctona al alcance del control efectivo de su propio desarrollo. TUCUM remarca que todas sus iniciativas se basan en principios que pretenden garantizar la sostenibilidad social y medioambiental, al igual que en las relaciones éticas y solidarias entre las poblaciones autóctonas y los visitantes, la justa creación y distribución de los ingresos, la conservación medioambiental y la valorización de la producción local, de la cultura y de las identidades. Por lo tanto, las estrategias prioritarias de la Red para crear rutas de visita incluyen experiencias con la comunidad, intercambios culturales entre los visitantes y la población local e itinerarios de interpretación medioambiental.

En *Nicaragua*, cuando los cooperantes extranjeros llegaron en los años ochenta para trabajar con los campesinos en los cortes de café, nadie se imaginaba que, de alguna manera, con la convivencia entre extranjeros y campesinos estaba naciendo una nueva forma de turismo en el país: el turismo rural comunitario, que hasta 2008 no sería reconocido como tal y que ahora es un sector que crece a pasos agigantados. En el primer trimestre del año 2012 se efectuaron 16,852 visitas a iniciativas de este tipo, cifra muy



superior a las 11,235 que se reportaron en el 2011. (Núñez, 2012) Sin dudas, este avance se debe en parte al nacimiento de La Red Nicaragüense de Turismo Rural Comunitario (RENITURAL) constituida en el año 2005 como la primera organización nacional dedicada al fortalecimiento y la promoción del turismo rural y al turismo comunitario; contando con 22 organizaciones fundadoras. En la actualidad RENITURAL, es una organización reconocida a nivel nacional e internacional que actualmente asocia a más de 55 iniciativas turísticas que se desarrollan en el área rural, las cuales son gestionadas por distintos tipos de organizaciones, (cooperativas y uniones de cooperativas, asociaciones comunales, pueblos indígenas, etc) que comparten el deseo de generar fuentes de ingresos y empleos para sus comunidades, en un ambiente de respeto, valoración y conservación de sus recursos humanos, naturales y culturales.

En *Bolivia*, casi todos los emprendimientos están relacionados a La Red Boliviana de Turismo Solidario Comunitario (TUSOCO) creada en el año 2003. Se trata de una asociación sin fines de lucro que reúne a organizaciones comunitarias campesinas e indígenas de Cochabamba, La Paz, Oruro, Potosí, Santa Cruz, Tarija, Pando, Chuquisaca y Beni para desarrollar el turismo como una forma alternativa de incrementar y

diversificar sus recursos económicos y de valorar la identidad de estos pueblos. Esta asociación que se inició con solo ocho proyectos hoy lleva el control de más de 26 emprendimientos a lo largo de todo el territorio nacional boliviano, en su gran mayoría comunidades campesinas e indígenas que recurren al turismo como fuente complementaria de ingresos y como herramienta para salvaguardar sus culturas y tradiciones. Como un dato a destacar, TUSOCO es una asociación autogestionada y dirigida por sus propios socios, en este caso, organizaciones comunitarias de turismo solidario las cuales no pertenecen a ninguna organización política ni religiosa o de cooperación internacional, pero trabajan con diferentes organizaciones públicas y ONG nacionales y extranjeras que comparten su visión. Finalmente, esta red a través de sus agencias TUSOCO Viajes ubicadas en la ciudad de Cochabamba y sucursal en la ciudad de La Paz comercializan sus rutas y productos turísticos a nivel nacional e internacional, generando un mayor desarrollo económico en las comunidades rurales.

Con respecto al turismo en el ámbito indígena guatemalteco, su principal referente es la Federación nacional de Turismo Comunitario de *Guatemala*, (FENATUCGUA). Esta organización fue creada en enero del año 2005 con el apoyo de la OIT, específicamente a través



de su programa ETEDPI<sup>4</sup> atendiendo los reclamos de los proyectos de turismo comunitario preexistentes en este país, los cuales se hacían inviables entre otras cosas debido a su dispersión geográfica y a los esfuerzos aislados. En el presente, las políticas establecidas por FENATUCGUA abarcan tres ámbitos correlacionados: medio ambiente, interculturalidad y género. Su objetivo principal es promover y fortalecer la iniciativa turística comunitaria en Guatemala para mejorar la calidad de vida de la población indígena y la protección de su patrimonio cultural y natural, desde la perspectiva de la equidad de género. En la actualidad, la Federación está integrada por 28 proyectos comunitarios y se ha convertido en el interlocutor principal del gobierno y la empresa privada en el desarrollo del turismo comunitario.

En *Honduras*, en el año 1987 nace La Alianza Ecoturística La Ruta Moskitia, (LARUMO conformada por seis comunidades indígenas que han desarrollado productos de ecoturismo y servicios dentro de la Reserva de la Biósfera del

Río Plátano<sup>5</sup>. Las empresas son auto-gestionadas por las comunidades y, por ende, todos los beneficios que se generan se distribuyen entre sus miembros. Las comunidades ofrecen alojamiento, alimentación y servicios de transporte, así como varias opciones de tours naturales y culturales. Cada negocio está gestionado por un “grupo empresarial ecoturístico,” integrado por 10 a 20 miembros debidamente capacitados en sus tareas, incluyendo operadores, administradores financieros, guías turísticos, conductores de botes, cocineros y ayudantes de limpieza. Las familias obtienen ganancias tanto por los servicios que brindan como por las utilidades que son repartidas anualmente. La conservación de los territorios y la biodiversidad, al igual que los beneficios comunitarios de La Ruta Moskitia se sustentan en el principio de que cuanto más ingreso se genere del turismo sostenible, la población dependerá menos de las actividades de subsistencia, como la caza, la pesca, las labores agrícolas y ganaderas.

En *Colombia*, uno de los principales



<sup>4</sup> El proyecto ETEDPI ha contribuido a ayudar a los pueblos indígenas a salir de la pobreza. Proporcionó escuelas para los adultos para luchar contra el analfabetismo y para formarlos en diversas habilidades. Ahora pueden comenzar su propia micro empresa y administrar sus recursos. El objetivo del proyecto, que comenzó en 2004 y finalizó en 2006, era reducir la pobreza y la exclusión social de los pueblos indígenas de Nicaragua, Honduras y Guatemala creando empleos y generando ingresos, ofreciendo educación y formación profesional y aplicando las normas internacionales del trabajo para los pueblos indígenas. El proyecto permitió a los indígenas de Guatemala preservar su patrimonio cultural y sus tierras al estimular la gestión económica autónoma y fortalecer sus instituciones de autonomía tradicionales. A las comunidades indígenas se les ha reconocido voz propia con el derecho a negociación independiente con instituciones clave del gobierno, el sector privado y agencias de cooperación internacional.

emprendimientos relacionados a REDTURS es Kaí Ecotravel, un operador de turismo que promueve y trabaja en eco y etnoturismo en las regiones de la Alta Guajira, incentivando una alternativa económica sostenible para las rancherías Wayuu en las zonas visitadas, y una verdadera opción para el mejoramiento de su calidad de vida. Kaí Ecotravel, es una organización comunitaria conformada por una red de familias indígenas prestadoras de servicios turísticos, que se encuentran localizadas, en los escenarios naturales más espectaculares de la región. Algunas de estas familias con una tradición de atención al viajero de más de 20 años, brinda una atención a los visitantes basada en sus propias prácticas y formas organizativas consuetudinarias. Es así que a lo largo de este periodo se ha visto crecer su número, que empezó siendo de 50 visitantes al año en 1.997 y está en un promedio de 600 entre el 2006 y el 2007, llegando a los 800 en 2008. De la mano de este aumento del número de visitas, la red se ha fortalecido, pasando de 10 familias con las que se

empezó el proceso y se fueron construyendo las rutas, a 50 familias que a lo largo del circuito ecoturístico, se benefician directamente y benefician indirectamente a otras 150 que durante la temporada tienen contacto comercial con los turistas.

Por último, *Chile* es en la actualidad el país con mayor cantidad de redes de turismo comunitario, algunas con fuerte presencia en la región como es el caso de la Red de Parques Comunitarios MAPU LAHUAL<sup>6</sup>. Esta Red que nace en el año 2001, está ubicada en la Cordillera de la Costa, Provincia de Osorno y es producto de las iniciativa de un conjunto de comunidades mapuche “huilliche,” que decidieron unirse en torno a una estrategia común de desarrollo económico regional. Entre los objetivos de esta red está la preservación del bosque para las futuras generaciones, rescatar y revalorar los conocimientos colectivos tradicionales y generar alternativas de empleo e ingreso para las familias de las comunidades mediante el turismo. Además



<sup>5</sup> La Reserva de la Biosfera del Río Plátano es el fruto de un movimiento conservacionista que empezó en el área en 1972. Confrontados con la amenaza de deforestación y la pérdida de especies y recursos naturales, se hizo un esfuerzo coordinado y decidido para preservar el área. Se progresó mucho cuando UNESCO intervino en 1976 y la convirtió oficialmente en un sitio de Patrimonio Mundial. Pero la reserva del río Plátano no es simplemente importante por razones biológicas y ecológicas, ofrece preservación también; ya que en los bosques y junglas de la reserva habitan cinco grupos indígenas diferentes que se encuentran igualmente amenazados por el mundo fuera de los límites de la reserva. Se cree que los pesch es la tribu más antigua de las tribus de los bosques tropicales, y tan sólo quedan 350, del millón que había antes de la llegada de los españoles. Los pesch se ganan el sustento cultivando, pescando y cazando y se esfuerzan para no ser completamente dominados y asimilados por otra tribu local, los misquitos. Es un balance delicado, y el mínimo descuido o paso en falso pueden ocasionar un desastre para los pesch.

se trabaja en la producción de artesanías y la realización de otras actividades productivas compatibles con la conservación de los recursos naturales. Las principales áreas de turismo que se desarrollan son el ecoturismo, agroturismo y etnoturismo.

### LA RETROALIMENTACIÓN ENTRE REDTURS Y SUS REDES ASOCIADAS

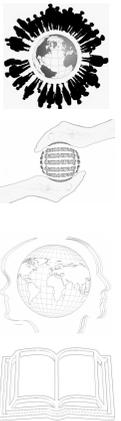
Una de las mayores fortalezas que presenta toda Red, es la posibilidad de poder interactuar entre sus distintos componentes, un valor agregado que permite evaluar las áreas más sensibles para prevenir crisis futuras. Al respecto REDTURS efectúa periódicamente encuestas y sondeos entre sus socios, lo cual permite incorporar paulatinamente nuevas estrategias. Gracias a estas herramientas, el último informe de REDTURS, nos brinda un panorama muy aproximado a la realidad del turismo comunitario en la región. Según este estudio, el 75 por ciento de las federaciones nacionales y la mitad de las asociaciones locales emergieron en el período 2002 - 2005, por lo cual podríamos establecer que es un fenómeno reciente. En el Estatus jurídico, se advierte un fuerte contraste entre las organizaciones nacionales y las locales: 8 de cada 10 asociaciones nacionales tienen personería jurídica, mientras que en el

caso de las locales, sólo una minoría (25%).

En términos de *membrecía*, los resultados de la encuesta indican una participación relativamente limitada. En la mayoría de los casos (80%) son asociaciones con menos de 40 miembros. En el caso de las redes locales, la mayoría (60%) tiene menos de 20 miembros.

En términos del *nivel de organización* y el tipo de miembros que integran las redes, se puede afirmar que éstas se componen de diferentes miembros: una mezcla de empresas comunitarias, asociaciones, cooperativas y grupos familiares. No obstante, existe una diferencia importante entre las redes nacionales y las locales. En efecto, la mayoría de las organizaciones nacionales (80%) congrega básicamente como miembros a agrupaciones (comunidades, asociaciones y cooperativas) es decir, son instancias federativas de segundo o tercer grado. Las asociaciones locales, en cambio, están integradas mayoritariamente (40%) por familias o grupos familiares frente a las otras opciones empresariales mencionadas.

La casi totalidad de las asociaciones ofrece dos tipos de servicios: el primero es el de representación y vocero de sus miembros, papel de intermediación que asumen antes una amplia gama de interlocutores institucionales y sociales.



Esta representación incluye esencialmente cabildeo político sobre propuestas de fortalecimiento institucional, preparación y defensa de proyectos, y acciones de tipo técnico.

La promoción y mercadeo es otro de los servicios importantes que asumen y comparten la mayoría (75%) de las asociaciones, sean estas nacionales o locales.

Con respecto al crédito, a diferencia de los servicios anteriores, extrañamente, no parece constituir una tarea prioritaria para las organizaciones, ni directa ni indirectamente. La preferencia por la opción de movilizar recursos (56%) atribuibles directamente a la organización, generalmente bajo la modalidad de donaciones parece explicar esta tendencia. La construcción de infraestructura aparece también como un servicio de menor peso relativo en las prioridades comunitarias.

En lo que respecta al gobierno y a la cooperación internacional, las relaciones tienden a ser buenas. Por el contrario, las relaciones con las cámaras de turismo, y en algunos casos, con el gobierno local, el Ministerio de Turismo se estiman conflictivas. Según el panorama general, pareciera ser que las organizaciones comunitarias de turismo perciben positivamente y se relacionan de manera favorable con el sistema de

actores locales, nacionales e internacionales.

Tanto las federaciones nacionales como las redes locales afirman mayoritariamente (75%) que su misión es fomentar la sostenibilidad de los emprendimientos turísticos comunitarios en sus diferentes dimensiones. Para ello, buscan brindar servicios de calidad a sus socios (50%); la misión de generar ingresos complementarios (37.5) ocupa solamente el tercer rango de sus prioridades.

Vinculados a esa misión están los objetivos específicos de las organizaciones que se aglutinan en torno a tres ejes mayores: brindar servicios de calidad para que los negocios alcancen la sostenibilidad deseada (94%); fortalecer la comercialización con miras a la apertura de nuevos mercados (75%), que se puede interpretar como parte del portafolio de servicios, y, finalmente propiciar acciones encaminadas a la definición de políticas públicas favorables al turismo comunitario, función que es confiada con mayor frecuencia a las federaciones nacionales.

Dos amenazas principales han sido identificadas por la mayoría de las organizaciones: la *falta de políticas públicas* en beneficio del turismo comunitario y la *creciente competencia turística*.



La *falta de políticas públicas* por parte de los gobiernos locales o nacionales es percibida como la mayor amenaza: 7 de cada 10 de ellas lo ven como una discriminación real. Por otra parte, la *fuerte competencia* es expresada como una potencial amenaza por la mitad de los entrevistados, competencia que puede venir del sector privado o del comunitario en el mismo país o fuera de él.

La mayoría de las organizaciones encuestadas reconoce tener dos debilidades principales. Una está asociada con la insuficiencia de medios financieros (94%) para poder costearse activos empresariales como equipos, infraestructura y tecnología para entregar servicios de calidad. La otra debilidad reside en la organización interna, se diagnosticaron problemas de gestión, por carecer de estructuras consolidadas para el turismo y de personal experimentado y/o entrenado para desempeñar eficientemente las diversas funciones del negocio.

Por último resalta el hecho de que el 74% de los recursos de las organizaciones comunitarias proviene del exterior; la

proporción asciende a 82% cuando se considera a las federaciones nacionales y baja a 62% en el caso de las redes locales. Estos resultados se pueden explicar por el carácter reciente de dichas organizaciones, como se anotó más arriba, que necesitan apoyo externo para poder consolidarse. No obstante, si una dependencia tan grande se confirmara a mediano plazo, la autonomía y la sostenibilidad de las estructuras representativas del turismo comunitario estarían en peligro.



## REFLEXIONES FINALES

Toda red necesita vincularse a una revolución individual y colectiva, y en el caso de los pueblos indígenas de Latinoamérica, este proceso revolucionario comenzó a partir de los años 70, con fuertes movilizaciones reivindicativas que permitieron importantes logros para sus derechos, como el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas del año 2007 o las modificaciones de injustas Constituciones, las cuales incorporaron recientemente la cuestión indígena en sus textos.

Con respecto al Turismo Comunitario, todavía es pronto para saber si esta nueva actividad ofrecerá más ventajas o inconvenientes para los



indígenas, lo que sí ha quedado claro, es que el aporte de las TIC e internet se convierten en pilares fundamentales de todo emprendimiento en el seno comunitario, los cuales se están gestando en un nuevo tiempo aún más complejo para los indígenas: la globalización económica. Un escenario que presenta dos caras: por una parte se alientan y reivindican sus derechos pero se les sigue despojando de sus tierras, sus recursos naturales y hasta de sus culturas y conocimientos tradicionales. Al respecto, el turismo no tan solo podría ser una verdadera oportunidad de desarrollo social o económico, sino también una verdadera herramienta reivindicativa de sus derechos.

Finalmente, la posibilidad de intercambio de experiencias, de información y la aportación de nuevos conocimientos desde las redes están dando como resultado, la conformación de sinergias estratégicas, permitiendo a los pueblos indígenas, al menos en este tema, transitar un camino con menos incertidumbres.

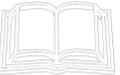


## BIBLIOGRAFÍA

- Ecotravel, K. (2010). Recuperado el febrero de 25 de 2012, de <http://www.kaiecotravel.com/laguajira>
- Feptce Federación Plurinacional de Turismo Comunitario de Ecuador [En línea]. - 2009. - enero de 20 de 2012. - <http://www.feptce.org/>. - Proyecto financiado con apoyo del Ministerio de Turismo.
- Maldonado, C. (2005) *Síntesis analítica y comparada de 23 estudios de caso de etnoturismo comunitario en América Latina*, OIT, SEED
- Maldonado, C. (2006) Turismo y comunidades indígenas: Impactos, pautas para autoevaluación y códigos de conducta [informe] / SEED Documento de trabajo núm. 79, Programa de desarrollo de pequeñas empresas. Departamento de creación de empleos y desarrollo de empresa, OIT, Ginebra
- Maldonado, C. (2009) *Pautas metodológicas para el análisis de experiencias de turismo comunitario*, OIT, Ginebra
- Maldonado, C. *Fortaleciendo redes de turismo comunitario*, Bolivia, 2007.
- Núñez, G, H. (2012) Turismo rural en crecimiento. La Prensa. 18 de abril de 2012.
- OIT (2001). Turismo sostenible con Comunidades Indígenas [Informe]. - Lima: OIT
- OIT (2003) Gobiernos locales, turismo comunitario y sus redes [Informe]. - Suiza: [s.n.]
- Paillalef, C.; Palomera, L. (2002) *Turismo: una apuesta al desarrollo de las comunidades Indígenas de Chile*. Programa Orígenes
- REDTURS Red de turismo Comunitario de América Latina [En línea]. - 2005. - junio de 20 de 2012. - [www.redturs.org/](http://www.redturs.org/).
- RENITURAR. Turismo Rural en Nicaragua. [En línea] 2011. [Citado el: 22 de julio de 2012.] <http://www.turismoruralennicaragua.com/>.
- RITA [En línea]. - NEORED SA DE CV, 08 de febrero de 2006. - 18 de Diciembre de 2011. - <http://www.nic.mx>.
- Santos, M. (2000) *La naturaleza del espacio*, Editorial Ariel, Barcelona.
- Sepúlveda, B. (2007) *El turismo mapuche en la encrucijada de la globalización y de las reivindicaciones territoriales*. Francia. CECS
- Szarka, J (1994) *Las redes y la pequeña empresa, en Desarrollo y Gestión de PyMEs: Aportes para un debate necesario*, Hugo Kantis (Ed.), Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos
- Tucum [En línea] // Rede Cerarense de turismo comunitario. - 2008. - junio de 22 de 2012. - [es.tucum.org/](http://es.tucum.org/)
- Tusoco [En línea]. - 2011. - 22 de marzo de 2012. - <http://www.tusoco.com/>



Yoguel, G. (2000) Creación de Competencias en  
ambientes locales y redes productivas.  
Revista de la CEPAL nro. 71. Buenos Aires.



## Capítulo 2



# EXCLUSIÓN, DESIGUALDADES e INEQUIDADES en salud y el rol de las nuevas TECNOLOGÍAS como instrumento al SERVICIO de la INCLUSIÓN social


**ANDRÉS CERNADAS**

 Facultad de Ciencias Políticas  
 Universidad de Santiago de Compostela


**LUCA CHAO**

Universidad de A Coruña



Dentro de las políticas públicas, entendidas estas como *los mecanismos de actuación de los gobernantes sobre la estructura de la sociedad*, la política sanitaria constituye una de las principales políticas de cualquier Administración en todos los países desarrollados, tanto por los recursos que acapara como por el gran impacto que las políticas de salud tienen sobre el conjunto de la población. Así, los temas relacionados con la salud están siempre de actualidad y son objeto de debate permanente en la arena política, pues los avances tecnológicos y las

mejoras experimentadas en los niveles de renta y en las condiciones de vida de la población, hacen que aspiremos a vivir mejor y durante más tiempo, por lo que las expectativas en cuanto a la esperanza de vida y la menor prevalencia de las enfermedades no dejan de crecer.

La política sanitaria tiene una importante capacidad redistributiva y contribuye a lograr una mayor equidad y unos mayores índices de bienestar individual y social. La salud pasa por ser, sino el principal, sí uno de los bienes personales más preciados, en tanto que la posesión, uso y disfrute de

la salud es un elemento indispensable para el goce y disfrute del resto de los bienes a los que las personas pudieran tener acceso a lo largo de su existencia.

Es en ese sentido, que todo lo que rodea a la salud en general y a las políticas sanitarias en particular se convierte en un campo de especial importancia para analizar aspectos de justicia distributiva, de asignación de recursos, de niveles de bienestar, de luchas contra la exclusión y de políticas sociales puestas en marcha por los poderes públicos para intervenir, cambiar y mejorar la sociedad. Las políticas sanitarias y todo lo que las rodea, constituyen un elemento clave para evaluar los niveles de justicia social en una sociedad moderna, pues un sistema de distribución que distribuya de forma desigual *el máspreciado de todos los bienes*, como decía Descartes, difícilmente podría ser catalogado como un sistema social justo.

De modo que, el estudio de las políticas, programas y actuaciones relacionadas con la salud, nos permitirá analizar el grado de sensibilidad del sistema político y del sistema sanitario hacia los más desfavorecidos de la sociedad. Aquellas personas que los diferentes avatares de la vida les han llevado a situaciones de vulnerabilidad y exclusión social, pasando a sí a formar parte de lo que habitualmente denominamos personas “socialmente excluidas” o personas “vulnerables y en grave riesgo de exclusión social”.

## Pobreza, vulnerabilidad y exclusión social: tres eslabones de una misma cadena

A pesar de que con cierta frecuencia la acuñación del término “*exclusión social*” se le imputa a René Lanoir (1974), se podría decir que la idea o concepto de *exclusión* nace en Francia en los años 60s para designar situaciones de pobreza aguda y que, en la década siguiente, se utilizaría para hacer referencia a las personas de ingresos muy reducidos que no recibían ayudas estatales y también a las que se encontraban en unas circunstancias personales o grupales que les impedían integrarse en la sociedad en las mismas condiciones que al resto de los ciudadanos. En los 80s este concepto se va ampliando ligado a los procesos de fragmentación social relacionados con el desempleo post-crisis económica y con la creciente inestabilidad de los vínculos sociales, situación que estaba generando lo que se llamó la *nueva pobreza* y que dio lugar a las primeras políticas de *inserción* por parte primero de la administración francesa y a continuación por parte de la Unión Europea (UE) presidida entonces por el francés Jacques Delors. Así, el concepto de *exclusión social* figuró por primera vez en un texto de la Unión Europea en el preámbulo de la Carta Social Europea en 1989, y el 29 de septiembre de ese mismo año en una Resolución del Consejo de Ministros de Asuntos Sociales por la que se creó el *Observatorio de la Comunidad Europea sobre políticas nacionales para combatir la exclusión*.



Dada la ambigüedad que en ese momento ya acumulaba el concepto, el primer Informe Anual de dicho Organismo, publicado en 1991, consideró oportuno reconocer las dificultades que encontraron para definir con precisión el concepto de exclusión social, ya que según sus palabras «*La noción de exclusión social es ambigua y no es clara (...); por ello se debe buscar un marco teórico preciso que la distinga convenientemente de los conceptos de pobreza y marginación (...), y que permita identificarla mediante indicadores bien definidos*». Comisión Europea (1991: 5).

Posteriormente el uso de la expresión ‘*exclusión social*’ se extendió a otros países, tanto en los ámbitos académicos como sociopolíticos, pero sin que el concepto adquiriera una mayor precisión conceptual y siendo utilizado de forma amplia en los diferentes enfoques y disciplinas para referirse a grupos socialmente desfavorecidos. Hoy se entiende que es un concepto dinámico, multicausal y multidimensional, con cierta ambigüedad y con una cierta saturación de contenido. González-Carvajal (2003: 2), Arriba, (2002), Subirats (2004) y Tezanos (1999: 23).

### CONCEPTO DE ‘EXCLUSIÓN SOCIAL’

Podríamos decir que el concepto de *exclusión social* se relaciona de una forma general con la pobreza, pero que no acaba ahí su potencial

descriptivo y la riqueza teórico-analítica del concepto, sino que la trasciende. Así, tanto para un grupo social como para una persona concreta, de forma sintética la idea de exclusión social podría referirse a: *la imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal e inserción socio-comunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección*. Y haría referencia a una determinada situación resultado de la conjunción de diversos factores de desventaja social o vulnerabilidad, que puede ser individual o colectiva y que produce una situación en la que hace muy difícil o imposible el acceso a los mecanismos de protección e inserción social que faciliten y refuercen el desarrollo personal. Brugué, Gomá y Subirats (2002).

La relación del concepto de *exclusión* con la pobreza también queda recogida en la definición que utiliza el Observatorio y el Programa Pobreza de la U.E.

*“(Los individuos)...sufren exclusión social cuando: (a) sufren desventajas generalizadas en términos de educación, habilidades, empleo, vivienda, recursos financieros, etc.; (b) sus oportunidades de obtener acceso a las principales instituciones que distribuyen esas oportunidades de vida son sustancialmente menores que las del resto de la población; (c) esas desventajas y accesos disminuidos persisten a lo largo del tiempo”.*

Abrahamson (1997: 123). Adjudicando al término



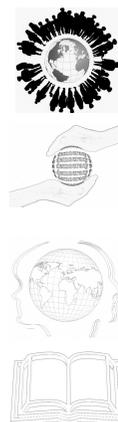
exclusión social rasgos de las concepciones de pobreza utilizadas en anteriores documentos comunitarios. Arriba (2002).

En parecidos términos define la exclusión Pilar Estébanez, (2002:64):

*“La exclusión social podría entenderse como una situación de alta vulnerabilidad en la que los mecanismos públicos y/o privados de prevención, de asistencia o de apoyo social no existen o no son capaces de restablecer el equilibrio de integración o reinsertión en la sociedad”.*

Mientras que Perona y colaboradores creen que la exclusión debe ser entendida como un concepto relativo y en un doble sentido: *“constituye la contrapartida de la inclusión, es decir se está excluido de algo cuya posesión implica un sentido de inclusión. Este algo puede significar una enorme diversidad de situaciones o posesiones materiales y no materiales, como trabajo, familia, educación, vivienda, pertenencia comunitaria, etc. No es un concepto dicotómico que divide a los individuos o grupos en dos; existe una serie de situaciones intermedias entre ambos estados”.* Se entiende que es relativo porque varía espacial e históricamente y por otra parte, tiene mayor potencialidad analítica para referirlo a aquellas situaciones que implican una fuerte acumulación de desventajas. Perona *et al.* (2005).

En todos estos enfoques se pone de manifiesto la multidimensionalidad y la relatividad del concepto, elementos que ya aparecían en la concepción de pobreza derivada de la *‘privación relativa’* a la que aludía Townsend (1993), cuya definición añadía una mayor concreción de los conceptos de pobreza y exclusión e introducía un componente dinámico relacionado con la persistencia de esas situaciones. Así, la exclusión se nos presenta como un fenómeno dinámico, complejo, compuesto por múltiples factores que se manifiestan en diferentes dimensiones como la situación laboral, el ámbito familiar, el nivel formativo y cultural, las adicciones, la escasez de recursos o la falta de apoyo social y comunitario, Arriba (2002). Todos estos factores pueden producirse de forma acumulativa o simultánea en tiempo, de forma que su secuenciación e interrelación en relación con una persona, colectivo o espacio determinado nos marcará las líneas de estudio para entender los condicionantes clave para el estudio de dichos procesos y para elaborar las líneas de intervención que nos permitan revertir dicha situación. Pero serían los trabajos de Robert Castel (1991a, 1991b, 1995 y 1997) los que aportarían los elementos y argumentos básicos para una adecuada interpretación sociológica del concepto y facilitarían la elaboración de una definición más ajustada de la exclusión al hacer una división en tres espacios sociales en los que se distribuyen los riesgos de exclusión social.



## LA INTERPRETACIÓN SOCIOLÓGICA DEL CONCEPTO DE EXCLUSIÓN

Desde un punto de vista sociológico, la exclusión se puede manifestar en diferentes dimensiones:

- a) *dimensión económica*, relacionada con la presencia-ausencia en la esfera laboral;
- b) *dimensión social*, conectada con la precarización de la red social primaria y las instituciones, lo que le puede llevar al aislamiento
- c) *dimensión simbólica*, vinculada a las pautas normativas y comportamientos negativos o socialmente mal aceptados que lleva a la representación social de los excluidos como violentos y amenazadores de las *fronteras sociales* existentes y de los bienes de los incluidos. Se les descalifica por ser diferentes —discriminación— y amenazar el bienestar de los incluidos y se pide una menor tolerancia y mayor represión —situación que se produce reiteradamente con los inmigrantes—, para mantener el orden social, las relaciones de poder y por la “saturación de la comprensión socioeconómica” hacia ese colectivo
- d) *dimensión política*, del acceso a derechos civiles, políticos y sociales en donde la no extensión de los derechos de ciudadanía en igualdad de condiciones lleva a una ciudadanía excluyente (unos tienen derechos y otros no) y fragmentada (unos tienen más derechos que otros). Baraibar (2000) y Sawaia

(2004).

Siguiendo el planteamiento de Castel, la exclusión sería el resultado de un proceso cuya situación precedente es la de un incremento de la vulnerabilidad como consecuencia de la crisis de la sociedad salarial, la precarización del trabajo, la pérdida de protecciones sociales, y la fragilización de los soportes relacionales, lo que llevaría a un cambio cualitativo en la situación de desigualdad social que amenaza la integración social y que puede afectar a la desestabilización de los estables. Robert Castel (1991a) considera las situaciones de carencia en función de relacionar dos ejes: un eje de integración-no integración con relación al trabajo, es decir la relación con los medios por los cuales un individuo logra o no reproducir su existencia en el plano económico; y otro eje vinculado a la inserción, o no, en una sociabilidad sociofamiliar. Esta intersección generaría tres zonas: una primera zona de integrados estables sin carencias importantes, una segunda zona intermedia de vulnerabilidad y de elevado riesgo y una última zona de exclusión donde se encuentran los más desfavorecidos que están fuera de la esfera laboral y carentes de apoyo sociofamiliar. Castel (1991a: 153).

Tendríamos así:

- i) una zona de integración, seguridad o estabilidad, referida a una situación ideal de la población con trabajo y protección social asegurada y adecuada



relación familiar y sociocomunitaria, en donde las desigualdades sociales no supondrían una amenaza para la estabilidad social

ii) una segunda zona de vulnerabilidad, precariedad o inestabilidad, cuya situación se caracterizaría por la fragilidad, la precariedad laboral y el reducido apoyo familiar y comunitario

iii) una última zona de exclusión o marginación, en donde la persona está fuera del mundo laboral, con baja o nula protección social y aislada socialmente. Estas personas o grupos se encontrarían en una situación de la que no les es posible salir

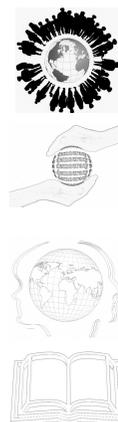
sin ayuda externa, dados sus niveles de pobreza y aislamiento social. Arriba, (2002). Castella sitúa el centro de la ‘metamorfosis’ en la precarización de las condiciones de trabajo que rompe con la solidaridad y las protecciones construidas en torno a las

relaciones laborales y plantea la aparición de ‘una nueva matriz de desigualdades: la desigualdad ante la precariedad’. Pero como las fronteras son porosas, el proceso de la vulnerabilidad también es reversible, mientras que el de la exclusión va a requerir de ayuda externa. Subirats (2004: 138).

Pero tal como señala Room (1995), dado el carácter multidimensional de la exclusión no se debe hablar de exclusión social o exclusiones sociales pues la exclusión no es un concepto dicotómico que divida a los individuos o grupos en dos categorías, sino que, lo mismo que ocurre con la pobreza, es un proceso de gradación en el que existen una serie de situaciones intermedias entre los estados extremos de inclusión y exclusión y, por otra parte, es importante resaltar el hecho de que la exclusión es un proceso más o menos acelerado que desemboca en ese estado de exclusión.

### EXCLUSIÓN, POBREZA Y VULNERABILIDAD: CONEXIONES Y DIFERENCIAS

La exclusión, como hemos visto, se relaciona con la pobreza y con la vulnerabilidad y las incluye, de forma que toda situación de exclusión comporta situaciones de pobreza y vulnerabilidad, pero por el contrario, las situaciones de pobreza y vulnerabilidad o fragilidad no tienen necesariamente porque implicar situaciones de exclusión. Así, la UE se refiere a la exclusión social como: “*Exclusion processes is a dynamic and multidimensional in nature. They are linked not only to unemployment and/or to low income, but also to housing conditions, levels of education and opportunities, health, discrimination, citizenship and integration in the local community*”. Shaw, Dorling y Davey-Smith, (1999: 222). El



concepto de exclusión social no se centraría sólo en cuestiones económicas, sino que incorporaría también ciertos procesos de marginación social y comunitaria.

El binomio *riqueza-pobreza* establece las diferencias en la organización social entre un *arriba* y un *abajo* —*up/down*—, en cambio el binomio *inclusión-exclusión* distingue entre un *dentro* y un *fuera* —*in/out*—. Por lo tanto, si bien todos los excluidos serán mayoritariamente pobres, no en todos los pobres ha de concurrir la condición de excluidos. En este sentido, Ximena Baraibar (2000) establece dos diferenciaciones: aquellos sectores sociales diversos en situación de desventaja, no excluidos de los derechos pero cuya diferencia es poco tolerada —discriminación—, y los sectores sociales que han perdido el derecho a tener derechos. La pobreza se relacionaría básicamente con la ausencia de recursos económicos para la adquisición de bienes y servicios y se vincularía con la exclusión en la medida en que dicha carencia afecta negativamente a las relaciones familiares y sociales haciéndolas más frágiles, por lo que la pobreza puede llevar fácilmente a la exclusión, pero la pobreza no agota ni abarca la problemática social relacionada con la exclusión. González-Carvajal (2003). No obstante, la exclusión, al igual que la pobreza admite fácilmente gradaciones, se está dentro o fuera, —*incluido/excluido*— se está arriba o abajo —*pobre/rico*—, pero todo ello puede sufrirse a distintos niveles o presentar distintos grados de

incidencia.

Por su parte la *'vulnerabilidad'* social delimita toda una serie de situaciones presididas por un equilibrio muy precario que puede verse alterado negativamente y derivar en exclusión social en cuanto se produzca una intensificación de los factores de exclusión o la aparición de otros nuevos.

Así, nos encontramos otra vez con el concepto de vulnerabilidad, que puede ser ambiguo y polisémico y que ha invadido el discurso mediático con el que se alude a fenómenos diversos y situaciones disímiles. En términos operativos, se podría partir de una definición de vulnerabilidad social, entendida como *una condición social de riesgo, de dificultad, que inhabilita e invalida, de manera inmediata o en el futuro, a los grupos afectados, en la satisfacción de su bienestar —en tanto subsistencia y calidad de vida— en contextos sociohistóricos y culturalmente determinados*. Perona et al. (2005). Mientras que en el contexto de la salud, la vulnerabilidad puede ser “*entendida en las poblaciones excluidas como un conjunto de factores socioeconómicos, político-administrativos, sanitarios e individuales, que hacen a estas personas y grupos más susceptibles de contraer enfermedades*”. Estébanez, 2002: 64. En este sentido, el concepto de vulnerabilidad refiere a aquella diversidad de "situaciones intermedias" y al proceso por el cual se está en riesgo de engrosar el espacio de exclusión y en donde vulnerabilidad no sería exactamente lo mismo

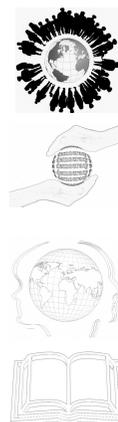


que pobreza pero que aquella no se suele dar en ausencia de esta.

Mientras la exclusión hace referencia a una situación de carencia efectiva y actual, la vulnerabilidad trasciende esta condición proyectando al futuro la posibilidad de padecerla a partir de ciertas debilidades que se constatan en el presente. Se podría describir como aquella situación de riesgo que hace de franja fronteriza entre la inclusión y la exclusión, y en donde la vulnerabilidad social podría ser entendida como *una condición social de riesgo, de dificultad, que inhabilita e invalida, de manera inmediata o en el futuro, a los grupos afectados, en la satisfacción de su bienestar —en tanto subsistencia y calidad de vida— en contextos sociohistóricos y culturalmente determinados*. Tezanos (1999: 25). Desde este punto de vista es un concepto más dinámico y de un mayor alcance. En su sentido amplio la categoría de vulnerabilidad refleja dos condiciones: la de los "vulnerados" que se asimila a la condición de pobreza, es decir que ya padecen una carencia efectiva que implica la imposibilidad actual de sostenimiento y desarrollo y una debilidad de futuro a partir de esta incapacidad; y la de los "vulnerables" para quienes el deterioro de sus condiciones de vida no está ya materializado, sino que aparece como una situación de alta probabilidad en un futuro cercano a partir de las condiciones de fragilidad que los afecte. Castel (1991) y Perona et al. (2005).

De esta manera, siguiendo a Castel, integración, vulnerabilidad y exclusión social constituirían en este orden una especie de gradación, en donde las diferentes categorías representan diferentes grados de intensidad del problema. Ser vulnerable implica mayores posibilidades de quedar fuera del acceso a todos aquellos derechos que se incluyen dentro del concepto de ciudadanía, representando esta categoría una zona inestable que puede acercarse hacia la integración o hacia la exclusión.

Existen diversos indicadores de los umbrales de pobreza, indicadores que generalmente se obtienen por comparación entre los niveles de renta medios del país en cuestión y los niveles de los grupos más desfavorecidos, González-Carvajal (2003: 2) y Brugué, Gomá y Subirats, (2002); sin embargo, estos indicadores de pobreza no contemplan el dinamismo, la multiplicidad de factores y sectores del fenómeno de la exclusión social. De forma que, frente a la tradicional concepción de pobreza que estaba asociada a un estereotipo de familia o individuo, ahora se suele presentar un conjunto de variables, que por sí solas o en combinación, dibujan una gama considerable de perfiles de pobreza y marginalidad. Así, habrá que ver para cada uno de los colectivos, cuáles son las variables que los definen como excluidos o vulnerables socialmente y cuáles de los ejes "proporcionadores" de bienestar son los que fallan. Antes, sin embargo, hay que poner de relieve



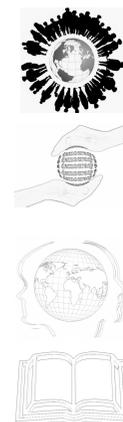
la dimensión espacial de esta pobreza en el escenario urbano y las consecuencias que de ello se derivan para los colectivos aquí estudiados.

## DESIGUALDADES E INEQUIDADES EN SALUD Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Cuando hablamos de desigualdades en salud (*inequality*), estas son entendidas como un término genérico que involucra diferencias, variaciones y disparidades en los logros de salud de las personas y los grupos poblacionales, pero sin asumir un juicio de valor, moral o ético sobre esas diferencias o desigualdades observadas; mientras que al referirnos a la inequidad en salud (*inequity*) nos referimos a desigualdades en salud que son consideradas injustas o emanadas de alguna forma de injusticia según lo que se considere justo en una determinada sociedad. De forma que, el criterio de equidad sería dependiente de la teoría de justicia adoptada en una determinada sociedad y deviene así un concepto político normativo, mientras que las desigualdades serían más fácilmente medibles y contrastables a través de los diferentes indicadores que suelen medir: las razones de mortalidad, la esperanza de vida, las tasas de mortalidad por edad y sexo, la morbilidad, la incapacidad o la salud percibida; y que se vienen utilizando habitualmente en este tipo de investigaciones.

Las desigualdades en salud relacionadas con las desigualdades sociales vienen de antiguo y están ampliamente contrastadas por la rigurosa y vasta literatura sobre el tema. Trabajos pioneros en este campo como los de Villermé y Griscom, pasando por los estudios ya más formalizados de Chadwick, Kosa y McKeown, hasta los más recientes de: Townsend, Marmot, Doorslaer, Mackenbach o Wagstaff, para diferentes países europeos; y los de Borrell, Navarro, Regidor o Lostao, para España; todos evidencian la conexión entre desigualdades sociales y desigualdades en salud. Cernadas (2010: 25 y ss.). Es esta evidencia lo que hace, que diferentes instituciones internacionales relacionadas con la salud se hagan eco de esta problemática, la recojan en sus declaraciones y la introduzcan entre sus principales metas y objetivos.

Así, en 1977, la *Trigésima Asamblea Mundial de la Salud*, decidió poner en marcha el programa conocido popularmente como, *Salud para todos en el año 2000*, de la OMS, en el cual la reducción de las desigualdades aparece como el primero de los 32 objetivos establecidos, y en 1978 la *Declaración de Alma-Ata*, adoptada en la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria celebrada en la ciudad que da nombre a esa declaración, reconoció la importancia de la Atención Primaria para conseguir el primer objetivo citado y así reducir las desigualdades en salud.



Posteriormente, la OMS en 1979, recomendó la equidad como objetivo básico a conseguir, con el fin de reducir el abismo que existe en materia de salud entre las diferentes clases sociales; y en la I Conferencia Internacional sobre Promoción de la Salud, celebrada en Ottawa, la OMS reconoció que la salud no depende sólo de la asistencia sanitaria, y para que se puedan lograr unos niveles adecuados de salud establece una serie de requisitos básicos como: la paz, el albergue, la educación, el alimento, los ingresos, un ecosistema estable, el mantenimiento de los recursos, la justicia y la equidad sociales. A la vez, se consideró la promoción de la salud como el proceso que capacita a la población para aumentar el control sobre su propia salud y que le permite mejorarla. Regidor et al. (1994: 3).

Para alcanzar un estado completo de bienestar físico, mental y social, un individuo o grupo debe ser capaz de identificar y realizar sus ambiciones, de satisfacer sus necesidades y de cambiar el ambiente o adaptarse a él, de forma que se plantea la salud como un estado positivo (y no simplemente la ausencia de enfermedades como se venía haciendo tradicionalmente) que valora los recursos físicos personales y sociales para su consecución.

## ANTECEDENTES PRÓXIMOS EN LOS ESTUDIOS SOBRE DESIGUALDADES E INEQUIDADES EN SALUD

El antecedente de los estudios sobre desigualdades en salud más próximo y más influyente lo constituyó la publicación del denominado *Informe Black*, basado en un estudio comparativo de los niveles de salud en Inglaterra y Gales. Este trabajo está considerado como el primer estudio formal y global sobre las desigualdades sanitarias para el conjunto de un país. El Informe fue solicitado en el año 1977 por el Secretario de Estado de Asuntos Sociales del gobierno laborista de Harold Wilson, a un grupo de expertos bajo la dirección de Sir Douglas Black, que entonces era presidente del Real Colegio de Médicos Británico.

El objetivo del Informe era estudiar en profundidad las causas y la magnitud de las desigualdades sociales en salud en el Reino Unido, teniendo en cuenta diferentes aspectos como: la mortalidad, la morbilidad o el uso de los servicios sanitarios y su distribución en el tiempo y en el espacio.

Se trataba de poner en un primer plano las desigualdades en salud y los estudios focalizados sobre esa temática, con el objetivo de explicitar los principales aspectos que influyen en las desigualdades, como éstas se manifiestan y cuáles pueden ser las actuaciones a poner en marcha para



reducirlas o eliminarlas. El Informe fue entregado al Secretario de Estado en 1980 y sus resultados publicados ese mismo año; y en él se analizaban diferentes estudios previos y se hacía una reflexión exhaustiva de las desigualdades en salud entre las diferentes clases sociales. Se comprobaba que las diferencias no sólo existían, sino que se incrementaban, dado que la salud de las clases sociales más aventajadas mejoraba más que la salud del resto de la población.

Dicho Informe puso de manifiesto que las diferencias de salud entre las distintas clases sociales persistían a pesar de la instauración del NHS en 1948, a la vez que se hacía referencia a una cierta *ley de asistencia inversa*, según la cual las probabilidades de recibir asistencia sanitaria por parte de los usuarios del sistema estaban inversamente relacionadas con las necesidades sanitarias de esos usuarios. El Informe Black ha sido puesto al día en el año 1987 por el *Health Educational Council* en un informe titulado *The Health Divide*, y en el que se incorporan las nuevas investigaciones realizadas.

Una década después de la publicación del Informe Black, el propio Sir Douglas Black y otros colaboradores, describieron la persistencia de las desigualdades y el aumento en algunos casos, y estudios posteriores confirman que las desigualdades continúan existiendo en la actualidad, incluso en países como el Reino Unido, en donde el *National*

*Health Service* ha sido implantado hace más de medio siglo. Borrell (1996).

A partir del Informe Black los trabajos sobre desigualdades e inequidades en salud se van sucediendo e incrementando a un buen ritmo en la mayoría de los países desarrollados. Si bien estos estudios se venían llevando a cabo principalmente en Europa y EEUU, a partir del Informe Black nos encontramos con trabajos sobre desigualdades en salud en otros muchos países y, en su mayoría, estos trabajos constatan la persistencia —y a veces el incremento— de dichas desigualdades y se constata que afectan especialmente a las clases sociales más bajas de la sociedad y a los grupos marginales más desfavorecidos, lo cual viene a confirmar lo expuesto anteriormente, la conexión entre las desigualdades en salud y los procesos de exclusión social.

## LOS COLECTIVOS SOCIALMENTE DESFAVORECIDOS Y EL ACCESO A LA SALUD

Tal como nos demuestra la literatura científica existente, las personas pobres, con menos renta, con menos formación o que viven en zonas donde la vivienda es más económica; sufren una mayor morbilidad, muestran peores niveles de salud percibida, tienen unos ratios superiores de incapacidad laboral y viven menos años. Y esta situación puede darse tanto en una comparación



espacial Norte-Sur, dentro de un determinado país, de una ciudad o incluso dentro de un determinado colectivo.

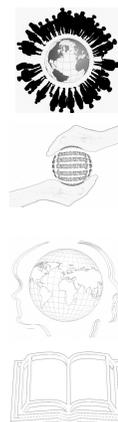
El problema que se plantea en una relación como la aquí descrita, es establecer una relación de causalidad inequívoca, pues a veces puede ser difícil dilucidar si el nivel de rentas condiciona los niveles de salud, o es a la inversa, que son los niveles de salud los condicionan el nivel de ingresos. Pero sí parece evidente que para evitar o reducir las desigualdades y las inequidades en salud, uno de los aspectos claves es la *igualdad de acceso*, que se facilite el acceso a los servicios sanitarios públicos en condiciones de igualdad al conjunto de la población.

Actualmente podríamos decir que los principales países desarrollados, a excepción de EEUU, disponen de un sistema sanitario en el cual el acceso a los servicios sanitarios se halla extendido al conjunto o a la mayoría de la población; lo que nos permite hablar de una *teórica universalización* del acceso a la atención sanitaria. El objetivo de estos sistemas sanitarios —y el Sistema Nacional de Salud (SNS) español entre ellos— es asegurar la igualdad de acceso en función de las necesidades de asistencia de cada persona, pues la supresión o reducción de las discriminaciones en la igualdad de acceso, tal como hemos expuesto previamente es uno de los conceptos de equidad en salud más comúnmente aceptados tanto por los científicos sociales como por la

sociedad en general, puesto que el acceso mide la puerta de entrada al sistema y condiciona los logros, usos y aprovechamientos que se puedan hacer del mismo por parte de los distintos usuarios.

A lo largo de los años 80s, junto con los estudios sobre desigualdades o como consecuencia de ellos, se han llevado a cabo diversos trabajos sobre la utilización, el acceso y la accesibilidad, a los servicios de asistencia sanitaria, para el conjunto de la población o para colectivos concretos; con el objetivo de verificar en qué medida se estaba cumpliendo el objetivo de la igualdad de acceso y, a la vez, cuando se observaba la persistencia de desigualdades, se intentaba determinar quiénes eran las personas o colectivos más perjudicados o afectados y cuáles eran las variables que actuaban como elemento discriminante. Y el objetivo era que la información así obtenida habría de servir para diseñar actuaciones y programas, desde el ámbito político en general y desde la política sanitaria en particular, que permitieran eliminar o reducir esas desigualdades en el acceso a la atención sanitaria. Cernadas (2010: 93 y ss.).

Durante varias décadas se creyó que el acceso estaba muy condicionado por la oferta de servicios y la accesibilidad a los mismos, la política sanitaria se centraba principalmente en la oferta, distribución y organización de los recursos sanitarios. Así, los datos más utilizados por los sistemas sanitarios hacían



referencia al volumen de recursos disponibles (número de médicos, de enfermeras o de camas hospitalarias por cada 100.000h, porcentaje de PIB dedicado a la sanidad, etc.) o al tiempo de desplazamiento para recibir atención sanitaria como un indicador de la distribución de recursos en el territorio; pero pronto se pudo ver que el incremento de la oferta de los servicios sanitarios por sí solos no incrementaban los niveles de equidad del sistema e incidían menos de lo previsto en los niveles de salud de la población.

La mayoría de estos estudios, se centraron en el acceso cuando realmente lo que se pretendía medir era la igualdad de uso, y poco a poco se fueron incorporando aspectos relacionados con la calidad, partiendo de la idea de que lo importante no es acceder, sino acceder a una atención de calidad, puesto que, como es ampliamente conocido, la baja calidad de los servicios no sólo no mejora, sino que puede empeorar considerablemente el estado de salud de la población, y además, cuando la calidad es baja y el usuario la percibe como tal, el uso de los servicios tiende a descender aún en presencia de necesidad y disponibilidad de dichos servicios. Pero como vemos hemos ido dejando de manifiesto en las líneas precedentes, todos estos estudios se encaminan principalmente a constatar la existencia de las desigualdades de acceso o uso, son muy pocos o casi inexistentes los estudios que además intentan explicar por qué se producen esas desigualdades y cómo se

pueden corregir, reducir o eliminar.

En este contexto, hemos llevado a cabo en la ciudad de Barcelona (España) una investigación centrada en el acceso a los servicios sanitarios públicos por parte de colectivos socialmente desfavorecidos, con el objetivo de estudiar las (des)igualdades y las (in)equidades de acceso y uso de los servicios sanitarios públicos, y todo ello dentro de un modelo sanitario como el español en el que acceso a los servicios sanitarios es (o al menos lo era entonces) de carácter universal basado en el criterio de residencia.

Para ello, se han definido tres colectivos:

- Las personas mayores que viven solas en sus domicilios sin atención institucional y perciben una pensión no contributiva (PNC), lo que, en la mayoría de los casos, supone unos ingresos claramente insuficientes para cubrir las necesidades básicas.
- Los inmigrantes económicos irregulares *-ilegales o sin papeles-* procedentes de África y Asia.
- Las personas sin techo o *homeless*.

## Las personas mayores sin recursos

El deterioro físico y/o mental asociado al avance de la edad y la pérdida de autonomía que de ello se deriva; son los sucesos que hacen que este grupo sea uno de los colectivos que está permanentemente en el punto de mira de los servicios de atención primaria,



tanto sociales como sanitarios. La condición de persona mayor en sí misma y sin estar combinada con otros factores, lleva asociada una vulnerabilidad de carácter personal pero no necesariamente social. Por lo tanto, dependerá de si sus recursos económicos son suficientes y de si existe una red social y familiar que actúe como protectora, para que se ponga de relevancia algún tipo de marginalidad social.

Así, según nuestra hipótesis, debido a sus carencias económicas, cognitivas, de movilidad y autonomía o de apoyo social, este colectivo podría encontrarse con dificultades especiales para las visitas a los centros asistenciales, para la financiación de pequeñas prótesis o medicamentos no cubiertos por la SS, para una alimentación adecuada a su situación y estado de salud, para realizar las tomas adecuadas de los fármacos prescritos o para recabar información del sistema asistencial en aras a obtener en cada caso el mejor tratamiento posible para sus problemas de salud; lo que podría tener importantes implicaciones a la hora de evaluar/valorar la equidad del sistema sanitario público.

### Las personas “sin techo”

Para las personas sin techo las dificultades relacionadas con los servicios sanitarios, no hacen más que sumarse al resto de problemas y dificultades con que se encuentra este colectivo para llevar a cabo

su modelo de vida elegido o impuesto por las circunstancias, y para ejercer una participación social plena y activa en función de esa elección personal o de su determinación social. Son varios los estudios realizados en los diferentes países que nos muestran las grandes diferencias observadas en la esperanza de vida de este colectivo en comparación con el resto de la población, a la vez que se constata una mayor morbilidad del colectivo. Pues si bien, desde un punto de vista jurídico, en tanto que ciudadanos de pleno derecho, las personas *sin techo* no debieran tener ninguna dificultad para acceder y hacer un uso de los servicios sanitarios públicos en condiciones de igualdad en comparación con el resto de la población; pero en la práctica, se puede intuir que su situación de frecuente indocumentación, la ausencia de domicilio estable, los bajos o nulos recursos económicos, el deficiente grado de higiene y cuidado personal, los diferentes grados de cronificación de su situación, las dificultades cognitivas o las adiciones a ciertos productos como el alcohol; acaben constituyendo dificultades y barreras reales para una accesibilidad y uso estándar de los servicios sanitarios públicos en comparación con el resto de la población. Lo cual, supondría una discriminación añadida a su ya grave situación de exclusión, lo que les convertiría en doblemente excluidos, en tanto que las dificultades de acceso y uso estarían relacionadas con elementos que se derivan de su situación y condiciones de vida —principalmente la falta de recursos económicos— y no en función de su necesidad de atención o de su



situación jurídico-legal.

## Los inmigrantes económicos irregulares

Dada la situación de irregularidad del colectivo, este tipo de emigrantes tiene especiales dificultades tanto para el acceso a la sanidad como para el ejercicio de los derechos que tengan reconocidos, pues estos inmigrantes forman un colectivo totalmente *invisible* para las Administraciones Públicas, en tanto no son visibles —ya que ellos mismos se esfuerzan en ser y hacerse invisibles— no son ciudadanos titulares de derechos de ciudadanía y no están en la mejor situación para poder ejercer aquellos derechos que tuvieran reconocidos. Llacer et al. (2001: 199).

Las dificultades de asistencia están muy relacionadas con las dificultades de acceso, en las que puede influir tanto su situación jurídico-legal, sus patrones histórico-culturales, su desconocimiento del país de acogida —tanto lo que se refiere a su sistema sanitario como cultural y administrativo—, sus niveles de necesidad, así como la (in)adecuada predisposición de los profesionales sanitarios; a los cuales, según Day (1990) y otros autores, se les podría asignar un importante papel a la hora de garantizar un acceso igualitario a los diferentes niveles asistenciales.

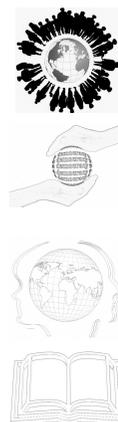
El estudio se llevó a cabo por tres investigadores experimentados, mediante la combinación de diversas técnicas de investigación y el uso

preponderante de metodología cualitativa. Se buscó tanto la triangulación como la saturación de la información, lo que se logró en el primer caso y un poco menos en el segundo.

## Algunos resultados generados por esta investigación

Las *personas mayores*, con pocos recursos y carentes de apoyo social y comunitario; muestran una clara reducción de sus capacidades que les permita unos funcionamientos óptimos de cara al cuidado de su salud. Son personas muy vulnerables, con importantes dificultades de movilidad, incipiente pérdida de capacidad cognitiva y escasos recursos económicos y viven en un entorno de aislamiento que deteriora de forma importante su salud. El acceso del colectivo a las prestaciones sanitarias se ve afectado negativamente tanto por la reducción de sus capacidades —especialmente físicas e intelectuales— como por la ausencia de factores facilitadores por parte de la Administración sanitaria como compensadores de esta merma de capacidades. La organización de la provisión, la inadecuada (des)coordinación, la ausencia de servicios o programas mejor adaptados a sus necesidades o la saturación de los existentes; hacen que el colectivo se encuentre con importantes barreras y dificultades para hacer un uso estándar de los servicios del sistema sanitario público.

Las *personas sin techo* o “*homeless*” que viven en la



calle, sufren la más absoluta marginación e invisibilidad institucional al no disponer de ningún tipo de representación que vele por sus intereses, May (1991). Son personas en general con graves problemas de salud, ya que su situación de marginalidad absoluta limita drásticamente sus capacidades y les lleva a no cuidar su salud y a sentir poco aprecio por la vida, por lo que suelen hacer un uso de los servicios sanitarios muy por debajo de sus necesidades mostrando una baja adherencia a los tratamientos. Ante esa situación, los servicios sanitarios no facilitan en absoluto el acceso del colectivo, sino que más bien establecen barreras de diverso tipo —invisibles o imperceptibles a veces pero igualmente eficientes— y que muchas de ellas tienen su origen en el aspecto social externo del colectivo, no hay programas de apoyo ni actuaciones específicas que compensen su situación.

Por su parte los *inmigrantes económicos irregulares* se ven sometidos a un importante número de presiones en su entorno. Sistemáticamente se emplean en la economía sumergida —dado que su situación de irregularidad no les habilita para ser acreedores de un contrato de trabajo—, perciben bajos ingresos y asumen trabajos de riesgo. Son personas que a pesar de llegar básicamente sanas al país de acogida, pronto contraen enfermedades, relacionadas con lo que se denominó “*el síndrome de Ulises*”. Su acceso a la sanidad pública se ve dificultado por su carencia de Tarjeta Sanitaria (documento que da acceso al sistema), lo que les deja a merced de los servicios de

urgencias con las consiguientes carencias de acceso a diversos servicios que provee la Atención Primaria y la falta de continuidad asistencial que ello supone.

### EL PAPEL DE LAS TIC COMO ELEMENTO FACILITADOR DE LA INCLUSIÓN SOCIAL Y DEL ACCESO A LA SALUD PARA ESTOS COLECTIVOS

Tal como se ha repetido en múltiples ocasiones, las TIC en sí mismas no son buenas ni malas, sino que depende del uso que se haga de las mismas, pero tampoco podemos decir que sean neutrales, en tanto que conforman un nuevo contexto relacional al que no siempre todas las personas pueden acceder.

En nuestro caso concreto, para ver en qué medida las TIC pueden contribuir a promover la inclusión social de estos colectivos facilitando un acceso más equitativo de los mismos a los servicios sanitarios públicos, es necesario tener en cuenta los diferentes actores implicados en la atención sanitaria, en especial, los gestores y los profesionales de la salud por un lado y los usuarios por el otro.

Para los gestores de los servicios de salud, las TIC tienden a ser vistas más como un instrumento para la reducción de costes y la mejora de la eficiencia y menos como un elemento encaminado a la reducción de la exclusión o de las desigualdades. Lo que nos puede llevar a pensar que, el uso de la tecnología por



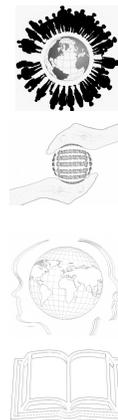
parte de los gestores sólo podría repercutir positivamente en los colectivos afectados de exclusión social, por la vía de ciertas mejoras de la calidad (mayor fiabilidad en la transferencia de datos relacionados con pruebas diagnósticas, mayor fiabilidad en la consulta de las historias clínicas, en la dispensación de medicamentos, ...), o bien, en la medida en que los incrementos en la eficiencia puedan liberar recursos para poner en marcha programas específicos orientados a los colectivos excluidos o en riesgo de exclusión.

Por lo que se refiere a los profesionales de la salud –personal médico, personal de enfermería, trabajadores sociales, personal administrativo–, cabe pensar que no harán un uso de las TIC, en relación con la exclusión social, muy diferente al que hacen los gestores, pues es de esperar que las usen para agilizar su trabajo, introducir ciertas mejoras de calidad (mayor facilidad en la verificación de datos para el acceso, mayor y mejor acceso a la información, posibilidad de contrastar opiniones, mejor seguimiento de los usuarios a través de sus historias clínicas, mayor facilidad para la expedición de recetas, etc.), pero no las podrán utilizar para interactuar con estos usuarios puesto que éstos no tendrán acceso a esas tecnologías o no dispondrán de los conocimientos necesarios para utilizarlas.

Mientras que para los colectivos socialmente excluidos, tanto los aquí tratados como otros que se

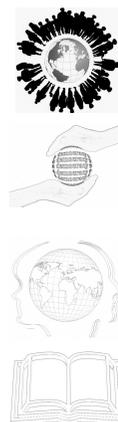
puedan encontrar en similares situaciones de exclusión –reclusos, personas proveedoras de sexo remunerado, drogodependientes, personas con discapacidad, minorías étnicas, etc.–, las TIC difícilmente van a alterar positivamente su situación de exclusión o marginalidad ni su relación con los profesionales de la salud; en tanto que, como dijimos más arriba, se trata de personas que no suelen disponer de acceso a dichas tecnologías, ni en caso de tener acceso las sabrían utilizar, ni probablemente, las encuentren adaptadas o adecuadas para ellos; por lo que no les reportarán utilidad alguna. Pues la marginación en el uso de las TIC no es sino, un proceso más, un nuevo escalón, de la marginación social que ya sufren esos colectivos. Tanto es así, que si bien las TIC no tendrían por qué empeorar su situación relativa en tanto que pueden aprovecharse de las mejoras de eficiencia y de calidad más arriba descritas; en comparación con el resto de la sociedad, su situación empeora de forma considerable ya que crecen las distancias entre estas personas que quedan excluidas del uso de estas tecnologías y aquellas otras que sí pueden utilizarlas y aprovecharlas de forma intensiva y son capaces de extraer de ellas el máximo rendimiento.

Por lo tanto, se podría decir que las potencialidades de las TIC para reducir la exclusión social parecen ser muchas en tanto que pueden contribuir a reducir el aislamiento y la soledad, facilitar el intercambio con otros miembros de la comunidad o del colectivo,



abrir nuevos espacios de interacción y creatividad o incluso pueden generar ingresos económicos para sus usuarios; actualmente este camino se está recorriendo de forma muy lenta y nada nos asegura que a este paso tan lento algún día se alcance la meta. Y en lo referente al acceso a la salud, tal como ya hemos comentado, el actual uso de las TIC no está claro que vaya a beneficiar de forma inmediata y significativa a los colectivos con mayores dificultades de acceso, sino que su situación actual parece que más bien se perpetuaría en el nuevo escenario dominado por las TIC.

Esta publicación se enmarca en las actividades del proyecto de investigación "Brecha digital e inhibidores en la implementación del e-Gobierno. Especial impacto en el ámbito de la salud" (CSO2014-53014-R) (2015-2017), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, Convocatoria 2014).



## BIBLIOGRAFÍA

- Abrahamson, P. (1997). Exclusión social en Europa: ¿vino viejo en odres nuevos? En: Unión Europea y Estado del Bienestar, L. Moreno, Editor. 1997, CSIC: Madrid. p. 117-141.
- Arriba, A. (2002). El concepto de exclusión en política social. [cited 12/04/2012]; Available from: [www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0201.pdf](http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0201.pdf).
- Baraibar, Ximena (2000). Algunos aportes para la discusión sobre exclusión social. [cited 12/01/2012]; Available from: <http://www.ts.ucr.ac.cr/suradoc.htm>.
- Borrell, Carmen (1996). Les desigualtats socials en la salut. Revisió de la bibliografia. Barcelona: IMSP (Institut Municipal de Salut Pública).
- Brugué, Q.; Gomá, R.; Subirats, J. (2002). De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas. Revista Internacional de Sociología; 3a. época, núm. 33, sep-dic., pág. 7-45.
- Castel, Robert (1991a). De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation. Précarité du travail et vulnérabilité relationnelle, en: Face à l'exclusion. Le modèle français, J. Donzelot, (dir.), Editor, Éditions Esprit, París. p. 137-168.
- Day, M. (1990). Race and Health of Inner Cities. The Statistician, 39(2): p. 157-161.
- Castel, Robert (1995.) De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso. Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura, (21): p. 27-36.
- Castel, Robert (1997). Las metamorfosis de la cuestión social. Crónica del salariado. Barcelona, Paidós.
- Castel, Robert (1991b). Los desafiados. Precariedad del trabajo y vulnerabilidad relacional. Topia, 1(2-3): p. 28-35.
- Cernadas, Andrés (2010). La salud y el acceso a los sistemas sanitarios públicos. Desigualdades e inequidades. Madrid, Editorial Síntesis.
- Comisión Europea (1991). National Policies to Combat Social Exclusion. First Annual Report of the European Community Observatory, Bath, Devenish & Company.
- Estébanez, Pilar (2002). Exclusión social y salud. Barcelona, Icaria/Antrazyt.
- González-Carvajal, L. (2003). Procesos de exclusión social. [cited 12/01/2012]; Available from: [http://www.diagramconsultores.com/ponent/option,com\\_remository/Itemid,32/func,fileinfo/id,1128/lang,es](http://www.diagramconsultores.com/ponent/option,com_remository/Itemid,32/func,fileinfo/id,1128/lang,es)
- Lanoir, René (1974). Les exclus, un français sur dix. Seuil, Parution.
- Llácer, A. et al (2001). Salud e inmigración; a propósito del sida. Gaceta Sanitaria, 15(3): p. 197-199.



- May, P. (1991). Reconsidering policy desing: policies and publics. *Journal of Public Policy*, 11(2): p. 187-206.
- Perona, N. et al. (2005). Vulnerabilidad y Exclusión social. Una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida de los hogares. [cited 20/06/2012]; Available from: <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p15.4.html>.
- Regidor, E., J.L. Gutierrez-Fisac, and C. Rodriguez, (1994). *Diferencias y desigualdades en salud en España*. Madrid, Díaz de Santos.
- Room, G. (1995). *Beyond the Threshold: the measurement and analysis of social exclusion*. Bristol, The Policy Press.
- Tezanos, Félix (1999). *Tendencias de dualización y exclusión social en las sociedades avanzadas. Un marco para el análisis*. Madrid: Sistema. En: F. Tezanos: “Tendencias de dualización y exclusión social en las sociedades avanzadas. Un marco para el análisis”, Madrid, Sistema,
- Sawaia, B. (2004). *As artimañas da exclusão*, Petrópolis (Brasil), Ed. Vozes.
- Sen, A. (1998). *Bienestar, justicia y mercado*. Madrid: Alianza.
- Shaw, M., Dorling, D., Davey Smith, G. (1999). *Poverty, social exclusion, and minorities*. En: R. G. Wilkinson (Ed.), *Social Determinants of Health*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Subirats, Joan et al. (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. [cited 10/01/2012]; Available from: [www.estudios.lacaixa.es](http://www.estudios.lacaixa.es).
- Townsend, P. (1993). *The International analysis of poverty*. Londres, Harvester-Wheatsheaf.





# TRANSFORMACIONES Y MANTENIMIENTOS DE LA DEMOCRACIA representativa BRASILEÑA entre 2013 Y 2015: de las NUEVAS MOVILIZACIONES DE LA calle a los VIEJOS frenos PARLAMENTARIOS<sup>1</sup>



 **EMERSON URIZZI CERVI**

Investigador Flasco-Es  
Becario de post-doctorado CAPES – Brasil

## INTRODUCCIÓN

Las particularidades de las democracias latino-americanas siempre llamaron la atención de la literatura comparada en ciencia política, ya sea por las interrupciones que sufrieron por las dictaduras (en la mayoría militares), o ya sea por las peculiaridades de los arreglos institucionales (Saez y Diez, 2008) o de los pactos sociales (Boschi, 2004; Amorim Neto y Coelho, 2007) que estas forman. En las últimas décadas, en

distintos países de América Latina se percibe un nuevo crecimiento de las manifestaciones de calle ya registradas en períodos anteriores – en especial en momentos de crisis económicas o transformaciones sociales. Este capítulo tiene como objeto de análisis las movilizaciones de calle de 2013 y 2015 en Brasil que, a pesar de que tengan pocas relaciones entre sí, fueron capaces de interferir en las decisiones tomadas en instituciones formales de la democracia brasileña

<sup>1</sup> El trabajo fue desarrollado con apoyo de “CAPES – coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior – Brasil” en Flasco-España.

– aunque en algunos casos han tenido como resultado lo contrario de lo reivindicado por los manifestantes. El objetivo es discutir a partir de los conceptos de democracia representativa, accountability horizontal y vertical, los efectos prácticos de las movilizaciones populares en Brasil producidos hasta hoy en día, sus potencialidades y sus limitaciones en el cuadro de representación democrática contemporánea.

Al analizar las democracias latino-americanas, O’Donnell (1999) recuerda una diferencia fundamental en relación a los países originarios de la democracia moderna, donde desde el inicio los derechos civiles fueron adoptados de forma extensiva y detallada, acercándose a los derechos sociales más tarde. El autor defiende que en general los derechos civiles y sociales antecedieron a la propia democracia en esta región. En cambio, en el este y el sur este proceso no se verificó de la misma forma, de manera que los procesos democráticos tuvieron otra cara, en especial la menor permeabilidad de los derechos civiles y sociales sobre las instituciones democráticas ya conformadas. Para O’Donnell (1999) eso es lo que explica la baja efectividad de la legalidad estatal y, por consiguiente, de la propia representación del Estado como poder representativo en muchas regiones – no sólo rurales – haciendo crecer lo que se llama “zonas pardas” de la democracia en

las últimas décadas al revés de reducir las. Eso no significa necesariamente el fracaso de la democracia representativa en países latino-americanos, pero sí que explica el potencial para el surgimiento de nuevas formas de representación, diferentes a las institucionalizadas.

Las democracias representativas no están compuestas sólo por procesos institucionalizados para formación de representaciones, como las elecciones libres y periódicas, por ejemplo. Es constituyente de un sistema democrático otras formas de expresión, como libertad de acceso a la información, reuniones, asociaciones permanentes o movilizaciones temporales. Estas otras formas de representación política sirven como mecanismos de organización de nuevas demandas y que aún no fueron institucionalizadas por el sistema político. Es a partir de ellas que los partidos organizan sus plataformas y planes de gobierno cuando se presentan para disputar elecciones. Se trata de un sistema continuo, que se retroalimenta, pasando de un punto inicial menos institucionalizado y más transitorio hasta llegar a la total institucionalización que son los organismos de representación política del Estado. Por tanto, es posible medir la cualidad de la democracia no sólo por la salud de las instituciones democráticas formales, sino también por la



capacidad que tienen esas instituciones para incorporar rápidamente nuevas demandas, presentadas por canales informales.

Una de las formas de relación entre las instancias informales de la sociedad y la representación formal del Estado es la llamada *accountability* vertical, o la tradicional rendición de cuentas que consiste en el control ejercido sobre los detentadores del poder político (Ongania, 2010). El calificativo vertical sirve para la diferenciación del *accountability* entre instancias del propio gobierno o entre poderes distintos dentro del Estado, llamado *accountability* horizontal. El término vertical remite a un control o a una capacidad de presentación de las demandas de la sociedad para el Estado. Ongania (2010) recuerda que la rendición de cuentas en una democracia puede ser tanto electoral como social. La última equivale a los mecanismos de control vertical de los políticos que ganaron las elecciones por parte de integrantes de asociaciones o de los movimientos de la ciudadanía. Son mecanismos de control de los gobiernos y de manifestación de demandas de participación ciudadana que no se da exclusivamente por los canales institucionales (Ongania, 2010).

Para Filgueiras (2010) el concepto de *accountability* sirve para marcar una diferencia

entre lo público y lo privado en la medida en que genera formas de administración pública que son abiertas a la sociedad, sea para formulación o para control y evaluación de resultados de políticas públicas. Existen diversas formas de que un gobernante rinda cuentas a sus gobernados. La atención más grande a estos procesos es lo que justifica el concepto de *accountability* (Filgueiras, 2010). En cambio, el descontento con los resultados de políticas públicas o la opinión de que los canales institucionales no están funcionando para transmitir demandas de gobernados a gobernantes puede llevar a nuevas formas de organización, al margen de aquellas ya institucionalizadas, para ejercer presión sobre el Estado.

Tratándose de las relaciones entre el ejecutivo y legislativo brasileños, Oliveira (2009) hace referencia al concepto de *accountability* horizontal para demostrar como un sistema de contrapesos puede prevenir actos arbitrarios e ilegales del Estado. Defiende que en el caso brasileño, así como para varios otros países latinoamericanos, el *accountability* horizontal muchas veces es el punto de partida para la movilización de las fuerzas sociales que están fuera del estado. Fue así como, a partir de una acción del legislativo brasileño, el tema de la corrupción en el gobierno federal movilizó la opinión pública en 1993 y después el presidente



Fernando Collor de Mello sufrió un proceso de impeachment y perdió su mandato (Oliveira, 2009). En 1999 los partidos de oposición intentaron otra vez la abertura de un proceso de impeachment contra Fernando Henrique Cardoso, reelegido en el año anterior después de un cambio constitucional sospechoso en 1997 que le permitió la reelección. En 2005, el entonces presidente Lula también sufrió el mismo proceso de control del legislativo, esta vez sin la orden de *impeachment*, por denuncias de corrupción en su campaña electoral. Ahora, en 2015, la presidenta Dilma sufre otra vez un control del legislativo con la posibilidad de abertura del proceso de *impeachment* por improbidad administrativa en su primer gobierno. En la medida en que estas acciones de *accountability* horizontal a partir de frenos y balances institucionales extrapolan las instancias del Estado, llegan a la sociedad y generan las movilizaciones sociales en la forma de protestas de calle y movilizaciones espontáneas, las democracias latinoamericanas dan muestras de que pueden estar alejándose del modelo de la democracia del delegativa considerado por O'Donnell (1999).



De otro modo, es posible pensar: ¿hasta qué punto las formas institucionalizadas, responsables de los procesos de *accountability* horizontal, de las democracias latinoamericanas podrían estar limitando o incluso dañando la formalización de demandas de la sociedad, a partir de movimientos independientes de las instituciones, por vía *accountability* vertical? Para presentar elementos a una tentativa de respuesta a esta pregunta, a partir de aquí el capítulo se divide en tres partes principales. En la primera se presentan las características principales de las movilizaciones de calle que sucedieron en las principales capitales de provincias de las regiones sur y sudeste de Brasil en 2013 (junio y julio) y en 2015 (marzo, abril y agosto). Estas movilizaciones son consideradas como las nuevas formas de manifestaciones sociales, no institucionalizadas, críticas a los gobiernos e instituciones del estado en general. Tales manifestaciones tienen, por lo tanto, una característica de *accountability* vertical. En la segunda parte, se presentan las respuestas institucionales a las demandas de los



manifestantes, ya sea de los gobiernos, en especial del Gobierno Federal, ya sea de las entidades que representan los intereses de segmentos de la sociedad. El análisis limitará a dos de ellas: La “Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)” y “Ministério Público Federal (MPF)”, aunque existen otras. En todos los casos, lo que predominó en la inclusión de los temas de los manifestantes en las instituciones del estado fue la lucha contra corrupción en los gobiernos y los partidos políticos. En la tercera parte discutimos las acciones del congreso nacional en el punto específico de la lucha contra corrupción en los partidos políticos como forma de uso de las manifestaciones de calle para justificar exactamente lo contrario, cambios en la legislación que reducen la transparencia del sistema de partidos, volviendo más difícil el control externo a los partidos después de los cambios – al contrario de lo que exigió la sociedad en ese momento.

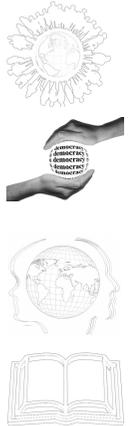
### **LAS MANIFESTACIONES DE 2013 Y 2015 EN EL INTENTO DE UNA NUEVA CONFIGURACIÓN DE LA DEMOCRACIA BRASILEÑA**

Las manifestaciones de calle ocurridas en Brasil en 2013 sorprendieron por la velocidad en el crecimiento del número de involucrados en ellas. Sin embargo, es necesario dividir las

movilizaciones en por lo menos dos partes. En *primer lugar*, aquellas ocurridas principalmente en el mes de junio de 2013, en la ciudad de São Paulo, que reunieron decenas de millares de personas (principalmente estudiantes) en manifestaciones de calle contra el aumento de la tarifa del transporte público. En *segundo lugar*, las movilizaciones concentradas en el mes de julio de 2013, que se da cuando ocurre un avance en la escala de participación, con centenares de miles de personas en algunas capitales del país (principalmente en las regiones del sudeste y del sur) que van a las calles con una pauta muy variada de demandas. En este momento las demandas, aunque muy heterogéneas, están marcadas por aspectos materiales, como precio y calidad de los servicios públicos comisionados a la iniciativa privada (transporte público) y, después, pasan a ser demandas abstractas más generales como la mejora de la calidad de la administración pública, reducción de la colección de impuestos, y, principalmente, discurso anticorrupción centrado ya no más en los gobiernos locales, y sí en la administración federal.

Con respecto a la transición de la primera a la segunda parte de las movilizaciones, Castells describe así:

*“Espontaneamente. Um grito de*



*indignação contra o aumento do preço dos transportes que se difundiu pelas redes sociais e foi se transformando no projeto de esperança de uma vida melhor, por meio da ocupação das ruas em manifestações que reuniram multidões em mais de 350 cidades”* (Castells, 2013, p. 182).

La transformación de una pauta específica en una variada también llamó la atención de Alzamora e Braga (2014), que describen como “inicialmente en relación con el aumento de la tasa de pasajes urbanos en São Paulo, se caracterizaron por la multiplicidad de temas observables alrededor de las calles del país y registrados en la red” (Alzamora & Braga, 2014, p.20). Otros autores como Secco (2013) y Souto Maior (2013) tienen la misma visión: por un lado, una perplejidad por la velocidad de las movilizaciones espontáneas. Todos los autores destacan, con mayor o menor énfasis, la ausencia de liderazgos institucionalizados o instituciones formales delante de las movilizaciones. En contraste, en el momento en que las manifestaciones crecen, hay una oposición a la participación de liderazgos políticos o partidos en las calles. Por otro lado, la rápida transformación de las demandas, que deja de ser sobre temas sensibles a segmentos sociales urbanos de baja renta y habitantes de periferias

de las grandes ciudades – como tarifa y calidad de los servicios de transporte público – lleva a temas que están presentes en la agenda de preocupaciones de la clase media urbana de las grandes ciudades, en especial la reducción de tasas y cuestiones relativas a la ética en el tratamiento de presupuestos públicos, en especial, la cuestión de la lucha contra la corrupción.

Algunos cambios de rutas, comunes en las demandas de movilizaciones continuadas de masa, se destacan en el caso de las jornadas de 2013 en Brasil. En primer lugar, según lo presentado anteriormente, la transformación de una pauta que se centraba en cuestiones más inmediatas de los servicios públicos prestados a la población de baja renta de las grandes ciudades (transporte público) para una pauta más genérica de lucha contra la corrupción en los gobiernos y la mejora de la calidad de gerencia del Estado. Otras transformaciones que tendrán impacto en las consecuencias futuras de las jornadas son:

- i) el cambio de foco de los gobiernos locales, en especial las administraciones de ciudades que manejan el sistema de transporte público y son responsables de las tarifas y la calidad del servicio, para el gobierno federal, especialmente el ejecutivo federal, que ya venía sufriendo un proceso de desgaste por continuas denuncias de corrupción en la



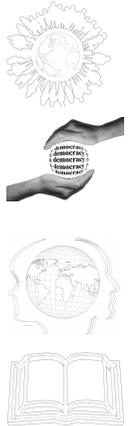
contratación de empresas para la realización de obras y servicios públicos

- ii) cambio de posición de los medios de comunicación tradicionales, especialmente las redes nacionales de televisión, en lo referente al tema.

Al principio, las manifestaciones fueron marginadas por los medios de comunicación, que las definían como acciones ilegales que dañaban el tránsito en las grandes ciudades. Tanto que la organización precaria de las movilizaciones de calle se hizo por medio de la comunicación por redes digitales, lo que Malini y Antoum (2013) llaman de superación de la sociedad de la cultura unificada, con la reproducción de procesos culturales homogéneos. Con la adherencia de un contingente más grande de personas, pasando de decenas de millares a centenas de millares a cada nueva jornada, hubo un nuevo encuadre de las movilizaciones en las noticias. Estas pasan a ser manifestaciones legítimas de insatisfacción popular, en especial en lo referente a las

cuestiones abstractas de la calidad de los servicios públicos y lucha contra la corrupción en la esfera federal. La presencia de los gobiernos municipales, de manera general, fuera disminuida en las transmisiones de los medios de comunicación de masa. La marcación temporal del cambio en las movilizaciones de 2013 se dio en 21 de julio, cuando el “Movimento Passe Live” (MPL) anuncia en su página web de una red social que no convocaría más protestas como consecuencia de las transformaciones en la pauta de demandas. Lo que por una parte indica la variedad de movilizaciones, marca también la imposibilidad de control real que las pocas organizaciones formales tenían sobre los resultados de las calles<sup>2</sup>.

Las movilizaciones resonaron en Brasilia y en 21/6/13 la presidenta Dilma Rousseff (PT) hizo un pronunciamiento en una cadena nacional de radio y televisión de 10 minutos en los cuales reconoció las demandas de los manifestantes, además de reconocer el derecho a la manifestación. Pero, respecto a las medidas a ser



<sup>2</sup> Este rechazo a las instituciones políticas es identificado por Nobre (2013) como un rechazo al propio sistema político. Él indica un desacuerdo entre el sistema representativo y la sociedad. A pesar del rechazo de los manifestantes, las movilizaciones sensibilizaron a las instituciones formales. Muchos alcaldes de grandes ciudades no autorizaron el aumento de la tarifa de transporte público en aquel momento. En São Paulo, donde empezaron las protestas, y en la ciudad de Rio de Janeiro los alcaldes anunciaron a finales de junio que reducirían las tarifas del transporte público. En el apogeo de las manifestaciones de masa, última semana de junio, el número de manifestantes en las protestas en las calles de capitales de provincias y grandes ciudades de 25 provincias brasileñas llegaba a un millón y cuatrocientos mil (Nobre, 2013).

tomadas para atender las demandas, Dilma no fue tan específica, ya que sabía que las contestaciones a las demandas no dependerían sólo del Ejecutivo, sino también del congreso nacional. Prometió un pacto nacional con representantes en el congreso nacional, gobernadores y alcaldes de capitales de provincias para mejorar la calidad de la gestión, luchar contra la corrupción y ofrecer condiciones de infraestructura para que las municipalidades actualicen el sistema de concesión de servicios públicos, en especial en el área del transporte. En la práctica, en lo referente a la lucha contra la corrupción, la presidenta Rousseff recordó que el ejecutivo había enviado al congreso en abril de 2013 un proyecto de ley para mejorar los mecanismos de control y punición de los involucrados en corrupción. Dependería de los parlamentarios la discusión y aprobación de la ley – lo que se dará en tiempo record para los padrones brasileños, como se verá a continuación. En el mismo

período, otras instituciones se organizaron para presentar ofertas de actualización del sistema de lucha contra la corrupción en Brasil, además de la modernización de las reglas de organización de los partidos políticos y de las elecciones en el País. Destacan, principalmente, las propuestas presentadas por “Ordem dos Advogados do Brasil” (OAB) y “Ministério Público Federal” (MPF) en esta dirección – ambas serán objetos de análisis en el apartado siguiente.

A partir del agosto de 2013, con la institucionalización de las demandas, sea en forma de reducción o mantenimiento de las tarifas de transporte público, sea en la forma de pactos políticos en defensa de una agenda que incorporó demandas de lucha contra la corrupción, las movilizaciones pierden fuerza. En 2014, año de elección nacional<sup>3</sup>, la sociedad se dividió entre los que defendían mantener el mismo gobierno (con reelección de la presidenta Dilma Rousseff) o la sustitución para una de las

<sup>3</sup> Si tomamos los resultados electorales de 2014 para medir el efecto de las manifestaciones de 2013, la conclusión será que fueron casi nulos, pues en general los partidos y los votantes tuvieron comportamientos muy parecidos con los registrados antes de las manifestaciones, en 2010. En 2010, Dilma Rousseff (PT) consiguió 46,9% de los votos en la primera vuelta; José Serra (PSDB), 32,6% y Marina Silva (PV), 19,3%. En la segunda vuelta Rousseff ganó con 56,1% y Serra se quedó con 43,9%. En 2014, Dilma Rousseff hizo 41,6% de los votos en la primera vuelta; Aécio Neves (PSDB), 33,5% y Marina Silva (PSB), 21,3%. En la segunda vuelta Rousseff hizo 51,6% contra 48,4% de Aécio Neves. En la elección para el congreso nacional también se mantuvieron los estándares anteriores, con crecimiento del perfil conservador entre los elegidos en partidos de tamaño medio de centro-derecho. Esta tendencia había sido iniciada en la elección 2006 y no se cambió después de las manifestaciones de 2013.

<sup>4</sup> Al principio de la campaña presidencial de 2014, Marina Silva, ahora en PSB, era candidata a vice-presidente de Eduardo Campos (PSB). Con la muerte de Campos en un accidente del aire durante la campaña, Silva asumió el puesto de candidata a presidencia en el día 19 de agosto, obteniendo prácticamente el mismo resultado electoral que había obtenido en el conflicto anterior para el presidente, en 2010.

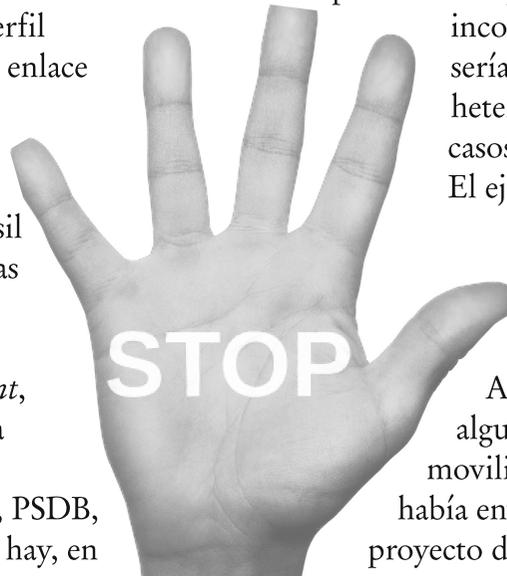


opciones de la oposición, especialmente Aécio Neves (PSDB) o Marina Silva (PSB)<sup>4</sup>. Al final, Dilma Rousseff ganó a Aécio Neves en la segunda vuelta con la menor diferencia de votos en elecciones presidenciales después de la redemocratización. La pequeña diferencia ayudó a encender las movilizaciones postelectorales de calle. En 2015 la sociedad brasileña vuelve a las calles en por lo menos tres grandes movilizaciones de masa que reunió centenas de millares de personas en capitales de provincias y grandes ciudades, en especial de las regiones sur y sudeste. La primera ocurrió en marzo, después en abril, y, por fin, en agosto de 2015. Ahora la pauta es más específica: la corrupción, específicamente en el gobierno federal. La organización se queda a cargo de nuevas organizaciones políticas con perfil opositor al gobierno y sin enlace explícito con partidos de oposición, aunque existan semejanzas en los discursos. Una de ellas, “Movimento Brasil Livre” (MBL), organizado en las redes sociales, defiende la substitución inmediata de la presidenta, sea por *impeachment*, sea por nuevas elecciones. Es la misma agenda que moviliza el principal partido de oposición, PSDB, en principio de 2015. También hay, en

las manifestaciones de 2015, una crítica al sistema de representación política, considerado ultrapasado, con elecciones que no son capaces de representar las demandas sociales. Hay, incluso, una demanda por ampliación en la transparencia de las organizaciones de los partidos políticos.

### INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS DEMANDAS POST-MOVILIZACIONES POR ENTIDADES DE REPRESENTACIÓN SOCIAL

A pesar del rechazo a las instituciones formales, se transmitieron las demandas de las manifestaciones a las instancias formales de representación política. Estas no fueron incorporadas por completo, lo que sería imposible debido a la gran heterogeneidad - incluso en algunos casos antagonismos - de las demandas. El ejemplo más claro de respuesta de las instituciones a las demandas genéricas de los manifestantes fue el proyecto de ley conocido como “Lei Anticorrupção”. En abril de 2013, algunos meses antes de las movilizaciones, el gobierno Dilma había enviado al congreso nacional el proyecto de ley 39/2013 con una propuesta



de nueva ley para combatir la corrupción en las esferas del poder público brasileño. Entre abril y junio la propuesta se quedó en los cajones de las comisiones del parlamento. En el congreso brasileño son comunes los casos de propuestas que se tramitan durante años, hasta decenios, para que se tome una decisión respecto a ellas – que no siempre es la votación en plenario. Muchas se archivan después de perder la validez. No fue el caso del proyecto de la “Lei Anticorrupção”. Después del pronunciamiento de la presidenta en una cadena nacional, en 21/6, informando al País que había una propuesta de lucha contra la corrupción tramitándose en el congreso, los parlamentarios aceleraron las votaciones en las comisiones y el proyecto fue aprobado (casi por unanimidad) en la Cámara de Diputados y en el Senado en tiempo record de poco más de un mes.

En el día 1º de agosto de 2013 la presidenta sancionó la ley 12.843, conocida por “Lei Anticorrupção”. La innovación de esta ley es que incorpora al sistema penal brasileño la posibilidad de castigo del agente corruptor, no solamente la persona física, sino también la persona jurídica – las compañías. Hasta entonces la justicia brasileña tenía mecanismos principalmente para investigar y juzgar los agentes públicos implicados en actos de corrupción, no los que corrompen, los que están

fuera del Estado, los corruptos que son de la iniciativa privada. A partir de esta ley, las compañías implicadas en actos de corrupción pasan a ser juzgadas y a ser obstaculizadas a continuar firmando contratos o dando servicios al poder público. Antes, solamente sus directores – y en algunos casos – eran imputados, no las compañías. La ley 12.846/13 se considera un importante instrumento para la Controladoria Geral da União (CGU) controlar contratos de prestadores de servicios o licitaciones firmadas por el poder público.

Sin embargo, un callejón sin salida en el campo legal obstaculizó que jueces aplicasen inmediatamente la ley 12.846/13. Esto porque consideraciones técnicas defendían que había la necesidad de regulación de algunos artículos de la ley, por medio de un decreto presidencial. Sin la regulación, no sería posible poner en práctica la "Lei Anticorrupção" en Brasil. Lo que ocurrió fue que el gobierno Dilma no consideró una emergencia la regulación hasta la marcha de marzo de 2015 de los movimientos anti-gobierno, que pedían la substitución de la presidenta, los cuales habían obtenido la adhesión de centenares de millares de personas en las calles. La manifestación anti-gobierno Dilma sucedió en un domingo, día 17/3/15, y al día siguiente, lunes, día 18/3/15, el gobierno federal publicó el decreto 8.420/15, que regulaba



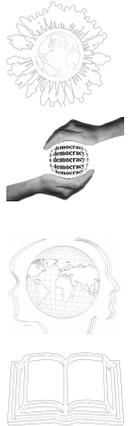
la "Lei Anticorrupção". Coincidencia o no, en 2013, después de la movilizaciones de junio y julio el congreso discutió y aprobó la ley en un período record de un mes. En 2015, después de más de un año a la espera del decreto, el ejecutivo publicó la regulación 24 horas después de la primera de las grandes manifestaciones de la calle del año. Es después de esto que el país comienza a tener una ley de lucha contra la corrupción actualizada y que puede ser aplicada por jueces.

Más allá de la iniciativa del gobierno y del congreso, otras instituciones también contribuyen para la institucionalización de demandas expresadas en las manifestaciones de 2013 y 2015. Serán presentadas aquí las dos principales iniciativas, bajo la responsabilidad de la "Ordem dos Advogados do Brasil" (OAB) y del "Ministério Público Federal" (MFP). En común las dos propuestas tienen el hecho de ocuparse de la corrupción entre el poder público y las compañías que prestan servicios con contratos firmados con el Estado; también abordan la necesidad de control de los agentes públicos y de los partidos políticos. A pesar de estas semejanzas, las instituciones divergen, incluso con OAB considerando inconstitucional

algunos puntos del manifiesto del MPF.

En 17 de marzo, el día de la primera gran manifestación de 2015 de oposición al gobierno Dilma, la OAB divulgó al público el "Manifiesto à Sociedade Brasileira Contra a Corrupção"<sup>5</sup>, en el cual identifica la corrupción como el problema más grande del país y presenta una serie de medidas que considera necesarias para la lucha eficaz contra la corrupción. La primera de ellas es la regulación de la ley 12.846/13 "Lei Anticorrupção" que todavía no era aplicada. El decreto presidencial que regula la ley fue publicado en al día siguiente. Además, la OAB todavía sugiere como medidas básicas para el país:

- A) la criminalización de la "Caixa 2" (uso de dinero no declarado) de los partidos y candidatos en las elecciones. En Brasil los recursos no declarados son tratados como infracciones administrativas y no en la esfera criminal en estos casos.
- B) Ampliar la aplicación de la ley complementaria 135/10, conocida como "Lei da Ficha Limpa"<sup>6</sup>. De acuerdo con esta ley, los políticos juzgados por un colegiado y considerados responsables de improbidad

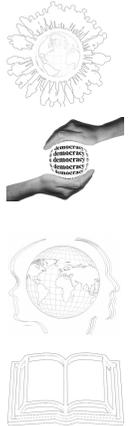


<sup>5</sup> Texto completo en: [http://www.oab.org.br/noticia/27909/oab-apresenta-plano-de-combate-a-corrupcao?argumentoPesquisa=formsof\(inflexional,%20%22manifesto%22\)%20and%20formsof\(inflexional,%20%22brasileiros%22\)](http://www.oab.org.br/noticia/27909/oab-apresenta-plano-de-combate-a-corrupcao?argumentoPesquisa=formsof(inflexional,%20%22manifesto%22)%20and%20formsof(inflexional,%20%22brasileiros%22)). Acceso en 06/11/2015.

administrativa o de otros crímenes no pueden ser candidatos a las elecciones. La propuesta de OAB era ampliar el efecto de la ley para todos los funcionarios contratados para cualquier servicio público, en especial los que ocupan posiciones comisionadas – indicados por los elegidos. Una vez encuadrado en la ley, la persona no podría ser nombrada a un cargo público o tendría que dejar la posición.

C) Y, por fin, pérdida inmediata de cargos públicos y bloqueo de patrimonio para los casos en que se constatan señales externas de riqueza incompatible con la renta de funcionario. Como es posible percibir, la propuesta de la OAB está centrada en la lucha contra la corrupción de los funcionarios y partidos políticos. Exceptuando la reglamentación de la ley 12.846/13, casi no se efectuó nada de la propuesta. En algunas provincias los legislativos provinciales aprobaron leyes que extienden la “Ficha Limpa” para sus gobiernos. El Senado Federal, desde 2013, adopta el criterio “Ficha Limpa” para contratación de nuevos funcionarios. Pero, son medidas puntuales, no totalmente institucionalizadas.

También, a principios de 2015, el “Ministério Público Federal” (MPF) comienza a discutir un conjunto de propuestas para la lucha contra corrupción y ampliación de transparencia de las acciones públicas en Brasil. En enero, la oficina general del abogado general de la república crea comisiones de trabajo formadas por abogados del MPF con el objetivo de presentar propuestas para la lucha contra la corrupción. El día 20 de marzo de 2015, tres días después de OAB, el MPF presenta un conjunto de 10 medidas que la entidad considera fundamentales para mejorar el control de los actos de Estado en Brasil y la punición de los corruptos, estén dentro o fuera del Estado. Las propuestas del MPF son más contundentes que de la OAB. Otra diferencia es que el MPF decide presentar sus propuestas de medidas al congreso nacional en la forma de proyecto de ley de iniciativa popular, lo que sería un incentivo para los parlamentarios para votar la ley. El problema está que en Brasil no es sencillo presentar una propuesta de iniciativa popular. El proyecto de ley necesita recibir las firmas de por lo menos 1% del electorado, distribuido en por lo menos cinco provincias y no puede ser menos que 0,3% de votantes de estas provincias. En la práctica esto significa un



<sup>6</sup> La “Lei da Ficha Limpa” fue la primera, y hasta ahora única, de iniciativa popular aprobada en el congreso nacional brasileño. Apoyado principalmente por la “Ordem dos Advogados do Brasil” (OAB), a través del “Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral” (MCCE) y de la “Conferência Nacional dos Bispos do Brasil” (CNBB), obtuvo más de 3,7 millones de firmas antes de ser votada por los miembros de la cámara de diputados, en 2010.

millón cuatrocientos mil firmas, distribuidas en por lo menos cinco provincias. Aunque el MPF ha utilizado las manifestaciones de abril y agosto de 2015 para recoger firmas de votantes a su propuesta, hasta el mes de noviembre de 2015 el MPF había obtenido quinientas mil firmas, poco más de 1/3 del mínimo para la presentación del proyecto al congreso.

A pesar de la dificultad en alcanzar el número de firmas necesarias, la propuesta del MPF<sup>7</sup> es más completa que del OAB por tratar, también, de la acción en la estructura del poder judicial. En resumen, las medidas principales sugeridas por el “Ministério Público Federal” son:

- A) Mayor prevención de la corrupción, con el establecimiento del máximo de tres años para la transacción de un proceso en el poder judicial, formalización de testes sin conocimiento de los funcionarios para la verificación de su conducta moral y obligatoriedad del poder público en invertir en publicidad para el establecimiento de una cultura de intolerancia a la corrupción en el País.
- B) Criminalización del enriquecimiento ilícito de los funcionarios, también de los políticos en el ejercicio de mandato, que no se prevé en la ley actualmente.

- C) Ampliación de las penas, con transformación en crimen hediondo, para corrupción que implica en altos valores.
- D) Establecimiento de criterios para medir la eficacia del poder judicial, con reducción de algunas estructuras y etapas para la transacción de los procesos.
- E) Mayor celeridad en las acciones de improbidad administrativa. Por ser complejas, implicar funcionarios de diversas esferas, más allá de agentes empresarios, las acciones necesitan, según el MPF, tratamiento específico.
- F) Revisión del sistema de prescripción penal para crímenes de corrupción pública. La sugerencia es ampliar en 1/3 el período para prescripción cuando el crimen daña al Estado.
- G) Reducción en el número de nulidades penales, que dificultan la aplicación de medidas que sancionan algunos agentes involucrados en crímenes de corrupción.
- H) Responsabilización de los partidos políticos por los crímenes de “Caixa 2”, también defendido en la propuesta de OAB.
- I) Prisión preventiva para los casos implicados en la restitución de recursos públicos desviados.



<sup>7</sup> Texto completo en: <http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/10-measures> Acceso en 6/11/2015.

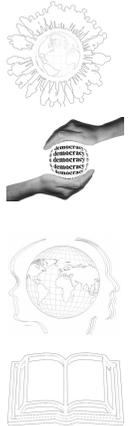
Y, finalmente,

- J) recuperación del beneficio derivado del crimen de corrupción, incluyendo las diferencias entre el patrimonio de los implicados antes y después del crimen, yendo más allá de los valores comprobados de desvío.

Como se ve, la propuesta del MPF es más completa que la de OAB por involucrar una mayor cobranza del poder judicial en las acciones de responsabilización por corrupción. No todas las medidas interesan a los abogados, representados por OAB, que también actúan como defensores de involucrados en actos de corrupción. Por ejemplo, la mayor celeridad en el judicial y la ampliación del tiempo para prescripción de crímenes de corrupción no forman parte de las propuestas presentadas por OAB<sup>8</sup> Por otra parte, el MPF radicaliza la propuesta de OAB en lo que respecta a las medidas de fiscalización y control permanente de los funcionarios, proponiendo una especie de estado de supervisión permanente sobre ellos. Las medidas de criminalización de “*Caixa 2*” y la responsabilización de los partidos para algunos tipos de corrupción están en las dos propuestas. El objetivo común es convertir los partidos

políticos más transparentes y democráticos, por lo tanto la necesidad del MPF en insistir en la presentación de proyecto de ley de iniciativa popular. Sin el apoyo de la población, un proyecto con estos términos no se movería y quizá no sería votado en el congreso nacional. La prueba de esto es que existen distintos proyectos de iniciativa parlamentaria que tratan de los diez puntos del proyecto del MPF que no son discutidos ni votados en el congreso.

Más allá de las iniciativas de la sociedad que son institucionalizadas, el congreso brasileño también dió su contribución a las demandas de las movilizaciones de calle de 2013 y 2015. Debatío y votó en poco más de un mes la “*Lei Anticorrupção*” del gobierno Dilma y se comprometió en discutir una reforma de la ley electoral para convertir los resultados de las elecciones más cercanos a la voluntad popular. Los diputados no pudieron hacer esto en 2013 por la proximidad de las elecciones del año siguiente. Como el congreso estaba en los finales de mandato, no tendría legitimidad para aprobar cambios en el reglamento electoral y partidaria. Por otra parte, la Constitución brasileña determina que para tener validez en una elección, el cambio en la ley tendrá que hacerse



<sup>8</sup> En 19/10/15 el Consejo Federal de OAB, órgano superior de la gerencia de la entidad, rechazó más de la mitad de la oferta hecha por el MPF por considerarlos inconstitucionales.

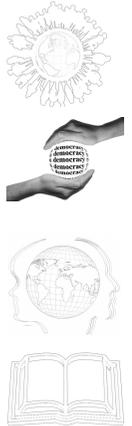
en, por lo menos, un año de antecedencia. Como el espacio de tiempo era exiguo, los parlamentarios decidieron dejarlo para la responsabilidad de la legislatura siguiente. Una vez más, con velocidad sorprendente, los elegidos en octubre de 2014 e instalados en enero de 2015 aprobaron lo que se llamó “Mini-reforma Eleitoral” en septiembre de 2015, después de sólo cinco meses de trabajo de una comisión especial formada para esto. Como las reglas fueron aprobadas y publicadas un año antes de las elecciones municipales de 2016, estas ya tienen validez. La cuestión es que en el contraste de lo que lo manifestantes de las calles de 2013 y 2015 demandaban, y en la dirección inversa de las propuestas de OAB y MPF, las reformas hechas por el congreso nacional convirtieron los partidos políticos en menos transparentes, menos sujetos a las sanciones judiciales y bajo más control de los “caciques” partidarios.

### **A TÍTULO DE CONCLUSIÓN: "MINI-REFORMA" POLÍTICA DEL CONGRESO EN LA DIRECCIÓN CONTRARIA DE LAS CALLES**

Como consecuencia de las movilizaciones en Brasil de 2013 y 2015, el congreso elegido en octubre de 2014 e instalado en enero de 2015 decidió comenzar un proceso

de reforma de la legislación electoral y partidaria brasileña. El objetivo, se esperaba, era atender las demandas populares, convirtiendo los partidos más transparentes y las reglas electorales más permeables a los nuevos grupos que buscan representación política. En abril de 2015 se monta una comisión especial en la Cámara de Diputados para discutir la reforma política. Después de un mes de discusión, de manera más acelerada y muy conturbada (con pelea pública entre presidente de la comisión y presidente de la Cámara), los miembros de la cámara de diputados votaron un texto sustituto que modificó algunos artículos de la ley de los partidos políticos (9096/95) y la ley de las elecciones (9504/97). En junio de 2015 la propuesta empezó a ser discutida y votada en el plenario de la Cámara y del Senado. Después de votaciones en dos vueltas en las dos casas y después de revisiones, el proyecto – con muchos cambios en lo que se refiere a la propuesta original de la comisión – fue aprobado y remitido a la presidencia de la república para la sanción a principios de septiembre. El día 29 de septiembre de 2015 el gobierno federal publicó el texto de la ley 13.165/15 que remodela tanto la ley de los partidos como a la ley de las elecciones, con el nombre de "Mini-reforma Eleitoral".

La velocidad de tramitación y votación del



proyecto puede llevar a creer que el congreso brasileño estaba sintonizado con las demandas de las movilizaciones, ya que entre el inicio de los trabajos de la comisión especial, las votaciones del texto en el plenario y la publicación de la ley, pasaron sólo cinco meses, entre abril y septiembre, para reformas en dos leyes que conforman la base de la organización electoral y partidaria del país. No fue lo que sucedió cuando se analiza el contenido de los cambios. De manera general las nuevas reglas fueron en sentido de dar menos transparencia a los partidos, volver los políticos y candidatos menos responsivos a la sociedad y hubo una reducción en los mecanismos de control y punición de los involucrados en desvíos o corrupción en las finanzas partidarias.

Respecto a los cambios principales en el sistema electoral, hubo una reducción en las campañas electorales, pasando de 90 para 45 días. La justificación es una reducción de los presupuestos de campaña. Sin embargo, el efecto será una mayor posibilidad de reelección, dado que el votante tendrá poco tiempo y ocasión para conocer cuáles son las alternativas de candidaturas, que no se integran a las instituciones formales. Al mismo tiempo fueron

mantenidos los límites de gastos y donaciones financieras para las campañas electorales, que por ser muy altos generan una distorsión en la capacidad de influencia de algunos financiadores sobre los candidatos y partidos<sup>9</sup>. En el mismo sentido de la reducción de las campañas, el “Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral” (HGPE), destinado para que los candidatos se presenten a los votantes a partir de emisoras de radio y televisión, fue reducido de 45 para 30 días de duración. Fue abierta una ventana de 30 días para que los políticos en mandatos puedan cambiar de partido seis meses antes de la nueva elección. Con esto, parlamentarios que antes no podían cambiar de partido, podrán pasar a hacerlo en función de sus intereses de corto plazo, o sea, de la reelección. Esto reduce la posibilidad de diferenciación de los partidos por parte de los votantes. En tema de la transparencia, en el uso del dinero público las nuevas reglas son más flexibles y vuelve más difícil el control social y judicial de los partidos. Hasta entonces, partidos que no tenían cuentas aprobadas sufrían suspensión de los repases de nuevas parcelas del “Fundo Partidário”. A partir de ahora no hay más suspensión y los partidos continúan recibiendo los recursos aunque con las cuentas desaprobadas. En todas las direcciones,

<sup>9</sup> La ley aprobada en el congreso fue más allá y constitucionalizó las donaciones por compañías (personas jurídicas) para los candidatos y los partidos. Sin embargo, la presidente Rousseff vetó todos los artículos que previeron donaciones de compañías a las campañas electorales, como ya había opinado la corte judicial federal brasileña – “Supremo del corte constitucional” (STF).



los cambios hechos por el congreso a la organización partidaria y electoral en Brasil han beneficiado a los que ya forman parte del poder instituido y no a favor de cambios institucionales reales.

A título de breves conclusiones, las prácticas políticas (institucionalizadas o no) ocurridas en Brasil entre 2013 y 2015 muestran cambios y mantenciones en la democracia representativa. En algún sentido indica una vitalidad de las instituciones representativas, lo que no significa necesariamente algo positivo. Instituciones representativas fuertes, pero que no se abren a las nuevas demandas, al final pueden estorbar el desarrollo de la democracia. La reacción de los parlamentarios brasileños en 2015 en respuesta a las demandas recientes a los cambios en el sistema electoral y partidario es un ejemplo de la acción institucionalizada que bloquea las verdaderas transformaciones. Las decisiones tomadas por los legisladores brasileños sirvieron como freno para las reformas exigidas por las movilizaciones de calle. Estas fueron más allá, fueron en la dirección contraria a la que imponían las demandas de los manifestantes de la calle. Es verdad que el congreso también fue rápido al discutir y aprobar el proyecto

“Anticorrupção”, que fue enviado por el gobierno Dilma en 2013, dando una respuesta, en este caso, a los deseos de la población en las calles. En este caso, el parlamento federal puede ser definido como la institución abierta y legitimadora de las demandas populares al aprobar con agilidad el proyecto de ley del Poder Ejecutivo que combate la corrupción, pero, cerrada a las cobranzas por más transparencia cuando se trata de iniciativa propia para reformar sus propias instituciones (partidos y elecciones).

También es posible encontrar resultados positivos para los manifestantes. El primero es el da propia existencia de las movilizaciones de calle de 2013 y 2015. Después de más de una década sin ese tipo de manifestación de masa, la sociedad se pudo organizar en actuaciones en las grandes ciudades para demostrar su descontento con políticas públicas y con la corrupción en la política. Más importante que esto fue el hecho de que las movilizaciones ocurrieran de manera autónoma en relación a las organizaciones políticas tradicionales, con independencia de los partidos políticos no percibido en movilizaciones anteriores<sup>10</sup>. Más que esto, las movilizaciones reunieron segmentos distintos de la sociedad en momentos también distintos. En



<sup>10</sup> Principalmente en las movilizaciones por “Diretas-Já”, en 1984, respaldado por PMDB, partido de oposición al régimen militar y a las movilizaciones para el impeachment del presidente Collor (1992), también conducida por los partidos de oposición al gobierno.

junio de 2013 dejan las calles jóvenes y estudiantes para pedir condiciones mejores en servicios de transporte público de las grandes ciudades. En julio del mismo año las movilizaciones incorporan otros segmentos sociales que presentan demandas más abstractas, como lucha contra la corrupción y mejor gerencia de los recursos públicos. Las manifestaciones de 2015 no se pueden considerar como continuidad de las de los dos años anteriores. Estas habían juntado un segmento social distinto, con más edad, mayor renta promedio y escolaridad más alta. Por otra parte, el principal mote era hacer oposición al gobierno reelegido de Dilma Rousseff. La clase media urbana brasileña no salía a las calles para manifestarse contra el gobierno desde el fin del régimen militar. Todas las movilizaciones hicieron uso de medios digitales de comunicación, en especial redes de relación, para superar los encuadres impuestos por un sistema de comunicación de masa tradicional que se aproxima de un oligopolio en Brasil. Finalmente, otro punto positivo a separar del período fue la movilización de instituciones, sea de representación de segmento profesional (OAB), sea de representación difusa de la sociedad (MPF), para intentar materializar las demandas abstractas de los manifestantes de la calle en propuestas para mejorar la democracia representativa brasileña. Aunque no han sido acertadas en todo, el manifiesto de OAB y las

diez medidas de lucha contra la corrupción de MPF indican potenciales caminos para la transferencia de demandas sociales a las instituciones estatales – aunque las potencialidades no se hayan concretizado en parte por los frenos de los parlamentarios brasileños.

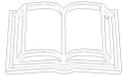


## BIBLIOGRAFÍA

- Alzamora, G; Braga, C (2014). Las redes sociales, armas de protesta. Twitter y Facebook en las protestas de movimientos sociales en España y Brasil. In: PAVIA, C.F. (Ed.). El uso de las redes sociales: ciudadanía, política y comunicación. La investigación en España y Brasil. Barcelona: Bellaterra: Institut de la Comunicació, Universitat Autònoma de Barcelona. (p.16-28).
- Amorim, O; Coelho, CF. Brasil en el 2007: el desencuentro entre la economía y la política. Revista de Ciencia Política. v. 28. n. 1, 2008 (p. 81 a 102).
- Boschi, R (2004). Instituições Políticas, Reformas Estruturais e Cidadania: Dilemas da Democracia no Brasil. paper. ABCP.
- Castells, M (2013). Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar. 271 p.
- Filgueiras, F (2010). Transparência, publicidade e accountability. Paper presentado V Congreso Asociacion Latinoamericana de Ciencia Política. Buenos Aires: Argentina.
- Malini, F; Antoun, H (2013). A internet e a rua: ciberativismo e mobilização nas redes sociais. Porto Alegre: Sulina. 278 p.
- O'Donnell, G (1999). Teoria Democrática e Política Comparada. Rio de Janeiro: Revista Dados, v. 42. N° 4 (p.5-31)
- Oliveira, L (2009). *Accountability* horizontal em el legislativo brasileiro: mecanismos legales y actividades políticas. Revista America Latina Hoy, n° 53, (p.157-186)
- Ongania, P (2010) La *accountability* vertical: una asignatura pendiente de nuestro sistema político. Paper presentado V Congreso Asociacion Latinoamericana de Ciencia Política. Buenos Aires: Argentina.
- Sáez, M; Diez, F (coord) (2008). Elecciones y política en América Latina. México, Porrúa-Instituto Electoral del Estado de México.
- Secco, L (2013). As jornadas de junho. In: MARICATO, E. et al. *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. Ed.1. São Paulo: Boitempo: Carta Maior. p.124-138.
- Souto J.L (2013). A vez do direito social e da



descriminalização dos movimentos  
sociais. In: Maricato, E. et al. *Cidades  
Rebeldes: Passe Livre e as manifestações  
que tomaram as ruas do Brasil*. Ed.1. São  
Paulo: Boitempo: Carta Maior,. p.147-158.



## Capítulo 4



# EL LOGRO DE UNA DEMOCRACIA DE CALIDAD Y UNA REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA como RESULTADO DE LA EDUCACIÓN CÍVICA



 **JOSÉ MANUEL CANALES ALIENDE**

 **ADELA ROMERO TARÍN**

Universidad de Alicante

Profesores de Ciencia Política y de la Administración

## BREVE INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO GENERAL

### 1. Los antecedentes históricos básicos a considerar

Las líneas que siguen constituyen ante todo y sobre todo unas reflexiones, si bien genéricas y sintéticas de cuál puede ser el papel de la educación cara a desarrollar y fortalecer el sistema democrático actual.

La educación siempre fue un factor clave no sólo en el desarrollo de las personas, sino también y de forma complementaria en el desarrollo pleno e integral de las sociedades, y de sus formas de organización política.

En la antigüedad, la educación estuvo vinculada y limitada a las clases superiores y aristocráticas, y durante la Edad Media el clero y los monasterios fueron los reductos de la cultura y del saber.

Los procesos de alfabetización progresiva de la sociedad van a comenzar durante el siglo XIX en Europa, desarrollándose en todos los países la educación pública básica, además de la caritativa de las distintas iglesias cristianas, y ello fruto de las progresivas demandas sociales; y regulándose posteriormente como un derecho fundamental en sus Constituciones.

La Revolución Industrial originará la llamada “cuestión social” o “cuestión obrera”, y la capacidad y expectativas laborales irán unidas a la capacitación escolar.

En España, y en virtud de la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857, conocida como Ley Moyano, que recogería los principios rectores del sistema educativo del país, produjo un debate parlamentario sobre una cuestión capital tan delicada y compleja, implantando definitivamente los grandes principios, siendo los siguientes: a) la gratuidad relativa para la enseñanza primaria; b) la centralización competencial; c) la uniformidad; d) la secularización y e) la libertad de enseñanza limitada.

A lo largo del primer tercio del siglo XX, y fruto del pensamiento de los regeneracionistas de finales del siglo XIX, la escuela y el progreso van

a ser una constante.

La creación de la Junta de Ampliación de Estudios, en el año 1907, será un importante instrumento para la movilidad y la financiación de los estudios de postgrado de los brillantes estudiantes españoles a través de las convocatorias de la Junta de Ampliación de Estudios en las principales universidades francesas y centroeuropeas. Lo que condujo a unas élites intelectuales de formación, y cultura europea. En la década de los setenta y ochenta, como resultado de los programas y las relaciones internacionales con Estados Unidos, se articulan nuevos programas de formación, destacándose las becas Fullbright, que financiaron un gran número de estancias en las universidades americanas, para jóvenes brillantes postgraduados, que pudieron desarrollar sus investigaciones y formación en Estados Unidos, constituyendo una élite intelectual de influencia anglosajona, especialmente en las disciplinas de ciencias de la salud, económicas y ciencias sociales.

Posteriormente, el período radical socialista (1932-1934) durante la II República, impulsó notablemente la cultura y la educación en España; en particular el impulso de la llamada “Escuela Nueva”.



El franquismo a través de los diversos Planes de Desarrollo Económico y Social, dirigidos por Laureano López-Rodó, concretamente los siguientes planes: 1964-1967; 1968-1971 y 1972-1979, ya que el cuarto plan no logró ponerse en práctica por el fallecimiento del Dictador. Estos tres planes propusieron para la educación pública, un control ideológico cuyo rol se unió a la Iglesia Católica, legitimadora política y moral del régimen franquista.

La *Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa* del Ministro tecnócrata, José Luís Villar Palasí, reguló con carácter general todo el sistema educativo español de forma integrada, incluyendo como una parte final del mismo, la educación universitaria.

Va a ser ya, en el nuevo régimen político democrático, tras el período denominado de la Transición política, como resultado de la consideración y regulación en la Constitución Española de 1978, y en su artículo 27 del derecho a la educación, que ésta tuviese un carácter universal garantizado hasta los 14 años, continuando con lo estipulado con la Ley de Villar Palasí hasta 1990. Con la aprobación de la Ley Orgánica 1/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), se aumentó la edad obligatoria de la etapa de formación básica hasta los 16 años, abarcando las etapas de Educación

Primaria y la Educación Secundaria Obligatoria.

La lucha contra el analfabetismo, así como el derecho a la educación, ha sido también una constante si bien desigual y con diferentes características en los países del tercer mundo; y en particular las Constituciones de América Latina de finales del pasado y del presente siglo, que han consagrado y garantizado el derecho ciudadano a la educación.

Previamente, el derecho a la educación había sido reconocido en las normas de ámbito supranacional e internacional, así entre otras:

- a) En el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de las Naciones Unidas, de 10 de diciembre de 1948.
- b) Los Artículos 13; 18.4 y 23.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado por Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 1966, y ratificado por España el 13 de abril de 1977.
- c) El principio séptimo de la Declaración de los Derechos del niño, aprobada en la XIV Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989.
- d) En el caso español, la vigente Constitución de 1978, en su artículo 27, consagra así el derecho a la educación:



*“Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.*

*Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.*

*La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.*

*Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.*

*Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.*

*Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.*

*Los poderes públicos inspeccionarán y*

*homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.*

*Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.*

*Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca”.*

En el caso español los precedentes históricos son los siguientes:

- a) El artículo 366, de la Constitución de Cádiz de 1812.
- b) El artículo 24, de la Constitución de 1869.
- c) Los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 12, de la Constitución de 1876.
- d) Los artículos 48 y 49, de la Constitución española de 1931.

En los antes citados textos del constitucionalismo español y europeo, se consagra no sólo el derecho infantil a la educación sino también el de los padres, así como la libertad de creación de centros escolares; si bien bajo el control estatal y con la posibilidad de algunas subvenciones públicas. Por otro lado y sin perjuicio de lo anterior, la creación privada de centros educativos, no se opone al carácter de



servicio público de la educación.

## 2. Algunas consideraciones relevantes del contexto actual

- a) En primer lugar, habría que señalar que en la doctrina económica reciente, de finales del pasado siglo y del actual, la educación ha dejado de ser considerada únicamente como un gasto, para ser considerada ante todo como una inversión, si bien con resultados efectivos a medio y largo plazo.

La educación ha sido y es aun hoy, el motor principal de movilidad social ascendente, y del progreso personal y social; especialmente de las llamadas clases medias.

- b) En segundo término, la meritocracia como sistema objetivo de selección profesional, va unida indisolublemente al saber.

Las sociedades abiertas, justas y con igualdad de oportunidades son aquellas en las que se prima y se valora la educación. La estructura educativa, social y ocupacional son complementarias y se influyen. El desajuste en algunas de ellas, obviamente repercute en los demás.

- c) La sociedad actual se caracteriza por ser una

sociedad del conocimiento, donde prima el capital humano como garantía del éxito y supervivencia de las organizaciones, además del talento humano.

La educación y la innovación, el llamado I+D+i, son los factores o vías principales actuales del cambio y del progreso social.

- d) La sociedad actual es también la de la implantación de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación; y éstas a través del “e-learning” van a presentar unas enormes posibilidades para el acceso al conocimiento de toda la población, y en especial de las personas que habitan el lugares lejos de los núcleos urbanos o centros de formación.

- e) El contenido de la educación y la pedagogía van a cambiar también sustancialmente; ya que se va a hacer hincapié no sólo a los conocimientos sino también en los valores y las habilidades, capacidades y de las destrezas de los alumnos; y la pedagogía va a ser no memorística y magistral sino de reflexión y de desarrollo de la capacidad de análisis, de la crítica y de la comunicación.

- f) El status y el prestigio social del maestro/a y del profesor/a, va a ser una de las



características de las sociedades más desarrolladas, siendo el principal ejemplo a considerar y a imitar si es posible, el modelo educativo de Finlandia. Por otro lado, la actualización y la capacitación adecuada del profesorado es un requisito previo e imprescindible. Formar a los futuros formadores es clave y primordial para dar continuidad al sistema.

- g) La educación, tiene en la escuela el lugar de encuentro que permite la integración sociocultural, étnica y religiosa de las sociedades actuales.

Ahora bien, es necesario que la educación cívica y ciudadana, debería ser tarea de diferentes instituciones y actores políticos, tales como las universidades, los medios de comunicación, los partidos políticos, las asociaciones de diverso tipo, etc. lo cierto es que no llevan a cabo normalmente esta tarea, olvidándola o relegándola. Lo anterior condene a postular que la institución residual pero más operativa y eficaz posible, es la escuela.

La escuela es un lugar idóneo para lograr una formación básica, dado su carácter obligatorio para todos, siendo esta enseñanza mínima. Se trata de una tarea estratégica, y por tanto no de resultados y efectos inmediatos, sino a medio y

largo plazo.

La escuela es además un agente socializador; y un lugar para la capacitación para el mercado de trabajo. Por otro lado, en la historia de la educación en España, como anteriormente se ha comentado, tuvimos fundamentalmente dos precedentes muy dignos de tener en cuenta; el de la Institución Libre de Enseñanza y el de la “Escuela Nueva”, durante el período radical-socialista de la II República española.

En cuanto al continente iberoamericano, hay que resaltar que el pasado 19 de noviembre de 2015, y en la XXIV Cumbre de Veracruz (México), la Secretaria General Iberoamericana acordó que la educación de calidad fuese el objetivo a cubrir por todos los países; y que a su vez se estructura en los siguientes tres proyectos: 1) El primero es una gran alianza por la movilidad académica, tanto de estudiantes como de profesores e investigadores; 2) el segundo es el denominado programa “Paulo Freire”, que tiene que ver también con la movilidad académica, pero orientada al mejoramiento de las oportunidades de profesores y estudiantes relacionados con el ámbito de la Educación; y 3) por último, un programa sobre alfabetización y retraso educativo en el que han mostrado mucho interés los ministros iberoamericanos de



Educación<sup>1</sup>.

## LA EDUCACIÓN POLÍTICA NECESARIA PARA UNA NUEVA CULTURA POLÍTICA DE DEMOCRACIA AVANZADA O DE CALIDAD

La educación cívica o política para los ciudadanos, si siempre fue necesaria, hoy lo es más en la sociedad compleja y diversa en la que vivimos. La ciudadanía necesita saber para poder opinar y participar en la vida pública. Para ello es necesario que hayan sido formados en habilidades y capacidades que despierten su crítica y análisis sobre todo aquello que les rodea.

Ahora bien, la educación cívica o política, no debe abordar sólo los conocimientos y los valores teóricos adquiridos, especialmente en la escuela primaria o básica, sino que ésta, también es fruto de la praxis de la participación política. Por otro lado, en las sociedades actuales multiculturales, la integración de los inmigrantes es fundamental.

Una ciudadanía preocupada por lo público, motivada y partícipe, contribuye notablemente a la estabilidad y a la funcionalidad de los sistemas políticos, y por ende a la estabilidad gubernamental.

Es una tendencia común en las sociedades actuales la creciente insatisfacción ciudadana respecto a la democracia, que se traduce entre otros hechos, en una desconfianza y en una lejanía progresiva de la ciudadanía respecto a los líderes políticos y a los partidos políticos. Este hecho complejo responde a diversas causas y es fruto además de la impotencia de los gobiernos para dar respuestas adecuadas<sup>2</sup>.

Se señala que frente a esta situación de desafección anteriormente señalada en las líneas superiores, la mayor información política puede ser un remedio, dadas las nuevas tecnologías y el papel novedoso e importante de las redes sociales en ella, y en la comunicación política<sup>3</sup>.

Este hecho evidente, implica que para que la



<sup>1</sup> Véase para mayor detalle: “La cumbre de Veracruz, apuesta por impulsar la calidad de la educación en Iberoamérica” en <http://segib.org/wp-content/uploads/DocumentosEmanadosCumbreMexico-ES.pdf>

<sup>2</sup> Véase para mayor detalle, sobre esta cuestión la obra de Ignacio Sánchez-Cuenca (2014) *La impotencia democrática. Sobre la crisis política de España*, publicado en la Editorial Catarata, Madrid.

<sup>3</sup> Véase para mayor detalle entre otros autores: Octavio Uña Juárez (2014) *Nuevos ensayos sobre sociología y comunicación*, publicado por la Editorial Universitas, Madrid.

comunicación y la información políticas sean eficaces y de calidad, junto a su contenido sólo será posible mediante una adecuada y completa educación cívica y política. Una cuestión distinta y añadida serían las habilidades y destrezas necesarias actuales de los líderes políticos<sup>4</sup>; y su capacitación imprescindible para un mundo tan dinámico complejo y cambiante como el actual<sup>5</sup>.

### ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES PREVIAS SOBRE LA EDUCACIÓN CÍVICA

El contenido concreto de la educación cívica no es algo neutral, sino que se vincula a las ideologías, las cuales tienen una distinta visión y orientación sobre la vida pública; si bien existen constantes en la historia en sus aspectos fundamentales.

La perspectiva liberal primaría ante todo y sobretodo; la seguridad, la libertad y la autonomía individual mientras que las ideologías de inspiración social (social-liberal, socialdemócrata, etc.) primarán también además de las anteriores la solidaridad y la igualdad. Estos principios por otro lado, no son

incompatibles entre sí, sino complementarios. No obstante, en caso de conflicto parece que el interés general o el bien común debería siempre prevalecer sobre el individual.

El modelo, la visión y el sistema educativo de cada país, no surge de la nada o de la mera improvisación; sino que es fruto a su vez de diversas variables y cuestiones económicas, culturales, históricos-políticos y sociales.

Las relaciones entre política e ideologías políticas, son pues complejas y determinantes de las políticas educativas en cada momento y del contexto histórico.

Por otro lado, la enseñanza de la religión a diferencia del pasado en algunos países, no debe ser un conflicto, o provocar enfrentamientos ya que sin perjuicio de la enseñanza de ésta en los templos e instalaciones de las diferentes religiones; la escuela pública debe ser laica y plural, respetando todas las opciones y sensibilidades existentes.

La tolerancia y el respeto mutuo son hoy imperativos, no sólo legales sino también



<sup>4</sup>Véase la obra de Felipe González (2015) *En busca de respuestas. Liderazgo en tiempo de crisis*, publicado en Random House Mondadori, S.A.

<sup>5</sup>Véase en ese sentido la obra de José Manuel Canales Aliende (2011) "Las Escuelas de Gobierno: una visión estratégica, un reto y una respuesta institucional para la capacitación en los asuntos públicos del siglo XXI (Primera parte)", publicado en Politeia, Revista del Pensamiento Político, núm. 60, pp. 37 a 43.

morales. La ética pública, la moral y la religión no son idénticos en su finalidad, planteamiento y contenido, pero se complementan y refuerzan entre sí.

El contenido y la orientación de las políticas educativas, y del modelo de escuela deberían construir un pacto de Estado, y no ser coyunturales y cortoplacistas. En el caso español, el cambio de regímenes políticos y de gobiernos ha propiciado un cambio en éstas, con discontinuidades del sistema con los efectos negativos, especialmente en la primaria como el último informe de la OCDE, llamado informe PISA<sup>6</sup>.

Ahora bien, debatir y formular políticas públicas educativas no basta, así como el aprobar normas en su desarrollo, programas educativos o planes de estudio; por ello no se puede olvidar el papel en ellas de las fases de ejecución y de su posterior evaluación. Resulta importante, resaltar también el papel de la Administración educativa y que ésta sea de calidad. Dentro de la Administración enfatizaríamos el rol destacado de la Inspección de Servicios.

La escuela y la Administración educativa son

instituciones<sup>7</sup> públicas, y por tanto su configuración organizativa no es un tema baladí, sino determinante de su eficacia y éxito futuros.

Pero además de la escuela en la etapa inicial de las personas, en las que se va a conformar básicamente sus valores, conocimiento y actitudes, y en la que además serán conscientes de sus propias e innatas aptitudes de origen genético; a lo largo de la vida éstas estarán sin duda influenciadas por numerosos factores, y se encontrarán sometidas a procesos varios y complejos de aprendizaje, y también en esta materia. Entre ellos destacaría los de participación ciudadana. En su sentido antedicho, "el sentido moral y el sentido de la justicia" son compartidos por todos los ciudadanos, y esto les debe permitir participar, deliberar, discutir y decidir sobre lo público.

Los ciudadanos serán juiciosos, responsables, solidarios, únicamente si se les da la oportunidad de serlo mediante su implicación en diversos foros políticos de deliberación y decisión. Y cuantos más ciudadanos estén implicados en este proceso, mayor será la fortaleza de la democracia, mejor funcionará su sistema, mayor será su legitimidad, e igualmente mayor será su



<sup>6</sup>Véase para mayor información los últimos datos resultantes del informe PISA. <http://www.mecd.gob.es/prensa-mecd/actualidad/2014/04/20140401-pisa.html>

<sup>7</sup>Esta es una de las aportaciones del neoinstitucionalismo.

capacidad para controlar al gobierno e impedir sus abusos<sup>8</sup>.

A su vez el concepto y el contenido de educación cívica está muy vinculado, y es fruto de la virtud cívica<sup>9</sup>, concepto equívoco y en discusión, pero que sintética y básicamente se considera por toda la doctrina que ante todo, éste supone dos notas características: a) su carácter finalista o de orientación hacia y en la acción pública justa y solidaria; b) un conjunto de valores y normas sociales y éticas a cumplir el “deber ser” kantiano.

La virtud cívica implica pues coherencia entre teoría o valores públicos y praxis; y a la vez también coherencia o concordancia entre la cognición y la motivación personal, y la acción o conducta posterior.

## EL CONTENIDO ESENCIAL DE LA EDUCACIÓN CÍVICA

Ante todo y sobre todo, la finalidad principal de la educación cívica debe ser proporcionar al ciudadano elementos básicos del

conocimiento y análisis de la realidad política y sus circunstancias, para ser capaz personalmente y de forma directa de poder diagnosticar y evaluar; y ello de una forma comprensiva y empática.

En concreto, en la escuela se debería incluir en los planes de estudio, aquellas materias relacionadas con el conocimiento, el análisis y valoración de lo público, haciendo hincapié en los valores públicos de una sociedad democrática.

Entre los temas a estudiar sistemáticamente en la escuela estarían los siguientes: la historia, la filosofía, la Constitución vigente, el significado del Estado Democrático y Social de Derecho, los elementos y los valores de la democracia y de los sistemas, y los valores de la democracia y de los sistemas políticos, la representación y la participación política, los medios de comunicación social y la opinión pública, la responsabilidad y la rendición de cuentas, micro y macro economía, la creación de empresas y cooperativas.

A lo anterior, se debe añadir el estudio de la



<sup>8</sup> Véase para mayor información la obra de Rafael del Águila (1996) *La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad*, publicado en la *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 12. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la ciencia y la cultura, pp. 32-36.

<sup>9</sup> Véase para mayor detalle la obra de Jordi Tena (2009) *Una propuesta de redefinición del concepto de virtud cívica* en la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, REIS, núm. 29, pp.89-121.

igualdad de género para hacer libres e iguales a todos los ciudadanos, hombres y mujeres.

Por otro lado, la visión que debe tener y aportar la educación para la ciudadanía debe ser doble, integrada y complementaria, desde una perspectiva global a otra local. La visión en el contexto de mundo globalizado no se opone a la visión de la cultura local, con sus tradiciones históricas, lengua, costumbres y valores.

Aunque pueda parecer baladí, debido al uso de las nuevas tecnologías y de las redes sociales, así como por el empleo del marketing político imperantes, no se puede olvidar la esencia del ser humano, la persona, y por ello debe resaltarse que desde los orígenes de las sociedades políticas organizadas en la polis clásica, existe una relación profunda y dialéctica entre la Filosofía y la Política, que destacados autores como Platón y Aristóteles han marcado una doctrina y escuela bajo esta reflexión, con la relación entre teoría y praxis en la discusión y la participación pública ateniense, si bien como sabemos limitada solo a sus ciudadanos. Hoy por el contrario, teóricamente al menos es universal, la búsqueda de la ética y de los valores virtuosos es un modelo a seguir.

Por último, hoy en la educación ciudadana se tiene como reto y camino a conseguir, el hacer

una mayor hincapié en el desarrollo integral y sostenible, que deberá contemplar e incluir sin lugar a dudas las temáticas de la ecología y el medioambiente frente a la progresiva degradación ambiental y el peligro del cambio climático.

La educación favorece el aumento de la conciencia y preocupación medioambientales y los cambios de conducta de los ciudadanos.

Ahora bien, la educación es un reto, una necesidad y un proceso vital. No basta sólo con lo aprendido en la escuela, sino que habrá que estar siempre en continuo proceso de formación para estar al día de los avances. La educación es para toda la vida, y de forma constante y permanente.

En este sentido antedicho, el Informe de 1999 de la UNESCO a la Comisión Internacional de Educación para el siglo XXI, señalaba como principales recomendaciones y orientaciones, las siguientes: a) la continuidad de proseguir la reflexión en torno a la idea de un nuevo modelo de desarrollo que sea más respetuoso con la naturaleza y con los ritmos del desarrollo humano; b) la consideración prospectiva del lugar del trabajo en la sociedad de mañana, habida cuenta de las repercusiones del progreso técnico y de los cambios que origina en los



modos de vida privados y colectivos; c) la estimación más exhaustiva del desarrollo humano, que tenga en cuenta todas sus dimensiones, de acuerdo con la orientación de los trabajos del PNUD; y d) el establecimiento de unas nuevas relaciones entre política de educación y política de desarrollo, con objeto de fortalecer las bases del saber teórico y técnico.

### BREVE EPÍLOGO

Para concluir estas líneas pensamos que en el momento y contexto actual, tanto a nivel europeo como mundial, existen tres grandes retos y respuestas que deberá superar el sistema social y el sistema político, y que podríamos sintetizar en las tres nuevas “E”, a saber:

- a) “e” de educación política, cívica o ciudadana.
- b) “e” de empoderamiento ciudadano, fruto de la mayor democracia *participativa*, complementaria y enriquecedora de la clásica democracia representativa, y ello con un fortalecimiento del “capital social”.
- c) “e” de ecología o prevención, reparación y defensa del medio ambiente; y en especial del clima. El desarrollo integral y sostenible,

es un reto actual de la humanidad.

Estos tres retos y requisitos complementarios entre sí, consideramos que constituyen la solución y la salida ideal a la situación de la profunda crisis múltiple existente; si no y al menos, pueden ayudar y aportar, un conjunto de principios orientadores para vislumbrar el futuro desde otras perspectivas.

No cabe pues una regeneración democrática, sin regeneración educativa, y sin un cambio en los sistemas socioeconómicos<sup>10</sup> y ecológicos. Se trataría pues de lograr un desarrollo o regeneración integral o plena.

Es un paradigma que ofrece una buena educación cívica, además de proporcionar calidad al debate, ayuda, participación política, y facilita la prevención y la lucha contra la corrupción política y administrativa. Hoy la educación no se puede además plantear sólo como una etapa vital inicial más o menos larga (incluyendo la universidad para los que hayan tenido esa oportunidad no generalizada), sino que debe ser un proceso abierto, inclusivo, equitativo y de calidad para toda la vida para todos los ciudadanos. Según Morin<sup>11</sup> “la regeneración de la



<sup>10</sup>Véase el concepto de regeneración o desarrollo económico. Regeneración o desarrollo económico no es equivalente como es sabido al mero crecimiento económico; éste implica distribución de la renta de forma equitativa, cohesión y movilidad social.

democracia supone la regeneración del civismo, la regeneración del civismo supone la regeneración de la solidaridad y de la responsabilidad” (2000: 120).

No obstante, la escuela no es en absoluto ni debe ser una institución lucrativa de carácter empresarial, y tampoco la educación debe ser de carácter no mercantilista ni idealista<sup>12</sup>. Si la escuela está mediatizada por los grupos ideológicos o religiosos, y por tanto no es neutral, no podrá cumplir su tarea de agente e institución de formación, inclusión y socialización en los valores inherentes de la educación cívica en la etapa inicial de las personas.

Además, la educación es un instrumento eficaz para el logro de todos los objetivos de desarrollo sostenible propuestos por Naciones Unidas para este siglo.

Ahora bien, una adecuada educación de calidad no sólo permite el conocimiento y el aprendizaje de las personas y les abre oportunidades en el mercado y en la sociedad, sino que además

favorece la inclusión, la estabilidad, la cohesión y la movilidad social de éstas.

La educación en general, y la educación cívica en particular, para responder al calificativo de calidad, necesita además que ésta sea orientada por las élites capaces, integradoras y transformadoras, así como por las instituciones capaces e inclusivas<sup>13</sup>.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y BIBLIOGRAFÍA

<sup>11</sup> Véase la obra de Edgar Morin, *Los siete saberes a la educación del futuro* de 2000 publicado por la UNESCO.

<sup>12</sup> Véase ente otros la obra de C. M. Caval, *La escuela no es una empresa: el ataque neoliberal a la enseñanza pública* de 2004 y publicado en Paidós.

<sup>13</sup> Véase para mayor detalle de la información aportada, la obra de Daron Acemoglu y James A. Robinson *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Por qué fracasan los países*, de 2012 publicado en Deusto.

**BÁSICA DE CONSULTA**

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012) *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Por qué fracasan los países*. Barcelona: Deusto.
- Aristóteles (1970) *Ética a Nicómaco*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos. Traducción.
- Aristóteles (1995) *Política*. Madrid: Alianza. Traducción: C. García Gual y A. Pérez Jiménez.
- Bauman, Z. (2008) *Los retos de la educación en la modernidad líquida*. Barcelona: Gedisa.
- Cacho Viu, V. (1962) *La Institución Libre de Enseñanza*. Madrid: Rialp.
- Canales Aliende, J. M. (2015) *Estudios sobre la Democracia, el Gobierno y la Administración Pública Contemporánea*. Madrid: Universitas.
- Colom Cañellas, J. A.; Vázquez Gómez, G. et. al. (2014) *Política y Educación (Desafíos y propuestas)*. Madrid: Dykinson.
- Cortina, A. (1977) *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza.
- Del Águila, R. (1996) “La participación como generadora de educación cívica y gobernabilidad”. *Revista Iberoamericana de Educación. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación y la ciudadanía*, núm.12, pp. 31-44.
- Dewey, J. (1978) *Democracia y educación*. Buenos Aires: Losada, 9ª ed.
- Elster, J. (2001) *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- García Garrido, J. L. (2013) *Sistemas educativos de hoy*. Madrid: Academia.
- González, F. (2013) *En busca de respuestas. El liderazgo en tiempo de crisis*. Barcelona: Debate.
- Keane, J. (1992) *Democracia y Sociedad Civil*. Madrid: Alianza.
- Küng, H. (2002) *¿Por qué una ética mundial?* Barcelona: Herder.
- Laval, C. (2004) *La escuela no es una empresa: el ataque neoliberal a la enseñanza pública*. Barcelona: Paidós.
- Lawton, C.; Carnis, J. y Gardner, J. (2004) *Education for citizenship*. London: Continium
- López Medel, J. (2013) *Emergencia de la educación en la sociedad contemporánea*. Madrid: Reus.
- Merma Molina, G. y Romero Tarín, A. (2014) “La educación ciudadana y la ética pública”. En Canales Aliende, J. M. y Sanmartín, J. J. *Introducción a la Ciencia Política*. Madrid: Universitas. pp. 361-374.
- Merma Molina, G. y Romero Tarín, A. (2014) “Las repercusiones de la educación moral en las ciudades del futuro”. *Revista Entorno, Universidad Tecnológica de El Salvador*, abril 2014, núm. 55, pp. 80-86.



- Morín, E. (2000) *Los siete saberes a la educación del futuro*. Caracas: UNESCO, y Universidad Central de Venezuela.
- Olson, M. (1992) *La lógica de la acción colectiva*. México D. F.: Limusa.
- OCDE (2001) *Schooling for tomorrow. What Schools for the future?* París: OCDE.
- OCDE (2014) Informe PISA de 2014. En la website de [http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PI SA2012\\_Overview\\_ESP-FINAL.pdf](http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PI SA2012_Overview_ESP-FINAL.pdf)
- Rawls, J. (1979) *Teoría de la Justicia*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (1996) *El liberalismo político*. Barcelona: Crítica.
- Rawls, J. (2002) *La justicia como equidad: Una reformulación*. Barcelona: Paidós.
- Sánchez Cuenca, I. (2014) *La impotencia democrática. Sobre la crisis política de España*. Madrid: Catarata.
- Santolaria, F. (1997) *Marginación y educación. Historia de la educación en la España moderna y contemporánea*. Barcelona: Ariel.
- Savater, F. (1977) *El valor de educar*. Barcelona: Ariel.
- Sirvent Garriga, A. M. (2015) *El ideario pedagógico de Rodolfo Llopis*. Alicante: Instituto de Cultura Juan Gil-Albert.
- Subirats, J. y Vallespín, F. (2015) *España-reset. Herramientas para un cambio de sistema*. Barcelona: Planeta.
- Tena, J. (2009) “Una propuesta de definición del concepto de virtud cívica”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 128. Pp.89-121.
- Uña, O. (2014) *Nuevos ensayos de Sociología y Comunicación*. Madrid: Universitas.
- VV. AA. (1976) *Revista de Educación*. Año XXIII, núm. 243. Marzo-abril. Número monográfico dedicado a la Institución Libre de Enseñanza (1876-1976). Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia.
- VV. AA. (1977) *En el centenario de la Institución Libre de Enseñanza*. Madrid: Tecnos.
- Walzer, M. (1995) *Towards a Global Civil Society*. New York: Bergham Books.





# BIOTECNOLOGÍAS DEL CUERPO INTERSEXUAL. UNA HIPÓTESIS PARA CONSTRUIR GARANTÍAS JURÍDICAS<sup>1</sup>



 DANIEL J GARCÍA LÓPEZ

Departamento de Filosofía del Derecho  
Universidad de Granada

## SILENCIOS

Desde que tiene uso de razón hasta bien entrada la veintena, la niña Marta tenía una cita anual con su ginecólogo; una cita clandestina, pues de *ello* no se hablaba con nadie. El silencio, acompañado indisolublemente de la vergüenza, se filtraba en todos los poros de su vida. *La niña Marta* tenía un bultito en su vientre que le causaba dolor, una serie de heridas que no lograban cerrar y algunas cicatrices que no

llegaba a entender. Las exploraciones en la zona íntima de su cuerpo eran acompañadas con seriedad facial, hieratismo emocional. *La niña Marta* nunca podría ser una mujer. El doctor así lo sentenció. *La niña Marta*, incluso a sus veintiún años, no podía ser una mujer. Su cuerpo anómalo, extraño, herido, no era capaz de producir aquello que, a ojos de la ciencia biomédica, constituía la esencia femenina. *La niña Marta* no tenía la regla. *La niña Marta* posee

<sup>1</sup> Este trabajo recoge parte de la investigación publicada en mi libro *Sobre el derecho de los hermafroditas* (Editorial Melusina, 2015), ampliándola en lo tocante a las garantías jurídicas. Este trabajo se enmarca dentro del proyecto "Nuevas visiones de la comunidad" (FFI2014-53047-R)"

el síndrome de insensibilidad total a los andrógenos<sup>2</sup>.

La ciencia biomédica *dice* que Marta es una persona doblemente patológica. En primer lugar, es una enferma mental. El *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM), a cargo de la American Psychiatric Association, la clasificaba en los «trastornos de la identidad sexual no especificado». Dentro de esta categoría se incorporan las «enfermedades intersexuales (p.ej., síndrome de insensibilidad a los andrógenos o hiperplasia suprarrenal congénita) y disforia sexual acompañante» (DSM 2003, 642). En la versión V, publicada en mayo de 2013, se ha reconducido la intersexualidad (*Disorders of Sex Development*) hacia los fenómenos de incongruencias de género en el marco de la disforia de género. En el fondo, nada cambia.

Pero no solo es una enferma mental. Su mente, al transgredir los contornos de la normalidad, hace que su cuerpo se manifieste como *aberrante*. Por eso, en segundo lugar, la ciencia biomédica señala que cromosómicamente se manifiesta como XY así como sus gónadas poseen las características *propias* del hombre, pero sus genitales, su fenotipo y su sexo asignado

al nacer pertenecen, en cambio, al polo femenino. La vagina es más pequeña de lo *normal* –entendiendo normal como aquella capaz de albergar a un pene– y están presentes hormonas masculinas, pero un *defecto* en los receptores hace que el cuerpo no las procese total o parcialmente. Por eso Marta ha sido sometida desde su nacimiento a innumerables cirugías.

La historia de la infancia de Tiger quedó recluida en un hospital. Cuando sus amigos se iban de vacaciones a la playa, él debía quedarse entre cirugía, infecciones y curaciones, cirugía, infecciones y curaciones. Así desde los tres meses de edad. Y dieciséis cirugías más tarde y varios injertos de piel después, los médicos dicen que posee un pene correcto. Pero su cuerpo es un mapa de cicatrices, de todas aquellas partes de las que han arrancado carne para injertarla en ese pene. Un pene que apenas siente y no funciona. Mas los médicos insisten en que ya es un hombre con todas las de la ley. No es un sentimiento compartido. Tiger simplemente desearía estar solo<sup>3</sup>.

Los cuerpos de Marta y Tiger ponen en cuestión la estructura sobre la que se yergue la heteronormatividad: el binarismo (hombre-



<sup>2</sup>Reconstrucción de la historia basada en el testimonio de Marta, recogido en Grupo de Apoyo a favor de las personas afectadas por el Síndrome de Insensibilidad a los Andrógenos y condiciones relacionadas: <http://grapsia.org/content/view/23/>

<sup>3</sup>Reconstrucción de la historia de Tiger según su testimonio (Preves 2003, 31).

mujer) queda así fracturado, mostrándose como una mera ficción, como un ideal regulativo. Por eso mismo, sufrirán la violencia del sistema del régimen político heterosexual. Este no puede tolerar ninguna injerencia en su dispositivo de veridicción. Su arsenal siempre está cargado y dispuesto a ser usado. Los cuerpos de Marta y Tiger, doblemente patológicos, se nos muestran como una cartografía biopolítica en la que se ha ejecutado las prerrogativas de la heteronormatividad, del heterocapitalismo.

## HERIDAS

Joan Martínez-Mora es un reputado médico-cirujano, especializado en cirugía infantil. En el año 2005 publicó sus memorias bajo el título *Hermafroditismos, intersexos y otras historias. Vivencias de un médico-cirujano* donde recogía algunos casos de los más de trescientos pacientes a los que ha tratado<sup>4</sup>. En el capítulo titulado *Sorpresa* relata la intervención sobre una paciente que acudió por no menstruar: los análisis señalaron que su cariotipo era 46 XY, varón, diagnosticándose síndrome completo de insensibilidad a los andrógenos. El cirujano comunicó este hecho primero al marido de la

paciente, colega médico<sup>5</sup>. Después, habló con Irene: «No es grave ni raro, sencillamente tiene usted unos ovarios anormales que le impiden la menstruación y, además, tengo que extirparlos porque no le benefician y en cambio pueden acarrearle complicaciones. Debo añadir que no puede tener hijos, cosa que tampoco es trascendental ya que, si quieren, pueden adoptarlos» (Martínez Mora 2005: 40-41).

En el caso relatado, común al resto de los que aparecen en estas memorias, hay varios aspectos que llaman la atención. En primer lugar, no se cuestiona la posibilidad de evitar la cirugía. Y en segundo lugar, en ningún momento se recoge que el cirujano comunicara a la paciente el estado intersexual. Omitió una información fundamental. Este suceso, como posteriormente analizaremos, vulnera los principios que articulan el consentimiento informado.

El modo de actuar del cirujano Joan Martínez-Mora no es una excepción. La medicina moderna nace a finales del siglo XVIII no por razón de descubrimientos trascendentes, sino por la creación de un nuevo discurso. Como apuntara Foucault, ya no interesa la pregunta «¿qué tiene usted?» sino «¿dónde le duele a usted?». Los



<sup>4</sup>También ha de destacarse su libro *Intersexual States. Disorders of Sex Differentiation*, Ed. Doyma, 1993.

<sup>5</sup>«Dado que su marido es médico, es mejor que previamente y a solas tengamos un cambio de impresiones, y después hablaremos» (Martínez Mora 2005: 38).

límites de aquello que puede ser dicho vienen condicionados por la mirada, por lo visible y lo invisible (Foucault 2009: 4-5). En el marco biopolítico de la modernidad, se trata de contener la amenaza al orden liberal a través de la administración y la contención de los sujetos peligrosos: aquellos que pueden poner en riesgo el sistema económico-político.

El modelo se configura por medio de las dicotomías normalidad y patología. Así, un cuerpo normal sería equivalente a cuerpo moralmente aceptable, lícito y sano. Por el contrario, un cuerpo patológico sería un cuerpo inmoral, ilícito e insano que debe ser corregido. Lo normal se hallaría en nacer como hombre (pene, escroto, testículos, andrógenos, cromosomas XY) o como mujer (clítoris, labios, vagina, útero, trompas de Falopio, estrógenos, cromosomas XX) biológicamente predeterminados (dimorfismo y monosexualidad), y manifestarse socialmente desde la masculinidad y la feminidad asumiendo una orientación (aspecto afectivo-sexual) hacia el sexo opuesto. Esto es, coherencia entre sexo, género y deseo (Butler 2010: 54-56). *Mutatis mutandis*, lo patológico se hallaría en todo aquello que vulnera lo anterior, ubicándose en la incoherencia: no nacer como hombre o como

mujer biológicamente predeterminados y socialmente manifestados, así como orientar el aspecto afectivo-sexual hacia personas del mismo sexo o hacia prácticas no reproductivas.

El sujeto peligroso reside en la figura disidente del intersexual. Se trata de un cuerpo *insumiso* que pone en riesgo la supuesta naturalidad de la dualidad sexual (García Dauder et al. 2007: 35). Para que el modelo sea eficiente, se hace preciso construir espacios de castigo y corrección: el quirófano y el registro civil.

Es común en los ordenamientos jurídicos encontrar disposiciones sobre el nacimiento de las personas. Así, al nacer deberá ser inscrito en el correspondiente Registro Civil. La ley española del Registro Civil, de 2011, establece en su artículo 46 un plazo máximo de 72 horas tras el nacimiento para la inscripción por parte del equipo médico del recién nacido con su nombre y apellidos, filiación y sexo (hombre o mujer, como señala el artículo 170 del Reglamento del Registro Civil)<sup>6</sup>.

Se exige la inscripción del sexo de la persona, certificado a través de la documentación firmada por el equipo sanitario asistente al parto. Pero, ¿qué ocurre cuando los profesionales sanitarios



<sup>6</sup>Inicialmente, el plazo era de 24 horas. Tras una reforma, a partir del 15 de octubre el plazo se amplía hasta las 72 horas.

tienen dudas o no saben qué sexo asignar al recién nacido? Se inicia lo que se ha venido a llamar el *Protocolo Money (Optimal Gender of Rearing)*. Este protocolo se basa en las investigaciones de John Money desde mediados del siglo XX. Ha devenido una guía de aplicación universal, aceptada por la ciencia sin crítica (Nieto 2008: 365).

El discurso biomédico asocia la intersexualidad con un fallo en el proceso normal de desarrollo del feto. Así lo señala la uróloga pediatra Carmen Piró Biosca: «podemos decir que estamos ante un caso de intersexualidad o ambigüedad sexual frente a un individuo con discordancia entre la morfología de sus genitales externos e internos. Son el resultado de errores en el desarrollo sexual del feto, ya sea a nivel cromosómico, embriológico o por defectos bioquímicos» (Piró 2001: 129). Cualquier combinación que no responda a la secuencia entendida como normal en la diferenciación sexual será juzgada de patológica (Gracia 2001: 83) (Gregori 2006: 105).

En el caso que nos ocupa, esto es, un equipo médico que tiene dudas sobre los genitales del recién nacido, se procede al diagnóstico y a la fijación del sexo a producir a través de cirugía normalizadora o correctiva de urgencia, bien en la unidad médica en la que se produce el parto,

bien en otra unidad si en la que se nace no posee el equipo adecuado tanto técnico como humano: formado, en el mejor de los casos, por obstetras, genetistas clínicos, pediatras endocrinólogos, cirujanos urólogos o ginecólogos y psicólogos. Este equipo debe decidir y determinar de forma urgente, inequívoca y definitiva qué sexo asignar y construir quirúrgicamente, para poder informar a los padres y comenzar a formar al recién nacido en su género correspondiente (García Dauder et al. 2007: 35).

La corrección debe realizarse en el menor tiempo posible. John Money señalaba la necesidad de intervenir en los primeros 18 meses de vida (Money y Ehrhardt 1982: 31). Como apuntara Fausto-Sterling,

*no hay tiempo que perder en reflexiones sosegadas o consultas con los progenitores. No hay tiempo para que los nuevos padres consulten a otros que hayan tenido hijos de sexo mixto antes que ellos o hablen con intersexuales adultos. Antes de veinticuatro horas, el bebé debe abandonar el hospital con un solo sexo, y los progenitores deben estar convencidos de que la decisión ha sido la correcta (Fausto-Sterling 2006, 65).*

Si el primer paso que realiza el aparato médico es decidir qué sexo asignar, la pregunta es obvia:



¿cómo determinarlo: sexo cromosómico, sexo hormonal, sexo morfológico, sexo genital, sexo gonadal, sexo fenotípico, sexo social? La respuesta está en la fórmula *género-sexo-género*. En una situación de *normalidad* genital, la fórmula consiste en entender que dado un sexo (biológico) se colige un género (social) a desarrollar: sexo-género. En cambio, aquí se invierte: son las expectativas sociales sobre el género, basadas en la anatomía genital externa, las que determinan la asignación (Donahoe 1991: 527) (Piró 2001: 130). La intervención quirúrgica tiene como objetivo final acomodar los genitales externos del recién nacido a las expectativas sobre cómo debe desarrollar su género en condiciones de normalidad (Reis 2013: 138).

Pero volvamos a la pregunta: ¿en qué basarse para realizar la secuencia género-sexo-género? Podríamos pensar que en el año 2015 la técnica está lo suficientemente desarrollada como para realizar fácilmente un análisis cromosómico del recién nacido y atendiendo a los resultados decidir. No obstante, existen varios inconvenientes: hay varios tipos de intersexualidad, por lo que podemos encontrarnos con XXY, XO, etc.; no todos los hospitales poseen presupuesto y tecnología para ello; el tiempo medio para la obtención de resultados es de 20 días, un tiempo demasiado prolongado atendiendo a lo que la normativa

establece para la inscripción registral del recién nacido. La forma empleada para asignar el sexo a construir ha venido a ser llamada por el movimiento intersex como *Phallo-meter* (Fausto-Sterling 2006: 81-84).

El diagnóstico se realizará sobre la base de la simple apariencia genital y su capacidad para tener relaciones coitales heterosexuales. En ocasiones se realizan pruebas para comprobar la futura funcionalidad (hetero)sexual (Rovira 2003: 34). Se administran hormonas para comprobar si el pene del recién nacido podrá desplegar su capacidad sexual en la pubertad. Se trata, en definitiva, de comprobar si podrá ser un pene eréctil que pueda penetrar una vagina. Asimismo, la construcción de neovaginas, realizadas a partir del colon o de injertos de piel de la propia persona, implica un mantenimiento de la intervención a través de la dilatación periódica: al menos durante quince minutos, dos veces al día durante años (Kessler 1998: 49). De lo que se deduce que el equipo médico presupone el momento en que comenzará a tener relaciones sexuales, que esas relaciones serán coitocéntricas y heterosexuales. Pues si no es penetrada periódicamente, el tejido se irá atrofiando. Lo que se pretende es construir una vagina lo suficientemente grande como para albergar un pene, es decir, una vagina estética y funcionalmente correcta, aunque para ello se

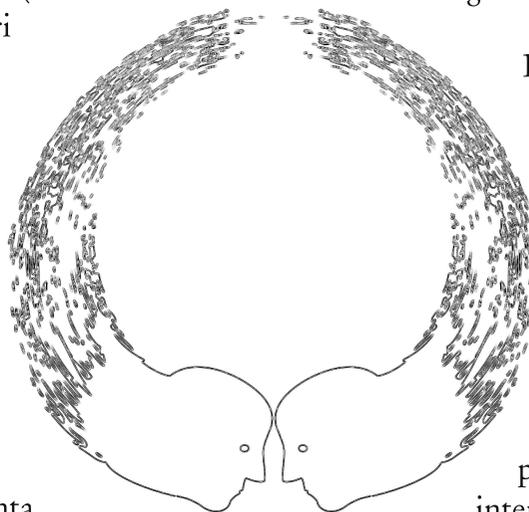


precise la eliminación del placer a través de la reducción del clítoris (Gregori 2006: 110-112).

¿En qué consiste este falómetro? Menos de 2,5cm es un pene demasiado pequeño como para penetrar (Money y Ehrhardt 1982: 5); más de 1cm es un clítoris demasiado grande y ofensivo como para que la futura pareja –se presume la heterosexualidad coitocéntrica– obtenga relaciones sexuales satisfactorias (García Dauder et al. 2007: 36) (Gregori 2013: 9). Si el equipo médico considera que esa protuberancia puede ser entendida como un pene creíble, o bien creen que pueden hacer de él un pene creíble, será asignado como hombre. De lo contrario, nos encontraremos ante una mujer (Piró 2001: 131).

La cirugía inicial se complementa con subsiguientes intervenciones quirúrgicas. A ello hay que sumar un tratamiento hormonal (farmacológico) para vigilar la identidad sexual construida y una terapia de modificación de conducta (tratamiento psicológico), adoctrinándose en la identidad de género construida. Por tanto, triple intervención: quirúrgica, hormonal y

psicológica. El fin último pivota en torno a la inmunización del binarismo (solo existen dos sexos, dos géneros) y de la heterosexualidad –incluso se ha hablado de los peligros de *padecer* conductas homosexuales (Piró 2001: 130). Se trata de construir el verdadero sexo a través de unos «genitales anatómica y funcionalmente correctos que le permitan vivir una vida adulta identificado física y psíquicamente con el sexo asignado» (Piró 2001: 129).



De esta forma, cualquier conciudadano puede advertir si los genitales de la persona intersexual intervenida corresponden a la norma de la condición humana, es decir, si su anatomía externa es correcta. Porque la pregunta que nos ronda es si la intersexualidad es dañina para la salud. Se entiende que la intersexualidad es incompatible con la salud emocional de los padres y de la persona intersexual debido al rechazo social, así como con un sistema jurídico que cataloga a las personas en los polos hombre y mujer. De ahí que la literatura médica aconseje que el equipo médico distorsione, oculte y mienta con respecto a la información aportada a los padres (Chase 2005: 90) (Fausto-Sterling 2006: 85-86). Pero lo



paradójico es que el estado intersexual, salvo contadas excepciones –tumoración y obstrucción de la uretra (Mason 2013: 154)–, no es dañino para la salud (Gregori 2006: 111). No se trata de salvar la vida o mejorar su calidad. En última instancia lo que se pretende es satisfacer necesidades sociales, preservando la verdad de la dualidad de sexos (García Dauder et al. 2007: 36). Para mantener un orden social heteronormativo se precisa presuponer su coherencia con un orden natural, a través de la demarcación de lo masculino y lo femenino, así como la exclusión/corrección de lo anormal.

Porque la mera existencia de personas intersexuales pone en riesgo la identidad social y jurídica tanto a un nivel sincrónico (en el momento del diagnóstico) como diacrónico (durante toda la vida del sujeto). He aquí, como ha apuntado Mauro Cabral, una paradoja. A partir del siglo XX no es posible ni médica ni jurídicamente el sexo verdadero, pues la asignación de género ya no es constatativa sino performativa (al existir una variedad de sexos en la persona: cromosómico, gonadal, genital, hormonal, psicológico), pero al darle una posición central a los genitales a la hora de asignar un género se establece esa vinculación

normativa entre identidad y genitalidad: «los genitales *hacen* género, proyectando la identidad sexual como ficción normativa y totalidad “congruente”, a la cual los sexos bioanatómicos y psicosociales se subordinan, en cada sujeto, más o menos disciplinadamente» (Cabral 2006: 54).

Hasta ahora hemos analizado cómo actúa el discurso biomédico ante la ambigüedad genital de un recién nacido<sup>7</sup>. Se justifican dolorosas intervenciones como un mal menor con respecto al posible daño psicosocial. ¿Y qué tiene que decir el sistema jurídico? ¿No nos suena un poco raro este tipo de intervención en un Occidente que se dice democrático y defensor de los derechos humanos? La ablación del clítoris, por ejemplo, es una práctica deleznable que hay que denunciar, perseguir y combatir. Mantenemos una visión colonial por la cual *aquí* se justifican las duras intervenciones quirúrgicas de personas intersexuales en nombre de la ciencia (superioridad civilizada) y *allí* se denuncia cuando se produce en nombre de la cultura o el ritual religioso (inferioridad bárbara). Una visión marcadamente ilustrada del progreso y de la verdad que separa lo científicamente saludable (la cirugía de asignación sexual normaliza lo desviado) del ritual bárbaro (la ablación del



<sup>7</sup>A ello hay que sumar la consideración de la intersexualidad como una patología psiquiátrica, según el Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM).

clítoris desfigura) (Chase 2005: 101-105). Es curioso que Joan Martínez-Mora denuncie la práctica de la ablación y al mismo tiempo se vanaglorie de la cirugía a la que ha sometido a más de trescientas personas intersexuales (Martínez Mora 2005: 245-252).

La cirugía de normalización sexual es un eufemismo que se utiliza para ocultar lo que realmente se está realizando: una *mutilación genital* practicada en los hospitales del llamado *Occidente democrático y defensor de los derechos humanos*. La variabilidad sexual es traducida en ambigüedad genital a causa de errores de desarrollo corregibles; a través de intervenciones quirúrgicas y hormonales el cuerpo es ajustado a la norma.

Nuestra hipótesis es la siguiente: *existe un deber jurídico implícito de mutilar, un aval jurídico para quien practica la mutilación de personas intersexuales*. Nos encontramos ante la destrucción de genitales y la castración. Lo que para la medicina es *deformidad* en el ámbito pre-quirúrgico, *creación* a través de la intervención y *genitales corregidos* en el momento posterior a la cirugía, para la persona intersexual son *genitales intactos* en el ámbito pre-quirúrgico, *destrucción* a través de la intervención y *genitales mutilados y artificiales* en el momento posterior a la cirugía (Kessler 1998: 40). A través de esta corrección se desvela el verdadero sexo. La mutilación es

vestida de *habilitación*. Todo ello amparado por un sistema jurídico que obliga a los sujetos a vivir conforme a uno de los dos únicos sexos. Son solo los portadores de estos dos sexos los sujetos privilegiados que pueden gozar de los derechos fundamentales y de la ciudadanía.

Para demostrar nuestra hipótesis partimos de una premisa: el nacimiento de una persona intersexual es considerado por la ciencia biomédica una *urgencia o emergencia psicosocial neonatal* (Piró 2001: 129) (Rovira 2003: 34) (Chase 2005: 89). Se entiende que si no se realiza la intervención quirúrgica, el menor sufrirá una serie de problemas en su desarrollo y en su relación con la sociedad. No se explicita que la intersexualidad pueda provocar graves problemas de salud, sino de adaptabilidad social. La cuestión va más allá de las posibles polaridades opuestas: no se trata de elegir entre modificar el cuerpo a través de la cirugía o esperar a que decida la persona. No se produce tal polaridad (Murray 2009: 266). El argumento del tipo *la cirugía es mejor ahora* ignora las necesidades del paciente, su voz y su autonomía (Chase 1998: 155).

Si se trata de un caso de urgente, ¿es posible la objeción de conciencia de los profesionales sanitarios que intervienen en la cirugía de asignación de sexo? ¿Cómo ha de ser el consentimiento informado de los progenitores o



tutores? ¿Quién tiene derecho a cambiar el sexo y los genitales? ¿Tiene el equipo médico responsabilidad sobre las posibles consecuencias futuras de la persona intersexual sometida a cirugía? ¿Qué consecuencias tienen los padres o tutores? ¿Por qué no se interviene en primer lugar con un tratamiento psicológico? ¿No será que lo urgente es la cirugía para adaptar un cuerpo a los requisitos de normalidad y lo psicosocial es un segundo paso consistente en la vigilancia del género? La respuesta a estas preguntas conforma la demostración de nuestra hipótesis. Esta se realizará a través del análisis de dos instituciones: el consentimiento informado y la objeción de conciencia.

## 1. Consentimiento informado

¿Consentirían unos padres/madres que mutilaran a su recién nacido? Uno de los logros que se ha conseguido en el ámbito sanitario es el reconocimiento de la autonomía del paciente. Cualquier tipo de intervención, por mínima que esta pueda ser, requiere de la firma del consentimiento informado por parte del paciente, previa información del equipo médico (diagnóstico, tratamiento, alternativas, efectos secundarios, contraindicaciones, etc.).

En el caso del nacimiento de bebés intersexuales o con ambigüedad genital nos encontramos con menores de edad que se encuentran bajo tutela

legal. Deben ser los tutores quienes tomen la decisión última sobre el recién nacido, es decir, la firma que debe aparecer consintiendo o rechazando la cirugía de asignación de sexo debe ser la de los tutores del menor de edad, teniendo presente que prima ante todo el interés del menor. Sin embargo, al existir una laguna jurídica y jurisprudencial sobre la intersexualidad, el interés del menor será determinado en exclusiva por el equipo médico. No es posible así el conflicto entre los intereses del menor y el de los tutores. No la hay porque se entiende que no existe conflicto de intereses: el menor intersexual ha de ser corregido.

Aunque en la jurisprudencia no ha habido supuestos en los que se analice el consentimiento informado en intervenciones sobre personas intersexuales, adelantamos que este queda suspendido. Si acudimos a casos análogos (menores de edad en intervenciones consideradas de urgencia), la jurisprudencia establece un supuesto en el que la obligatoriedad del consentimiento informado queda soslayada.

Diversas sentencias del Tribunal Supremo español (Sentencia de lo Contencioso-Administrativo de 9 de noviembre de 2005, Sentencia de la Sala de lo Civil de 10 de mayo de 2006, entre otras) establecen la obligatoriedad del consentimiento informado incluso en situaciones



de necesidad de la intervención. Sin embargo, en caso de encontrarnos no ante una necesidad sino una urgencia, la jurisprudencia cambia radicalmente. En estos supuestos el Tribunal Supremo ha optado por la innecesidad del consentimiento informado en aplicación del artículo 9.2 de la Ley de Autonomía del Paciente. Así ha sido declarado por el Tribunal Supremo, por ejemplo, en la Sentencia de lo Contencioso-Administrativo de 16 de mayo de 2005. Asimismo, en un estado de necesidad terapéutica, como establece el párrafo cuarto del artículo 5 de la Ley de Autonomía del Paciente, el profesional sanitario puede actuar sin informar al paciente previamente como señala la Sentencia de la Sala de los Civil del Tribunal Supremo español de 10 de abril de 2003 (Fundamento Jurídico 1).

Al entenderse que la intersexualidad provoca un grave riesgo, la práctica médica emplea el término *urgencia o emergencia psicosocial* para legitimar la cirugía del neonato excluyendo la obligación del consentimiento informado. Podemos decir que los equipos médicos pueden intervenir sobre la persona intersexual sin mediar el consentimiento informado.

Asimismo, aún cuando se solicitara el consentimiento informado, existe el problema de la forma en que se transmite la información. Los

equipos médicos no informan a los progenitores o tutores (amparados por lo que la jurisprudencia ha venido a llamar *información excesiva*), no mencionan la palabra intersexual sino que la sustituyen por *anomalía de los cromosomas sexuales, anomalía gonadal o anomalía de los órganos externos*, les mienten no indicando que se trata de un estado intersexual que no afecta a la salud del bebé sino que se trata de una malformación o una patología que, dada la pericia médica a la hora de descubrir el verdadero sexo, debe ser restituida a través de cirugía (Kessler 1998: 22-24) (Fausto-Sterling 2006: 71), llegando incluso a sedarlos para firmar el consentimiento (Dreger 1998: 192-197) (Chase 2005: 90) (Fausto-Sterling 2006: 85-86).

En otras ocasiones, el consentimiento informado se recaba empleando la palabra cáncer. ¿Qué progenitores no firmarían un consentimiento si un experto en biomedicina les está advirtiéndole de la posibilidad de que su recién nacido desarrolle cáncer en el futuro? Es significativo en este sentido que la guía para padres que publicó en el año 2012 la Johns Hopkins Press insista en esta palabra tan temida. En el capítulo dedicado al tratamiento, los autores sitúan la cirugía como el único remedio para prevenir cáncer (Wisniewski et al. 2012: 62-71). Si bien es cierto que existe un riesgo real de desarrollar en el futuro cáncer, ello no justifica la cirugía en todos



los casos. En el *Consensus* de 2006 se establece una tabla con las posibilidades de sufrir tumoración (que no es lo mismo que cáncer): el riesgo más alto se encuentra en PAIS con gónadas intra-abdominales, disgenesia gonadal (entre el 35 y 50%); en cambio, en el resto no llega al 10% (en CAIS o Turner es del 2% y 1% respectivamente) (Lee, P. et al., 2006). La *Organisation Intersex International Australia* lanzó una campaña en la red social facebook en 2014 con un mensaje significativo:

*«Doctors remove the gonads of all intersex females with A.I.S-Androgen Insensitivity Syndrome because 9% might later develop cancer. Doctors do not remove the breasts of all females because 12,7% might later develop breast cancer».*

Cómo se transmita la información es tan relevante como la propia información en sí. Un estudio reciente compara la decisión de los progenitores dependiendo de la información que reciben del equipo médico. Ante una información enfocada en la medicalización, el 65,9% de los progenitores optaron por la cirugía mientras que un 34,1% la rechazó. Por el contrario, la información que centra su atención en la des-medicalización provocó que los porcentajes se invirtieran: el 77,1% rechazó la cirugía y el 22,9% la acogió (Streuli, et al. 2013: 1953-1960).

La capacidad de discernimiento, que se le exige al tutor para explicitar su consentimiento, queda de esta forma menoscabada. La autonomía de la persona intersexual es violada a causa de la decisión tomada por médicos y, en ocasiones, progenitores. No se trata de proteger la salud del neonato, sino de inmunizar la dualidad de sexos. El riesgo no consiste en nacer intersexual, sino hacerlo en contra del dimorfismo establecido jurídicamente.

## 2. Objeción de conciencia

Imaginemos un profesional de la salud que es consciente de que nos encontramos ante un caso de mutilación. ¿Puede evitar participar en la intervención alegando motivos de conciencia? La objeción de conciencia consiste en el «incumplimiento de un deber jurídico motivado por la existencia de un dictamen de conciencia, que impide observar el comportamiento prescrito y cuya finalidad se agota en la defensa de la moralidad individual, renunciando a cualquier estrategia de cambio político o de búsqueda de adhesiones» (Gascón 1990: 85), es decir, un mecanismo que posee el profesional para no realizar un tratamiento porque este viola su conciencia.

Como en el supuesto anterior relativo al consentimiento informado, no tenemos noticia



de que haya habido un pronunciamiento judicial sobre un posible caso de objeción de conciencia en el tratamiento a menores intersexuales. No obstante, la doctrina del Tribunal Constitucional español es meridianamente clara en la delimitación de esta institución. Señala que existen dos grandes límites a la objeción de conciencia: 1) protección del orden público y 2) en caso de urgencia vital no es posible apelar a conflictos de conciencia, quedando el profesional obligado a actuar en todo caso.

El primer límite es definido como aquel supuesto que pueda derivar en la existencia de un peligro para la seguridad, la salud o la moralidad públicas (sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001, de 15 de febrero, FJ11). ¿Qué debemos entender por salud, seguridad y moralidad pública? Este último límite, ¿se trata de un conjunto de convicciones sociales hegemónicas en una sociedad concreta? ¿Puede ser la heterosexualidad un límite de orden público en tanto convicción social –moralidad pública– arraigada socialmente? ¿Puede entenderse como un principio jurídico el dimorfismo sexual, actuando así como límite a la objeción de conciencia?

En cuanto al segundo límite, la jurisprudencia entiende que, al no existir un derecho a la objeción de conciencia general (Sentencias del

TC 160/1987 y 161/1987), en caso de urgencia vital (peligro para la vida y salud) no es posible apelar a conflictos de conciencia, quedando la persona obligada a actuar en todo caso. Este se encuentra obligado a actuar aunque pueda entender que vulnera su conciencia. Más aún si se encuentra en una relación jerárquica dentro de la Administración, como es el caso de los profesionales del servicio público sanitario. La desobediencia a participar en la cirugía de asignación de sexo a personas intersexuales podría considerarse una falta muy grave, con las consiguientes consecuencias laborales para el profesional.

En lo que nos atañe, hay dos elementos que ponen en cuestión la posibilidad de que el profesional sanitario pueda objetar en la cirugía intersexual. La calificación de *urgencia psicosocial* y la no lesión de un *bien social*. La Declaración de la Comisión Central de Deontología de la Organización Médica Colegial Española de 1997 restringe este derecho en los casos de urgencia. En atención a esos dos elementos, parece hipotéticamente factible que la cirugía intersexual sea también impuesta al profesional sanitario. Este no podría objetar a la cirugía en tanto que los conocimientos científicos y sociales no entran en el marco de la objeción de conciencia, a no ser que pudiéramos entenderlos como razones morales. Esto último se plantea



como difícil de aceptar por quien, a posteriori, deba juzgar la oportunidad o no de la objeción del profesional a la cirugía de asignación de sexo (mutilación genital).

## CICATRICES

La hipótesis que hemos lanzado puede sintetizarse brevemente de la siguiente forma: la no obligatoriedad del consentimiento informado y la imposibilidad de objetar por parte de los profesionales sanitarios nos induce a pensar que el sistema jurídico está avalando, indirecta y sutilmente, la mutilación genital de neonatos intersexuales.

¿Y de cuántas mutilaciones estamos hablando? No existen datos oficiales de población intersexual ni de cirugía/mutilación por parte de los Ministerios de Salud. Ni siquiera la literatura médica alcanza a consensuar un porcentaje de población. La media es difícil de calcular por el oscurantismo del tema, por la falta de consenso médico a la hora de clasificar los distintos tipos de intersexualidad y por la variabilidad geográfica. Existen datos que oscilan entre 1/60.000, 1/20.000 o 1/12.500 en el caso de

hiperplasia suprarrenal congénita (Dreger 1998: 40), mientras que hay quien reduce el porcentaje a 2 casos por cada 1000 nacimientos (Overzier 1963: IX y 560). Otros, en cambio, estiman que 1,7% de los nacimientos poseen ambigüedad genital o genitales notablemente atípicos, mientras que los recién nacidos sometidos a cirugía oscila entre uno y dos por cada mil nacimientos (Blackless et al. 2000: 161). Sharon E. Preves señala que de aproximadamente cuatro millones de bebés nacidos anualmente en Estados Unidos, de dos a cuatro mil poseen una anatomía difícil de caracterizar de forma clara en los polos masculino o femenino (Preves 2003: 3). Podemos hacer una aproximación del número de nacimientos de personas intersexuales y de cirugías de normalización/mutilación genital. Pero advertimos que es una mera aproximación ante la ausencia de datos oficiales suministrados por los distintos gobiernos. En el Estado español, según el Instituto Nacional de Estadística, nacieron en el año 2014 427.595 personas, clasificadas en las dos únicas columnas: 220.843 hombres y 206.752 mujeres<sup>8</sup>. Siguiendo la estadística de la Intersex Society of North America (1 de cada 2000 nacimientos)<sup>9</sup>, en el año 2014 nacieron en el Estado español 213 personas intersexuales. Cuántas de estas personas fueron



<sup>8</sup> <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=6506>

<sup>9</sup> <http://www.isna.org/faq/frequency>

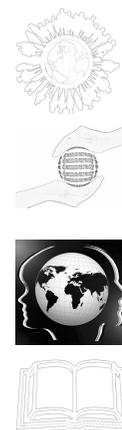
sometidas a cirugía es un dato difícil de conocer. En el año 2013 nacieron en Estados Unidos 3.932.181 personas<sup>10</sup> con lo que 1966 podrían ser intersexuales. Kipnis y Diamond estimaron el número de intervenciones en Estados Unidos en unas 200 anuales (Kipnis y Diamond 1999: 178) –incluso se ha hablado de cinco intervenciones diarias (David Elisco, 2009) o de 3.500 anuales en Estados Unidos (Sytsma 2006: XVII). Con lo cual el 10% de los casos, utilizando un porcentaje conservador, es sometido a cirugía neonatal. Si fueran extrapolables estos datos, estaríamos hablando de 21 personas sometidas a mutilación genital en el año 2014 en el Estado español. Multipliquemos por el número de generaciones vivas y nos dará una cifra de cientos de personas.

No obstante estos alarmantes datos, algunos hechos acaecidos en la última década están poniendo en entredicho la mutilación de personas intersexuales. Los siguientes 18 documentos, que exponemos brevemente, nos hacen plantear la posibilidad de considerar los tratamientos médicos impuestos a la población intersex como *crímenes contra la humanidad* (Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, aprobado el 17 de julio de 1998).

¿Qué características tienen este tipo de delitos?

Se trata de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil suponiendo asesinato, exterminio, esclavitud, deportación, traslado forzoso, encarcelación, tortura, violación, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada, persecución de un grupo con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género, desaparición forzada, crimen de apartheid (artículo 7). Es un tipo de delito imprescriptible (artículo 29). ¿Cómo encajan aquí la intersexualidad (y también la transexualidad)? Los tratamientos médicos de normalización (o de reasignación para obtener un cambio en el registro civil) suponen un tipo de tortura, esterilización forzosa o, incluso, de persecución por motivos de género cometidos de forma sistemática en los Hospitales públicos y privados, y en las Unidades de Tratamiento de Identidad de Género, contra un sector concreto de la población civil. Veamos los documentos que sostienen esta tesis:

1) 1999, Sentencia SU 337/99 de la Corte Constitucional Colombiana: prohíbe las cirugías de normalización a menores de edad intersexuales. Amparándose en la Convención de Derechos del Niño, de 1989 (artículos 2, 12 y 16), reconoce el derecho a no ser discriminado



<sup>10</sup> <http://www.cdc.gov/nchs/births.htm>

por razón de sexo, el interés superior del menor, el derecho del menor a ser escuchado y la prohibición de interferencia en el derecho a la privacidad del menor.

2) Año 2000, *British Association of Pediatrics Surgeons*: en lugar de la cirugía, se apuesta por el apoyo y seguimiento psicológico.

3) Año 2005, San Francisco Human Rights Commission: la cirugía a menores de edad intersexuales viola los Derechos Humanos (Arana, 2005).

4) Año 2006, *Consensus Statement on Management of Intersex Disorders*: en un encuentro realizado en 2005 entre personas intersexuales y expertos en biomedicina, se firmó este *Consensus*, publicado en la prestigiosa revista *Pediatrics. Official Journal of the American Academy of Pediatrics* (nº 118, 2006), en el que se advertía de la necesidad de un cambio de paradigma: moratoria en las cirugías, respeto a las personas intersexuales y sus familiares, confidencialidad, etc.

5) Año 2007, Principios de Yogyakarta: prohibición de cirugías, tratamientos hormonales o esterilización; consentimiento informado; protección contra los abusos médicos.

6) Año 2013, la Organización de Naciones Unidas en su informe anual contra tortura infantil *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment* denuncia, por primera vez desde la ONU, que los tratamientos a los que se ven sometidos las personas intersexuales menores de edad son un caso de tortura: asignación de sexo irreversible, esterilización forzada, cirugía de normalización genital. Textualmente señala (ONU, 2013: 18-19):

*Children who are born with atypical sex characteristics are often subject to irreversible sex assignment, involuntary sterilization, involuntary genital normalizing surgery, performed without their informed consent, or that of their parents, "in an attempt to fix their sex", leaving them with permanent, irreversible infertility and causing severe mental suffering.*

7) Año 2013, Resolución 1952 (2013) Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa Children's right to physical integrity insta a la protección de las personas intersexuales y la eliminación de los tratamientos médicos innecesarios, garantizando la integridad corporal, la autonomía y la autodeterminación de las



personas, así como realizando todo el apoyo necesario. Señala en los puntos 7.5.3 y 7.7:

*The Assembly therefore calls on member States to:*

*[...] take the following measures with regard to specific categories of violation of children's physical integrity: [...] undertake further research to increase knowledge about the specific situation of intersex people, ensure that no-one is subjected to unnecessary medical or surgical treatment that is cosmetic rather than vital for health during infancy or childhood, guarantee bodily integrity, autonomy and self-determination to persons concerned, and provide families with intersex children with adequate counselling and support.*

*[...] raise awareness about the need to ensure the participation of children in decisions concerning their physical integrity wherever appropriate and possible, and to adopt specific legal provisions to ensure that certain operations and practices will not be carried out before a child is old enough to be consulted.*

8) Año 2012, informe del Deutscher Ethikrat para el Bundestag alemán: critica abiertamente los tratamientos de normalización y quirúrgicos al atentar contra el derecho a la integridad, el respeto por el género o la identidad y la libertad reproductiva (Deutscher Ethikrat, 2012).

9) Año 2013, Australia (por vía judicial) y Alemania (por medio de una modificación legal: Gesetz zur Änderung personenstandsrechtlicher Vorschriften) aprueban la existencia jurídica de un tercer sexo en el que se inscribirían en el Registro Civil las personas intersexuales.

10) Año 2013, Argentina aprueba la Ley de Identidad de Género en la que se reconoce el derecho a la autodeterminación. Le seguirán, en 2014, Dinamarca y Andalucía para personas transexuales (García López, 2015: 395-415) (Salazar, 2015: 75-107).

11) Año 2014, informe del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa solicitando a los Estados el reconocimiento legal de las personas intersexuales y el fin de las cirugías de normalización genital, pues estas violan el derecho a la autodeterminación y la integridad física. Señala el Comisario Nils Muižnieks (2014: online):

*Medical professionals may be quick to*



*propose “corrective” surgeries and treatments aiming to “normalise” the sex of the child. Such surgeries, which are cosmetic rather than medically necessary, are often performed on intersex babies and toddlers. This can result in irreversible sex assignment and sterilisation performed without the fully informed consent of the parents and, even more importantly, without the consent of intersex persons themselves. “Corrective” operations and treatment are usually traumatising and humiliating. They can take a long time and post-operative complications are common. There are long-term effects on intersex individuals’ mental health and well-being. The sex assigned to children at an early age may not correspond with their identity and feelings later on. [...]The early “normalising” treatments do not respect intersex persons’ rights to self-determination and physical integrity. Intersex babies and younger children are not in a position to give their consent. The proxy consent given by parents may not be free and fully informed and can hardly take into account the best interests of the child in the long-run.*

12) En mayo de 2014 se publica el informe, firmado por la Organización Mundial de la

Salud (en colaboración de, entre otros, UNICEF), Elimination forced, coercive and otherwise involuntary sterilization. Allí se denuncia que las personas intersexuales, especialmente menores, han sido objeto de cirugías cosméticas e innecesarias médicamente, provocando su esterilidad e incapacitándolos para la reproducción, realizadas sin consentimiento informado. Para la OMS se trata, en definitiva, de una grave violación de los derechos humanos con graves consecuencias para la salud física y mental.

13) Año 2015, Malta aprueba la ley primera ley en la historia que prohíbe las cirugías de normalización a menores de edad intersexuales (artículos 14 y 15 de la Gender Identity, Gender Expression and Sex Characteristics Act):

*It shall be unlawful for medical practitioners or other professionals to conduct any sex assignment treatment and/or surgical intervention on the sex characteristics of a minor which treatment and/or intervention can be deferred until the person to be treated can provide informed consent: Provided that such sex assignment treatment and, or surgical intervention on the sex characteristics of the minor shall be conducted if the minor gives informed consent through the person exercising*



*parental authority or the tutor of the minor.*

*All persons seeking psychosocial counselling, support and Health services. medical interventions relating to sex or gender should be given expert sensitive and individually tailored support by psychologists and medical practitioners or peer counselling. Such support should extend from the date of diagnosis or self-referral for as long as necessary.*

14) Año 2015, se aprueba la Ley española 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. En su artículo 6 se modifica el artículo 11 *Principios rectores de la acción administrativa* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del menor en el siguiente sentido: «Serán principios rectores de la actuación de los poderes públicos en relación con los menores [...] el libre desarrollo de su personalidad conforme a su orientación e identidad sexual». En nuestro caso, la identidad, amparada en el artículo 10 de la Constitución española (libre desarrollo de la personalidad), no puede ser impuesta por poder público o privado, quedando exclusivamente bajo la competencia de la propia persona, en este caso un menor. Toda injerencia en la identidad, no consentida por el menor, vulnera esta ley y la consolidada

jurisprudencia sobre la prevalencia del interés superior del menor.

15) En mayo de 2015, la Comisión de Derechos Humanos del Consejo de Europa aprueba el documento *Humans rights and Intersex people*. La relevancia histórica de este documento es, lamentablemente, inversamente proporcional a la acogida que ha tenido por los Estados. Allí se destaca la situación de especial vulnerabilidad de las personas intersexuales, especialmente menores, los tratamientos médicos a los que se ven sometidos y las necesidades jurídicas que precisan para el reconocimiento pleno de sus derechos.

16) El Alto comisionado para los Derechos Humanos de la ONU presentó en junio 2015 el informe *Discrimination and violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity*. Allí se vuelven a denunciar las cirugías de normalización genital innecesarias a las que se ven obligados a someterse los menores de edad intersexuales.

17) En junio de 2015, la Organización Mundial de la Salud publica el informe *Sexual health, human rights and law*, donde reitera lo ya denunciado en su informe de mayo de 2014. Se vuelve a insistir en la necesidad urgente de eliminar las prácticas médicas que desembocan



en mutilaciones, discriminaciones y estigmas.

18) Finalmente, el 27 de julio de 2015 el TAS (Tribunal de Arbitraje Deportivo) sentenció en el caso Dutee Chand suspender cautelarmente (dos años) el reglamento de la Asociación Internacional de Federaciones de Atletismo sobre hiperandrogenismo (niveles altos de testosterona). Es decir, los intersexuales pueden competir sin miedo a ser suspendidos.

Todos estos documentos cuestionan tanto la dualidad de sexos como la cirugía intersexual. Aquí tenemos algunas claves para continuar con una lucha no solo por el reconocimiento –que no normalización– de los márgenes de la sexualidad jurídica y las garantías de las disidencias sexuales, sino para evitar la patologización y la mutilación genital de personas intersexuales: prohibición de cirugías (que supongan modificación de la anatomía del menor), terapias invasivas e irreversibles, hormonación inducida, extirpación de gónadas, exploraciones genitales y exhibiciones; asimismo, creación del derecho fundamental a la autodeterminación, respeto al libre desarrollo de la personalidad, derecho a la libre elección del médico, creación de equipos multidisciplinares en los que estén presentes personas intersexuales, eliminación de la categoría jurídica sexo (hombre y mujer).



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agamben, Giorgio (2006). *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-Textos.
- Arana, Marco (2005). *A Human Rights Investigation into the Medical «Normalization» of Intersex People*.  
[http://www.isna.org/files/sfhrc\\_Intersex\\_Report.pdf](http://www.isna.org/files/sfhrc_Intersex_Report.pdf)
- Blackless, Charuvastra, Derryck, Fausto-Sterling, Lauzanne y Lee (2000). "How Sexually Dimorphic Are We? Review and Synthesis". *American Journal of Human Biology*, 12 (2).
- Butler, Judith (2010). *El género en disputa*. Madrid: Paidós.
- Cabral, Mauro (2006). "El cuerpo en el cuerpo. Una introducción a las biopolíticas de la intersexualidad". *Orientaciones*, nº11.
- Chase, Cheryl (1998). "Surgical Progress Is Not the Answer to Intersexuality". *Intersex in the Age of Ethics*, Ed. Alice Dreger. Maryland: University Publishing Group.
- Chase, Cheryl (2005). "Hermafroditas con actitud: cartografiando la emergencia del activismo político intersexual". *El eje del mal es heterosexual. Figuraciones, movimientos y prácticas feministas queer*, Madrid: Traficantes de Sueños.
- Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa (2014).  
<http://humanrightscomment.org/2014/05/09/a-boy-or-a-girl-or-a-person-intersex-people-lack-recognition-in-europe/>.
- Deutscher Ethikrat (2012). *Intersexualität. Stellungnahme*, Berlín.
- Donahoe, Powell, Lee (1991). "Clinical management of intersex abnormalities". *Current Problems in Surgery*, 28.
- Dreger, Alice (1998). *Hermaphrodites and the Medical Invention of Sex*, Cambridge: Harvard University Press.
- Elisco, David (2009). *Sex, Lies and Gender*, documental.
- Fausto-Sterling, Anne (2006). *Cuerpos sexuados*. Barcelona: Melusina.
- Feder, Ellen (2014). *Making sense of Intersex. Changing Ethical Perspectives in Biomedicine*. Indiana University Press.
- Foucault, Michel (2009). *El nacimiento de la clínica*. México: Siglo XXI.
- García Dauder, Romero Bachiller y Ortega (2007). "Cuerpos insumisos y mutilación genital: la regulación tecno-médica de los cuerpos sexuados", *Masculinitats per al segle XXI*. Armengol (coord.), Barcelona: CEDIC.
- García López, Daniel J (2015). *Sobre el derecho de los hermafroditas*. Madrid: Melusina.
- García López, Daniel J (2015). "Bestiario jurídico:



- dispositivos de normalización ante la transexualidad”. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 49 : 395-415.
- Gascón Abellán, Marina (1990). *Obediencia al derecho y objeción de conciencia*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Ghattas, Dan (2013). *Human Rights between the Sexes. A preliminary study on the life situations of inter individuals*, Berlín: Heinrich Böll Foundation.
- Grabham, Emily (2007). “Citizen Bodies, Intersex Citizenship”. *Sexualities*, vol. 10.
- Gracia Bouthelier, Ricardo (2001). “Anomalías de la diferencia genital”. *Estados intersexuales e hipogonadismo*. Sociedad Española de Endocrinología Pediátrica.
- Gregori, Nuria (2006). “Los cuerpos ficticios de la biomedicina. El proceso de construcción del género en los protocolos médicos de asignación de sexo en bebés intersexuales”. *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana*, vol.1, nº1.
- Gregori, Nuria (2013). “Utopías dicotómicas sobre los cuerpos sexuados”. *Arbor*, 189 (763).
- Kessler, Suzane (1998). *Lessons from the Intersexed*. Rutgers University Press.
- Kipnis y Diamond (1998). “Pediatric Ethics and the Surgical Assignment of Sex”. *Intersex in the Age of Ethics*. Alice Dreger (Ed.). University Publishing Group.
- Lee, Houk, Faisal Ahmed y Hughes (2006). “Consensus Statement on Management of Intersex Disorders”. *Pediatrics. Official Journal of the American Academy of Pediatrics*, 118.
- Martínez-Mora, Joan (2005). *Hermafroditismo, intersexos y otras historias. Vivencias de un médico-cirujano*. Barcelona: Texto x Texto.
- Mason, Paul (2013). “Intersex Genital Autonomy: A Rights-Based Framework for Medical Intervention with Intersex Infants”. *Genital Cutting: Protecting Children from Medical, Cultural, and Religious Infringements*.
- Denniston, Hodges y Fayre Milos (Eds.). *New York: Springer*.
- Money y Ehrhardt (1982). *Desarrollo de la sexualidad humana (Diferenciación y dimorfismo de la identidad de género)*. Madrid: Morata.
- Murray, Samantha (2009). “Within or Beyond the Binary/Boundary? Intersex Infants and Parental Decisions”. *Australia Feminist Studies*, vol. 24, nº60.
- Nieto, José Antonio (2008). *Transexualidad, intersexualidad y dualidad de género*. Barcelona: Bellaterra.
- Organización de Naciones Unidas (2013). *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*. <http://www.ohchr.org/Documents/HRBo>



dies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.53\_English.pdf.

Organización de Naciones Unidas (2015).

Discrimination and violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity.

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Discrimination/Pages/LGBTUNReports.aspx>

Organización Mundial de la Salud (2014).

Elimination forced, coercive and otherwise involuntary sterilization.

[http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/112848/1/9789241507325\\_eng.pdf?ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/112848/1/9789241507325_eng.pdf?ua=1)

Organización Mundial de la Salud (2015). Sexual health, human rights and law.

[http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/175556/1/9789241564984\\_eng.pdf?ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/175556/1/9789241564984_eng.pdf?ua=1)

Overzier, Claus (1963). *La intersexualidad*. Madrid: Científico-Médica.

Piró Biosca, Carmen (2001). “Estados intersexuales. Tratamiento quirúrgico”. *Estados intersexuales e hipogonadismo*. Sociedad Española de Endocrinología Pediátrica.

Preves, Sharon (2003). *Intersex and identity. The Contested Self*. Rutgers University Press.

Reis, Elizabet (2013). “Intersex Surgeries, Circumcision, and the Making of Normal”. *Genital Cutting: Protecting Children from Medical, Cultural, and Religious Infringements*. Denniston, Hodges, y Fayre Milos (Eds.). New York: Springer.

Rovira, Adela (2003). “Los estados intersexuales”.

*Transexualidad. La búsqueda de una identidad*. Becerra-Fernández (Ed.). Madrid: Díaz de Santos.

Salazar Benítez, Octavio (2015). “La identidad de género como derecho emergente”. *Revista de Estudios Políticos*, 169: 75:107.

Streuli, Vayena, Cavicchia-Balmer, Huber (2013).

“Shaping parents: Impact of contrasting professional counseling on parents’ decision making for children with disorders of sex development”. *The Journal of Sexual Medicine*, vol. 10.

Sytsma, Sharon (2006). *Ethics and Intersex*. Springer.

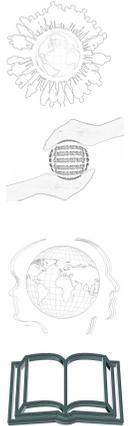
Wisniewski, Chernausk y Kropp (2012). *Disorders of sex development. A Guide for Parents and Physicians*. Baltimore: John Hopkins Press Health Book.





# VIOLENCIA entre NIÑOS y ADOLESCENTES: Análisis y Prevención

 **CRISTINA CUENCA PIQUERAS**  
Universidad de Almería



## PRESENTACIÓN

La prevención de la violencia a través de la educación es un tema ampliamente estudiado en la actualidad. Posiblemente, esto se debe a que el entorno escolar ofrece las condiciones idóneas para llevar a cabo programas, en los que se enseñen actitudes y comportamientos de relación adecuados para todo el alumnado (Ruilova, 2005).

En este trabajo, se analizan tres tipos de violencia entre iguales que son frecuentes en edades tempranas: el bullying, la violencia en las

relaciones de noviazgo y el ciberbullying, partiendo de la premisa de que la educación es la clave para la prevención de muchos comportamientos violentos. Esta cuestión ha sido comprobada por los estudios que analizan el impacto de los programas de prevención e intervención de la violencia, que muestran que el trabajo en pro de la empatía en el grupo de iguales y la sensibilización hacia las conductas violentas conduce a la reducción de estos comportamientos (Flynt y Collins, 2007; Hernando, 2007; Garaigordobil, 2012).

Al mismo tiempo, pese a que este capítulo ofrece una visión holística de la violencia en edades tempranas, se presta especial atención a los colectivos sobre los que se ha demostrado una especial vulnerabilidad ante determinados tipos de violencia. Esto nos lleva a una reflexión sobre la forma en la que las vivencias de las víctimas son moldeadas por la intersección de diferentes categorías como el género, la orientación sexual, la raza, el origen étnico, la clase social, la discapacidad, la nacionalidad y la cultura entre otras.

A continuación se plantea una revisión sobre los estudios que se han realizado en la materia, se analiza el alcance del fenómeno en España, los perfiles de agresores y víctimas, los factores de riesgo y las propuestas de los programas de prevención, entre otras. El objetivo es la revisión de cuestiones que ya han sido comprobadas, la detección de lagunas en la investigación y los problemas en la aplicación práctica de los programas, con la finalidad de dar nuevas herramientas para la mejora en la intervención con el alumnado.

## ACOSO ESCOLAR EN EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL

Pese a que el acoso escolar o bullying ha

sido definido de múltiples maneras, los diferentes conceptos suelen coincidir en que este tipo de violencia implica un abuso de poder que se produce de forma repetitiva y con intención de hacer daño (García et al. 2010). Por esto, se debe tener presente que cuando hablamos de acoso escolar no analizamos un hecho puntual, sino un tipo de violencia que se caracteriza por ser habitual, pudiendo durar semanas, meses e incluso años (Rodríguez et al. 2006).

Así pues, el bullying puede tener consecuencias devastadoras en el desarrollo psicológico, social e intelectual tanto de los agresores como de las víctimas. Es más, se trata de experiencias que inciden en el resto de compañeros y compañeras implicados en la violencia de forma directa o indirecta, puesto que afectan en su jerarquía de valores, entre otras cuestiones (Rodríguez et al. 2006).

Los últimos estudios que se han realizado en España, señalan que algunas formas de violencia escolar están descendiendo. En concreto, desde el año 2000 al 2007 el porcentaje de alumnos víctimas de insultos baja del 39,1% al 27% y el de víctimas de motes ofensivos del 37,7% al 26% (Defensor del Pueblo, 2007). En el mismo sentido, Gázquez et al. (2010) señalan un descenso similar respecto a conductas como los

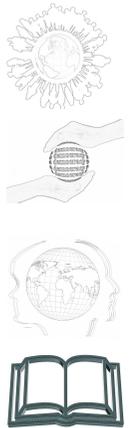


insultos, la ridiculización y el sentirse perseguido, hostigado o intimidado por otros de forma prolongada. No obstante, en otros tipos de violencia como algunas formas de agresión física directa (3,9%) y las amenazas (6,4%), no se aprecia esa tendencia, permaneciendo las cifras constantes (Defensor del Pueblo, 2007).

Las investigaciones sobre este tema también aportan información sobre los perfiles de las víctimas y los agresores. Hay conformidad en tanto a las diferencias por sexos respecto a los agresores, que suelen ser varones (Peskin et al. 2006; Rodríguez et al. 2006; García et al. 2010). No obstante, algunas agresiones indirectas como los rumores, son más comunes en las chicas (Jolliffe y Farrington, 2010; Defensor del pueblo, 2007; Safran, 2008). Estas afirmaciones no sorprenden cuando se analiza el bullying en relación con los roles tradicionales de género. En este contexto, las reacciones frente a los conflictos se sitúan en dos posiciones antagónicas. De un lado, se esperaría que los chicos tengan reacciones más directas y se justifica más la violencia. De otro, de las chicas se espera un enfrentamiento indirecto, puesto que, en un contexto heteronormativo, la feminidad se relaciona con ser agradables, buenas y cariñosas. Por tanto, el hecho de que una

mujer sea violenta y llegue a ejercer el acoso transgrede las ideas tradicionales sobre feminidad (Ringrose y Renold, 2010). En tanto a las víctimas, no hay un acuerdo unánime, destacando algunos autores que la proporción está igualada entre sexos, mientras que otros vuelven a señalar a los varones como víctimas más frecuentes de estos comportamientos (Rodríguez et al. 2006).

En los estudios a nivel internacional, se han detectado que la intersección de determinadas categorías puede exacerbar la discriminación y el bullying. En este sentido, el acoso escolar se detectaría en mayor medida en determinados grupos del alumnado al que se considera más vulnerable. Entre ellos se encontrarían los alumnos con discapacidad, aquellos que presentan dificultades de aprendizaje, los alumnos con déficit de atención, los hiperactivos, los superdotados y los que pertenecen a las minorías sexuales, es decir, los estudiantes homosexuales, bisexuales, transexuales o transgénero<sup>1</sup>. En suma, se considera que los agresores tienden a centrarse en estudiantes más jóvenes que ellos o en aquellos a los que se considera más débiles, por lo que el alumnado con discapacidades o que es socialmente diferentes a la norma, tiene más



<sup>1</sup> En los estudios recientes también se incluye el peso del menor como una variable más a tener en cuenta (Wang et al. 2010; Garnett et al. 2013).

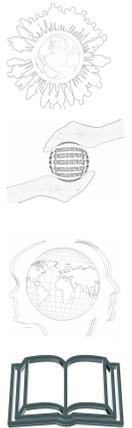
riesgo de ser intimidado (Flynt y Collins, 2007).

Son precisamente las minorías sexuales, víctimas frecuentes del abuso verbales como motes e insultos, que suelen relacionarse con su orientación sexual y que se emiten con la intención de obligarles a adoptar comportamientos sexuales acordes con la heterosexualidad, que se consideraría la forma de sexualidad adecuada (Blaya et al. 2007; Mishna et al. 2008; Rivers, 2001). Respecto a las minorías étnicas, el estudio de Peskin et al. (2006) centrado en hispanos y negros en las escuelas estadounidenses, también destaca que reciben proporcionalmente más burlas y motes que el resto del alumnado.

Pese a que las investigaciones han demostrado una mayor incidencia del bullying en estos estudiantes, en nuestro país no se han localizado muchas referencias a estos colectivos<sup>2</sup> ni apenas estudios específicos. No obstante, si sabemos que los comportamientos discriminatorios con respecto a las minorías sexuales se siguen presentando con frecuencia en España. Prueba de ello sería que conforme al Centro de

Investigaciones Sociológicas, el 77,4% de los jóvenes afirma haber presenciado insultos como "maricón, bollera, sarasa, tortillera o travelo" y un 76,7% declara ser testigo de comentarios negativos y rumores hacia personas homosexuales, bisexuales, transexuales o transgénero (CIS, 2010). Por estos motivos, se considera necesario incluir medidas específicas en los programas de prevención de la violencia dirigidas a los colectivos de riesgo, puesto que, si no se realizan, los esfuerzos por parte de la comunidad educativa no son eficientes a la hora de disminuir las agresiones (Flynt y Collins, 2007).

De otro lado, entre los factores que tienen relación con la posibilidad de sufrir acoso escolar, se ha destacado el estado de ánimo negativo (por ejemplo, las víctimas de acoso escolar solían tener problemas de sueño, baja autoestima y depresión). Por el contrario, el tener mayor edad, el consumo de riesgo de alcohol, el consumo de cannabis y el ir a bares o discotecas se asociaron negativamente (García et al. 2010). Por su parte, se considera que hay una relación significativa entre el bullying y el nivel



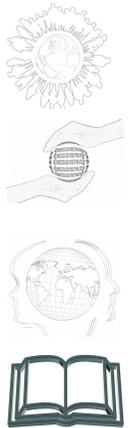
<sup>2</sup> Una excepción sería el informe del Defensor del Pueblo (2007) que apunta que el acoso escolar no se reduce a áreas socialmente deprimidas, ni a minorías étnicas o de otro tipo. No obstante, si reconoce que se puede hablar de tipos de maltrato como el racista, sexual, homófobo y el dirigido a estudiantes con necesidades educativas especiales, aunque posteriormente no profundice en medidas concretas para paliar el problema en estos colectivos.

socio-económico bajo de la familia y que los agresores suelen presentar baja empatía (Jolliffe y Farrington, 2010).

Las cuestiones sobre la relación entre los bajos niveles de empatía y el bullying han sido ampliamente estudiadas. De hecho, las cuatro perspectivas teóricas que explicarían el bullying se relacionan con cuestiones como las habilidades sociales del agresor. La primera de ellas sugiere que los estudiantes que acosan no carecen de habilidades sociales, sino más bien, deliberadamente seleccionan la violencia como estrategia. Para este modelo, el perfil de acosador sería un chico de complexión fuerte y poca capacidad intelectual que recurre a la violencia para mantener su estatus (Social Skills Deficit Model). De otro lado, otros estudios señalan que los agresores suelen presentar déficits cognitivos, carecen de habilidades sociales y de la capacidad de empatía, lo cual sería la causa principal del acoso (Social Blindness Model). Estos dos modelos explicarían el acoso centrándose en conductas más directas, frente a los siguientes modelos que tratan de dar luz sobre las formas indirectas de acoso. En concreto, el Modelo de la Inteligencia Social (Social Intelligence Model), plantea que los acosadores tienen suficientes habilidades cognitivas y, cuando realizan las agresiones, utilizan su inteligencia social para herir a la víctima. Por último, otras perspectivas

consideran que los agresores tienen incluso suficientes habilidades sociales como para manipular y organizar a otros (Theory of Mind Model). Los expertos que se sitúan en estos dos últimos modelos consideran que la inteligencia social puede utilizarse con intenciones positivas o negativas, dependiendo su uso de los valores y el nivel de empatía de la persona en cuestión (Safran, 2008).

Sin embargo, y a pesar de que muchos modelos teóricos se centren en los agresores, otros estudios tienen en cuenta que enfocar la atención exclusivamente en cuestiones relacionadas con los protagonistas del bullying es un error. Las conductas de acoso escolar, que en muchas ocasiones pasan inadvertidas para los adultos, son favorecidas por la pasividad de los compañeros que generalmente sí conocen que se está produciendo el acoso. Así, algunos expertos explican esta pasividad como una estrategia defensiva, puesto que el menor pretende evitar convertirse en futura víctima de agresiones (Rodríguez et al. 2006), mientras que otros estudios, muestran que los acosadores, -tanto chicos como chicas-, normalmente buscan la colaboración de otros compañeros, porque esto justifica su comportamiento intimidatorio y les ayuda a mantener su poder social (Safran, 2008).



Teniendo en cuenta estas cuestiones, se ha analizado no sólo el papel de agresor y víctima, sino también los roles que desempeñan el resto de compañeros, que favorecerán o impedirán estos comportamientos. A modo de ejemplo, se aporta como figura 1 el esquema elaborado por Olweus (2003), que facilita la comprensión de los posibles roles que pueden ocupar los compañeros frente a una situación de bullying.

Si analizamos los roles aportados por Olweus (2003) a la luz de los datos sobre el acoso escolar en España, podemos extraer varias conclusiones. En primer lugar, se confirma que el alumnado suele conocer las situaciones de acoso mejor que el resto de miembros de la comunidad educativa. Esto es así por el alto porcentaje de estudiantes que afirman haber sido testigos de violencia entre compañeros, y también porque, según las víctimas, la mayoría de agresiones se producen

**FIGURE 1**  
**The Bullying Circle**  
Students' Modes of Reaction/Roles in an Acute Bullying Situation

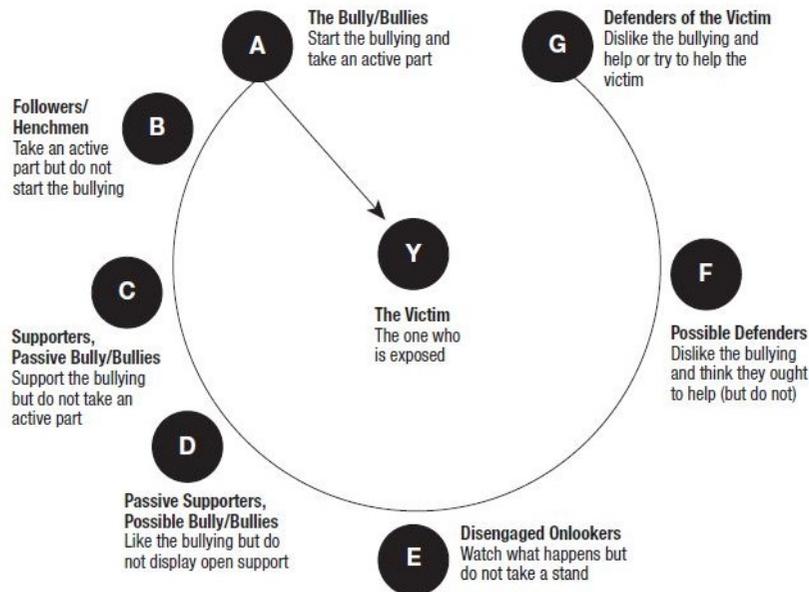
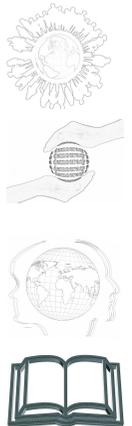


Figura 1. Roles y reacciones de los estudiantes ante una situación aguda de bullying según Olweus (2003). Fuente: Olweus (2003, p.51)<sup>3</sup>



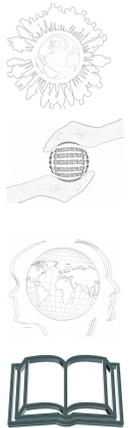
en el aula cuando el profesor no está presente. En segundo lugar, la importancia de los roles es evidente cuando se tiene en cuenta que los estudiantes suelen cortar la agresión hacia una víctima que es amiga o amigo suyo (48,7%). Sin embargo, los porcentajes descienden cuando no les une una relación de amistad con la víctima (30,8%) (Defensor del Pueblo, 2007).

Por tanto, los programas de prevención de la violencia deben de seguir mejorándose con la finalidad de disminuir la conflictividad en las aulas. Entre las propuestas destaca el uso del role playing, que se considera una técnica que mejora la empatía, puesto que hace que el alumnado se sitúe en la posición de la víctima (Olweus 2003). También se apuesta por el aprendizaje cooperativo y los grupos de discusión con padres. En el mismo sentido, Garaigordobil (2012) insiste en el uso de juegos cooperativos para mejorar la conducta de los adolescentes y Jolliffe y Farrington (2010), señalan que los programas educativos que analizan los niveles bajos de

empatía son muy efectivos en la disminución del bullying, sobre todo en los varones. Por último, teniendo en cuenta que gran parte del acoso escolar y las discriminaciones que sufre el alumnado homosexual, bisexual, transexual o transgénero, se sustenta en estereotipos y roles tradicionales de género, posiblemente una aplicación adecuada de iniciativas y programas que promuevan la igualdad de género pueda reducir estas conductas.

## LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA EN LA PAREJA Y LA EX-PAREJA A TRAVÉS DE LA EDUCACIÓN

El sistema educativo ha desempeñado un papel clave para la superación del sexismo y la violencia de género en las sociedades occidentales (Díaz Aguado et al. 2011). Así pues, se ha tratado de utilizar la educación como un instrumento que favorece la prevención de estas conductas en las generaciones futuras. En España, las ideas que abogan por la prevención de la violencia de



<sup>3</sup> A. El agresor o agresores: inician la agresión y son parte activa en la misma.

B. Los seguidores: toman parte activa pero no empiezan la agresión.

C. Los partidarios o agresores pasivos: apoyan la agresión pero no toman parte activa en la misma.

D. Los partidarios pasivos o posibles agresores: Están de acuerdo con la agresión pero no ofrecen abiertamente su apoyo.

E. Los espectadores no comprometidos: observan lo que está pasando pero no se posicionan.

F. Los posibles defensores: no les gusta la agresión y piensan que ellos deberían ayudar a la víctima, pero no lo hacen.

G. Los defensores: no les gusta la agresión y ayudan o intentan ayudar a la víctima.

Y. La víctima: persona expuesta a la agresión. (Traducción propia).

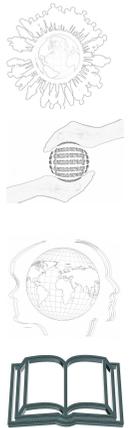
género a través de la educación han influido de manera notable en los poderes públicos. Por esto, se han desarrollado diferentes normas a nivel autonómico y estatal<sup>4</sup>, que orientan sus acciones hacia el fomento de la igualdad y el respeto a los derechos humanos, lo que supone necesariamente un rechazo de la violencia. Si bien es cierto que la ley, por sí sola, difícilmente puede conseguir un cambio social, su existencia crea un principio de legitimidad en las acciones. Por esto, la legislación en materia de igualdad y prevención de la violencia de género debe entenderse como un instrumento útil para conseguir el cambio en el sistema educativo (Subirats, 2010).

No obstante, y pese a los notables esfuerzos que ha realizado la Administración, subyace una cuestión inicial que debemos tener presente a la hora de analizar los programas sobre prevención de la violencia de género. En concreto, es necesaria una reflexión en torno al concepto "violencia de género" que suelen manejar los

programas en España, que equipara esta amplia categoría con la "violencia en la pareja o ex-pareja", lo cual es erróneo. Esta confusión en los términos supone reduccionismo, puesto que se centran en una única expresión de este tipo de violencia, obstaculizando la visibilización y el tratamiento específico del resto de los tipos<sup>5</sup>.

Tras más de una década de trabajo en busca de una mayor sensibilización, los estudios más recientes señalan que las tasas de violencia en la pareja entre adolescentes han disminuido. Muestra de ello es la baja incidencia de las agresiones más severas, como la violencia física, que desciende al 3%, frente al 3,4% detectado en 2010. No obstante, aunque los porcentajes en otras conductas siguen siendo bajos, se encuentran aumentos estadísticamente significativos, sobre todo en comportamientos que suponen un intento de control abusivo y de aislamiento sobre las chicas.

En primer lugar, si atendemos a las actitudes de



<sup>4</sup> Un claro ejemplo de esta intención de mejora por parte del legislador es la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, que supone un punto de inflexión en la materia, así como el resto de leyes autonómicas que la desarrollan y los diferentes planes de sensibilización y prevención de la violencia de género implantados por las Comunidades Autónomas.

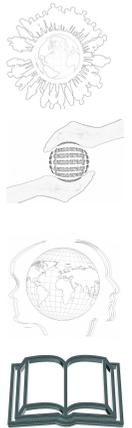
<sup>5</sup> El término "violencia de género" incorpora una multitud de comportamientos que tienen una nota común: la circunstancia de que esa violencia que se ejerce sobre la mujer se produce por el mero hecho de serlo (ONU, 1993). Entre las manifestaciones se incluyen la violencia sexual, la violación como arma de guerra, la trata, etc. (se encuentra una clasificación pormenorizada de los distintos tipos de violencia de género en Alberdi y Matas, 2002, p. 68-89). En relación con nuestro colectivo objeto de estudio, los menores en España, entre las formas de violencia de género que les afectarían y que apenas han sido estudiadas se encontraría el acoso sexual en el ámbito académico y el acoso por cuestión de sexo (Cuenca, 2013).

control, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género (2013) señala que los adolescentes, especialmente del sexo femenino, son más permisivos con respecto al control sobre las cosas que uno puede o no hacer. La permisividad de adolescentes y jóvenes aumenta todavía más cuando se trata de controlar los horarios de la pareja. Respecto a las conductas de aislamiento se encuentra un aumento en los insultos y ridiculizaciones (ascienden del 2,8% en 2010 al 3,9% en 2013), los intentos de control y el decidir por la pareja (de un 7% al 9,3%), el sentirse obligadas a realizar conductas sexuales en las que no querían participar (del 4,6% al 6,1%) y el ser insultada o amenazada a través de mensajes de móvil o internet (del 6,5% al 9,2% en 2013). Es más, se comienzan ahora a analizar cuestiones que no se observaban con anterioridad, como los mensajes amenazantes o insultantes a través de las nuevas tecnologías, utilizándose frecuentemente WhatsApp, Tuenti y el teléfono móvil (Díaz Aguado et al. 2013).

Es importante prestar especial atención a las conductas sutiles puesto que durante las fases de noviazgo muy tempranas, esta es la violencia más habitual frente a otros tipos de naturaleza más directa. Por tanto, se debe enseñar al

alumnado a detectar estas señales de abuso, que pueden reforzarse con el tiempo<sup>6</sup>. A nivel andaluz, se ha apuntado que tanto a chicas como a chicos les resulta más difícil detectar determinadas estrategias de coacción que se relacionan con el aislamiento, el control, los celos y el chantaje emocional. El motivo principal que se destaca es la extensa presencia del sexismo benévolo, el cual, frente al sexismo hostil o tradicional, es más sutil y consistiría en un falso reconocimiento y afecto hacia la víctima. Por ejemplo, se señala que los adolescentes califican como poco graves las siguientes conductas sutiles relacionadas con el sexismo benévolo: “Le dice que la quiere tanto que no podría soportar que le dejara”, “La trata como alguien a quien hay que proteger y defender, diciéndole que quiere lo mejor para ella”, “Le provoca sentimientos de lástima hacia él” y “Le dice que sus celos son una demostración de lo mucho que la quiere” (Luzón et al. 2011). En suma, aunque se puede afirmar que la situación actual presenta mejoras con respecto a momentos anteriores, todavía queda mucho por hacer.

Otra cuestión a tener en cuenta es el alcance que tienen las iniciativas. Pese a que es necesario que



<sup>6</sup> En esta línea se sitúa la campaña "hay salida", que lanzó el gobierno tras el Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. En ella se incorporan mensajes de sensibilización como: "Si tu chico te hace sentir miedo, te controla el móvil, te aísla de tus amistades o te ridiculiza, cuéntalo. Hay salida a la violencia de género...".

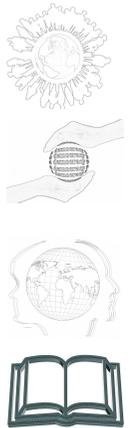
lleguen a todo el alumnado, los informes muestran que en los últimos años, el porcentaje de estudiantes que declaran haber trabajado el tema en su centro educativo es del 39,3% en 2013 y el 40,9% en 2010 (Díaz Díaz Aguado et al. 2013). No obstante, sí se observa que se han diversificado las actividades para tratar el tema, aumentando iniciativas como jornadas, conferencias y trabajos en equipo. Es más, no debemos olvidar que este 39,3% de los estudiantes se encuentra cursando 3º de la ESO o cursos superiores. Esto supone que no tenemos datos para saber si se están trabajando estas iniciativas en niveles inferiores. Teniendo en cuenta que la edad media en la que se inician las relaciones de pareja son los 13 años (cuando los alumnos normalmente se encuentran cursando 1º o 2º de la ESO), muchos expertos consideran conveniente adelantar la formación a edades más tempranas (Díaz Aguado et al. 2011).

En tanto al profesorado, los estudios sobre el tema señalan que la insuficiente formación profesional previa supone un serio problema en la implantación efectiva de los programas (Ferrer et al. 2008). Pese a que se han desarrollado múltiples iniciativas para formar a los docentes, los datos recientes señalan que el 39,4% del profesorado afirma que trataría cuestiones de prevención de la violencia de género si tuviera la formación para asumirlo adecuadamente.

Además, el profesorado considera como medida eficaz para tratar este tema en el aula el recibir formación especializada sobre prevención de la violencia desde una perspectiva integral que incluya la violencia de género (84,2% en 2010 y 85,1% en 2013), así como también el disponer de materiales que faciliten el tratamiento de este tema en el aula (85,2% en 2010 y 83,5% en 2013), y la mejora del Plan de Acción Tutorial para incrementar su impacto en estos temas (83,4% en 2010 y 82,4% en 2013) (Díaz Aguado et al. 2011; 2013).

Entre las carencias de los programas sobre prevención de la violencia en parejas adolescentes, de nuevo se debe advertir que adolecen de medidas específicas para los estudiantes homosexuales, bisexuales, transexuales o transgénero, (colectivo que, tal y como destacamos con anterioridad, también ha sido olvidado por los estudios sobre bullying). Estas medidas son necesarias puesto que los estudios a nivel internacional los destacan como colectivo de riesgo y sugieren incluso la creación de programas específicos (Dank et al. 2014).

Por último, es importante destacar que, aunque existan numerosos programas para prevenir la violencia de género, pocos de los que se han realizado han sido evaluado con posterioridad a



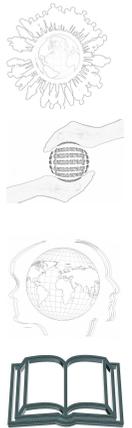
su implantación. En este sentido, Blaya et al. (2007) apuntan la importancia de promover intervenciones eficaces y evaluaciones externas de las acciones llevadas a cabo. Además, es conveniente que se incluyan acciones no sólo con el alumnado, sino también con el profesorado y las familias (Hernando, 2007).

## EL USO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS Y LA VIOLENCIA

Las cuestiones relativas al uso violento de las nuevas tecnologías por parte de los adolescentes son muy recientes. Sin embargo, se puede apreciar un interés creciente hacia el análisis de esta forma de violencia, posiblemente debido a que los adolescentes han cambiado su forma de relacionarse entre ellos, utilizando cada vez más Internet como medio de comunicación. En concreto, los estudios destacan que un 95% de los adolescentes utiliza Internet a diario para comunicarse, al mismo tiempo que se observa una disminución del tiempo que pasan ante el televisor y jugando con videojuegos (Torres et al. 2013). No obstante, pese a que somos

conscientes del aumento de la comunicación online, los estudios muestran un notable desconocimiento sobre los riesgos que supone. Por ejemplo, se ha señalado que la preocupación de los padres por la violencia en red se centra más en los casos de adultos que se hacen pasar por niños a través de la red (un 60% lo considera muy grave) que en los casos de insultos o interacción con desconocidos (sólo un 30% de los padres se declara preocupado por este riesgo cuando sus hijos utilizan Internet). De hecho, se ha destacado que el conocimiento de los riesgos es mayor entre los menores que entre sus padres, sobre todo en el caso del cyberbullying (INTECO, 2009).

El cyberbullying o ciberacoso ha sido definido de múltiples formas. Una aproximación sencilla a este concepto sería entenderlo como una forma de violencia que consiste en acoso o amenazas reiteradas a través de medios electrónicos<sup>7</sup>. Entre las características que diferencia este tipo de acoso del que se produce fuera de Internet se encuentra el inicial anonimato del acosador. El hecho de que el acosador en principio es una persona desconocida, supone que el uso del



<sup>7</sup> Por tanto las manifestaciones del ciberacoso pueden ser muy variadas, incluyéndose entre estas el distribuir en Internet una imagen o datos comprometidos de contenido sexual (sexting), acciones de adultos a través de internet que buscan abusar sexualmente de un menor (child grooming), difundir rumores por las redes sociales, usurpar la identidad de la víctima para insultar a terceros, etc. Se encuentra una relación pormenorizada de estas conductas en Torres et al. (2013, p. 24-25).

lenguaje sea mucho más fuerte (Chacón, 2003), además de que crea en los agresores la percepción de impunidad en sus acciones (Mateo et al. 2010; Torres et al. 2013).

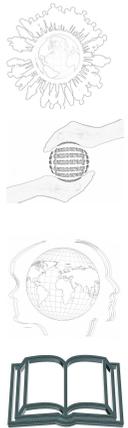
Los estudios muestran perfiles similares de agresores y víctimas a los analizados para el acoso escolar. De nuevo, la mayoría de agresores son varones (Calvete et al. 2010; Mateo et al. 2010), y los estudiantes con menos relación y apoyo del resto de sus compañeros son los más vulnerables al ciberacoso (Calvete et al. 2010). Respecto al análisis del ciberacoso cuando es utilizado como vía para ejercer la violencia de género, los expertos destacan no sólo el daño personal que se ocasiona a las víctimas, sino también la capacidad de perjudicar la imagen pública que proporciona Internet. La red multiplica la difusión de la información, que podrá conocerse no sólo en el círculo de amigos del adolescente sino ante una audiencia masiva de internautas. Las chicas vuelven a ser las más vulnerables a los daños de este tipo de ciberacoso, debido a la desigual valoración social en los comportamientos y hábitos femeninos frente a los masculinos, y por los estereotipos tradicionales que existen en las relaciones entre hombres y mujeres (Torres et al. 2013).

En tanto a las edades de mayor incidencia, es en

el primer curso de educación secundaria dónde aparecen registrados más víctimas y agresores de casos de cyberbullying (Mateo et al. 2010). En el análisis por conductas, las modalidades que con mayor frecuencia se registran son la difusión de rumores, los comentarios negativos en Internet, la exclusión de los grupos on-line y el hackear el correo electrónico de un compañero o compañera para enviar correos comprometidos (Calvete et al. 2010).

Por estos motivos, los estudios apuntan la necesidad de programas de intervención que fomenten la empatía, mejoren las relaciones interpersonales entre los menores, además de conocer los efectos que pueden tener para otras personas determinados comentarios y acciones en Internet (Cassidy et al. 2009). Entre las propuestas destacan el fomentar el aprendizaje cooperativo, los trabajos con pequeños grupos y la educación en el uso correcto de las nuevas tecnologías, entre otras (Calvete et al. 2010, INTECO, 2012).

Al ser una problemática relativamente reciente, quedan muchas cuestiones por investigar en esta materia. Una posible línea de investigación sería el uso de móviles con cámara de vídeo que, al permitir el uso constante de la cámara y ser poco visibles, pueden ser ocultados y conseguir



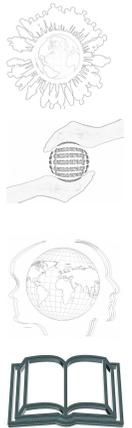
información que puede enviarse de manera inmediata (Koskela, 2003).

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE INVESTIGACIÓN E INTERVENCIÓN

A modo de conclusión, se reitera la necesidad de continuar mejorando los programas educativos que apuestan por la convivencia, la empatía y la resolución pacífica de conflictos. Estos programas posiblemente sean la mejor apuesta por la prevención del problema que nos ocupa. No obstante, cuando hablamos de programas no nos referimos a actividades puntuales, sino a un trabajo sistemático y bien programado, que permita una posterior evaluación del mismo, su revisión y mejora. En estos programas se deben incluir tanto medidas especiales para los colectivos de riesgo, como estrategias para promover la igualdad de género. Además es necesario que las acciones lleguen a todo el alumnado, y que se inicien durante las etapas de educación primaria. Por último, deben responder a nuevas necesidades, como la prevención de la violencia a través de Internet, educando en un uso correcto de las nuevas tecnologías y advirtiendo sobre las consecuencias del uso indebido de la Web y los teléfonos móviles.

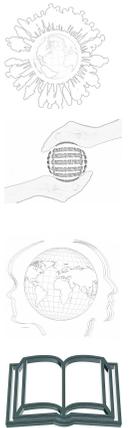
Respecto al profesorado, se recomienda su formación continua en estas materias y también, la preparación adecuada de aquellas personas que quieran dedicarse a la docencia. Por tanto, sería necesaria la implantación de contenidos en materia de prevención de la violencia en el Master de Profesorado en ESO, Bachillerato, FP o Enseñanza de Idiomas. Para mejorar la preparación de los futuros docentes se deberían insertar estos temas el currículum, en lugar de ser impartido mediante actividades puntuales y esporádicas o del tratamiento exclusivamente de manera transversal. Al mismo tiempo, sería conveniente la formación en prevención de la violencia en los diferentes magisterios, mediante una asignatura nueva o incluyendo estos contenidos en asignaturas ya existentes.

Teniendo en cuenta que en la educación del alumnado no sólo influye la escuela, sino que de la misma participa toda la comunidad educativa, es necesaria la colaboración con las familias en las cuestiones relativas a la prevención de la violencia. A nivel de centro, el 81% del profesorado conoce el plan de mejora de la convivencia, que suele incluir actividades con los familiares. No obstante, sólo un 20,2% del profesorado asegura realizar actuaciones con las familias orientadas específicamente a promover la igualdad y a prevenir la violencia. Es más, resulta paradójico que los profesores no realicen



apenas actuaciones con las familias, pero consideren que uno de los obstáculos importantes para la eficacia de la educación en la igualdad y la erradicación de la violencia de género es la falta de implicación de las familias en este tema (en un 61,4%) y el sexismo existente en la educación familiar (50,6% del profesorado encuestado) (Díaz Aguado, 2013). Por esto, los centros deben seguir haciendo esfuerzos por mejorar sus planes de convivencia y acercar a los progenitores a este tipo de iniciativas.

En suma, para conseguir que las medidas en prevención sean eficientes, estas deben incluir a todos los miembros de la comunidad educativa. Al mismo tiempo, los beneficios que derivan de los programas de prevención, trascenderán no sólo al trabajo diario en los centros educativos, sino a la sociedad en su conjunto.

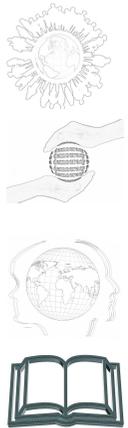


## BIBLIOGRAFÍA

- Alberdi, I. y Matas, N. (2002). *La violencia doméstica*. Madrid. Ed. Fundación La Caixa.
- Blaya, C. ; Debarbieux, E. y Lucas, B.(2007). La violencia hacia las mujeres y hacia otras personas percibidas como distintas a la norma dominante: el caso de los centros educativos. *Revista de Educación*, nº 342, 61-81.
- Calvete, E.; Orue, I.; Estévez, A.; Villardón, L. y Padilla, P. (2010). Cyberbullying in adolescents: Modalities and aggressors' profile. *Computers in Human Behavior*, nº 26, 1128-1135. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.chb.2010.03.017>
- Cassidy, W.; Jackson, M., y Brown, K. N. (2009). Sticks and stones can break my bones, but how can pixels hurt me? Students' experiences with cyber-bullying. *School Psychology International*, vol. 30, nº 4, 383-402. doi: <http://dx.doi.org/10.1177/0143034309106948>
- Chacón, A. (2003). Una nueva cara de Internet: el acoso. *Revista Eticanet*, nº 1, 1-8.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2010). Estudio nº 2.854. Actitudes de la juventud ante la diversidad sexual.
- Cuenca, C. (2013). El acoso sexual en el ámbito académico. Una aproximación. *RASE*, vol. 6, nº 3, 426-440.
- Dank, M.; Lachman, P.; Zweig, J. M., y Yahner, J. (2014). Dating violence experiences of lesbian, gay, bisexual, and transgender youth. *Journal of youth and adolescence*, vol. 43, nº 5, 846-857. doi: <http://dx.doi.org/10.1007/s10964-013-9975-8>
- Defensor del pueblo (2007). *Violencia escolar: El maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria 1999-2006*. Madrid. Ed. Defensor del Pueblo.
- Delegación del Gobierno para la Violencia de Género (2013). *Percepción de la violencia de género en la adolescencia y la juventud*. Madrid. Ed. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Díaz-Aguado, M. J.; Martínez, R.; Martín, J.; Carvajal, M. I. y Peyró, M. J. (2011). *Igualdad y prevención de la violencia de género en la adolescencia*. Madrid. Ed. Ministerio de Igualdad.
- Díaz-Aguado, M. J.; Martínez, R. y Martín, J. (2013). *La evolución de la adolescencia española sobre la igualdad y la prevención de la violencia de género*. Madrid. Ed. Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.
- Ferrer, V. A.; Bosch, E.; Ramis, M. C. y Navarro, C. (2008). Los y las profesionales de la Educación ante la violencia contra las



- mujeres en la pareja: formación y percepción del problema en alumnado universitario. *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, vol. 11, n° 3, 51-63.
- Garnett, B. R.; Masyn, K. E.; Austin, S. B.; Miller, M.; Williams, D. R. y Viswanath, K. (2014). The intersectionality of discrimination attributes and bullying among youth: An applied latent class analysis. *Journal of youth and adolescence*, n° 43, 1225-1239. doi: <http://dx.doi.org/10.1007/s10964-013-0073-8>
- Flynt, S. W. y Collins, R. (2007). Bullying Prevention and Students with Disabilities. *National Forum of Special Education Journal*, vol. 19, n° 1, 1-5.
- Garaigordobil, M. (2012). Intervención con adolescentes: una propuesta para fomentar el desarrollo socioemocional e inhibir la conducta violenta. *RASE*, vol. 5, n° 2, 205-218.
- García, X.; Pérez, A. y Nebot, M. (2010). Factores relacionados con el acoso escolar (bullying) en los adolescentes de Barcelona. *Gaceta Sanitaria*, vol. 24, n° 2, 103-108. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.gaceta.2009.09.017>
- Gázquez, J. J.; Pérez-Fuentes, M. C.; Carrión, J. J. y Santiuste, V. (2010). Estudio y análisis de conductas violentas en Educación Secundaria en España. *Universitas Psychologica*, vol. 9, n° 2, 371-380.
- Hernando, A. (2007). La prevención de la violencia de género en adolescentes. Una experiencia en el ámbito educativo. *Apuntes de Psicología*, vol. 25, n° 3, 325-340.
- Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación (INTECO) (2009). *Estudio sobre hábitos seguros en el uso de las TIC por niños y adolescentes y e-confianza de sus padres*. Editado por el Observatorio de la Seguridad de la Información.
- Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación (INTECO) (2012). *Guía de actuación contra el ciberacoso*. Ed. Ministerio de Industria, Energía y Turismo.
- Jolliffe, D. y Farrington, D. P. (2011). Is low empathy related to bullying after controlling for individual and social background variables? *Journal of Adolescence*, n° 34, 59-71. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.adolescence.2010.02.001>
- Luzón, J. M.; Ramos, E.; Recio, P. y de la Peña, E. M. (2011). Factores de riesgo y de protección en la prevención contra la violencia de género en la pareja. Un estudio de investigación en la población adolescente de Andalucía. Proyecto Detecta Andalucía. Instituto Andaluz de la Mujer. Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. Junta de



- Andalucía.
- Mateo, V. F.; Ferrer, M. S.; Mesas, C. G. y Vicente, S. S. (2010). El ciberacoso en la enseñanza obligatoria. *Aula Abierta*, vol. 38, n° 1, 47-58.
- Koskela, H. (2003). Webcams, TVshows and mobile phones: Empowering Exhibitionism. *Surveillance & Society*, vol. 2, n° 2/3, 199-215.
- Mishna, F.; Newman, P. A.; Daley, A. y Solomon, S. (2009). Bullying of lesbian and gay youth: A qualitative investigation. *British Journal of Social Work*, vol. 39, n° 8, 1598-1614. doi: <http://dx.doi.org/10.1093/bjsw/bcm148>
- Olweus, D. (2003). A profile of bullying at school. *Educational leadership*, vol. 60, n° 6, 12-17.
- Olweus, D. (1993). *Bullying at school: What we know and what we can do*. Oxford, UK. Blackwell Publishers.
- ONU (1993). Resolución 48/104 del 20 de diciembre de 1993 de la Asamblea General de la ONU: Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.
- Peskin, M. F.; Tortolero, S. R. y Markham, C. M. (2006). Bullying and victimization among Black and Hispanic adolescents. *Adolescence*, vol. 41, n° 163, 467-484.
- Ringrose, J. y Renold, E. (2010). Normative cruelties and gender deviants: The performative effects of bully discourses for girls and boys in school. *British Educational Research Journal*, vol. 36, n° 4, 573-596. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/01411920903018117>
- Rivers, I. (2001). The bullying of sexual minorities at school: Its nature and long-term correlates. *Educational and Child Psychology*, vol. 18, n° 1, 32-46.
- Rodríguez, R.; Seoane, A. y Pedreira, J. L. (2006). Niños contra niños: el bullying como trastorno emergente. *Anales de Pediatría*, vol. 64, n° 2, 162-166. doi: <http://dx.doi.org/10.1157/13084177>
- Ruiloba, J. M. (2005). Mujer y cambio social en España. Un análisis de caso: logros y retos de las mujeres en el plano educativo. Comunicación presentada en las I Jornadas de Sociología “El Cambio Social en España. Visiones y retos de futuro”. Centro de Estudios Andaluces. Sevilla.
- Safran, E. R. (2008). Bullying Behavior, Bully Prevention Programs, and Gender. *Journal of Emotional Abuse*, vol. 7, n° 4, 43-67. doi: [http://dx.doi.org/10.1300/J135v07n04\\_03](http://dx.doi.org/10.1300/J135v07n04_03)
- Subirats, M. (2010). La coeducación hoy: Los objetivos pendientes. Seminario de formación con el profesorado del proyecto NAHICO EMAKUNDE. Vitoria.
- Torres, C.; Robles, J. M. y De Marco, S. (2013). *El ciberacoso como forma de ejercer la violencia*



*de género en la juventud: un riesgo en la sociedad de la información y del conocimiento.*  
Ed. Delegación del Gobierno para la  
Violencia de Género.

Wang, J.; Iannotti, R. J. y Luk, J. W. (2010). Bullying victimization among underweight and overweight US youth: Differential associations for boys and girls. *Journal of Adolescent Health*, vol. 47, n° 1, 99-101. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jadohealth.2009.12.007>

