

LA CRISIS ECONÓMICA

EXCUSA PARA EL ENTIERRO DE UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL QUE ATIENDE SITUACIONES DE DEPENDENCIA

CARMEN MONTALBÁ OCAÑA
PROFESORA COLABORADORA
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Recepción: junio 2013; aceptación: julio 2013

R E S U M E N

EL PRESENTE ARTÍCULO REFLEJA ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES A LAS QUE SE HA LLEGADO TRAS EL ESTUDIO DE CASO SOBRE EL CICLO DE VIDA DE LA LEY DE PROMOCIÓN DE AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A SITUACIONES DE DEPENDENCIA EN LA COMUNITAT VALENCIANA.

LOS RESULTADOS QUE AQUÍ SE PRESENTAN NO SON EXCLUSIVOS NI INHERENTES AL CONTEXTO VALENCIANO EN LA MEDIDA QUE SE FIJA LA ATENCIÓN EN AQUELLAS DIMENSIONES QUE REMITEN AL MODELO INSTITUCIONAL QUE ACOGE EL DERECHO SOCIAL, Y SOBRE AQUELLAS CONDICIONES QUE POSIBILITAN O DIFICULTAN SU PLENO EJERCICIO. ASÍ, EN EL PRESENTE DOCUMENTO SE EXPONDRÁN ARGUMENTOS QUE DESMITIFICAN EL PESO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LA DESTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL, MOSTRÁNDOSE COMO UNA CONDICIÓN QUE CORRELACIONA PERO NO ES DETERMINANTE. Y SE SEÑALAN ARGUMENTOS CENTRADOS EN LA RELACIÓN ADMINISTRACIÓN-CIUDADANÍA, FORMAS DE GOBERNAR, CONSIDERACIONES DE LA DEMOCRACIA Y DEL PROPIO ESTADO DE DERECHO, SUBSUMIDAS EN EL CONCEPTO DE CULTURA DE LA LEGALIDAD.

PALABRAS CLAVE:

LEY DE PROMOCIÓN DE AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A SITUACIONES DE DEPENDENCIA, ESTADO DE BIENESTAR, POLÍTICA SOCIAL, CRISIS Y CULTURA DE LA LEGALIDAD

INTRODUCCIÓN

El presente documento destaca algunos de los factores que han actuado como obstáculos fun-

damentales en la implementación de la Ley de Promoción de Autonomía Personal y Atención a situaciones de Dependencia (LAPAD).¹ Estos factores han sido identificados en el marco de una

¹ A partir de ahora nos referiremos a ella como LAPAD.

investigación cuyo soporte metodológico ha gravitado sobre el trabajo etnográfico, realizando un seguimiento durante cuatro años de las condiciones de implementación de la ley en la Comunitat Valenciana (2007-2010).²

Los discursos que más resuenan sobre la falta de efectividad de los gobiernos autonómicos en la aplicación de la LAPAD se han centrado básicamente en dos argumentos: la voluntad política (en términos partidistas) y la financiación. Pero desde el estudio de caso emprendido se identifican nuevas variables que amplían y hacen más compleja dicha interpretación. La forma en la cual la administración establece la relación con la ciudadanía es una variable fundamental aunque normalmente olvidada para valorar en qué medida se contribuye al reconocimiento y ejercicio de un derecho social.

La realidad valenciana ha dado muestras de un fuerte distanciamiento entre lo que la norma establece (tanto en términos de administración central como autonómica) y su efectiva implementación. ¿Cómo es posible que el mismo sistema que promete derechos dé lugar a toda una estrategia compleja que legítima no sólo la dificultad para acceder a ellos sino la misma posibilidad de defenderlos?

Para poder contestar a esta pregunta, se emprende un análisis que se enmarca en la fase del ciclo de las políticas públicas denominado «implementación» (Anderson 1990), sin obviar que lo acontecido en anteriores etapas³ también tiene su correspondiente efecto sobre ésta. Y en el listado de respuestas, no aparece la siempre citada crisis económica, no porque no sea un factor que obviamente esté contribuyendo a la pérdida de derechos sociales sino porque puede actuar como factor de distracción sobre otros tantos elementos que correlacionan en dicha destrucción o pérdida.

Sin lugar a dudas, como efecto de las políticas que se erigen en combate contra la crisis, se atenta contra derechos sociales básicos. Las víctimas somos la ciudadanía y, especialmente, las personas

desempleadas, los/as inmigrantes sin papeles, las personas discapacitadas, con enfermedad mental, con alguna situación de dependencia, las mujeres que soportan en sus espaldas los sistemas de cuidados, la clase obrera y la infancia. En definitiva, todas menos aquellas personas que controlan el software del sistema, la programación que impone los mercados y sobre la cual pareciera que los estados tampoco pueden intervenir.

Centrándonos ahora en una de estas víctimas, «las personas en situación de dependencia», se presenta a continuación una breve descripción de lo que ha podido representar el nuevo derecho subjetivo en un ámbito tradicional de los servicios sociales y lo que efectivamente han sido sus derivas, sosteniendo la hipótesis que la crisis económica es la «excusa» no la razón que sostiene su actual destrucción.

DESARROLLO: LA LEY DE PROMOCIÓN DE AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A SITUACIONES DE DEPENDENCIA. LA PROPUESTA POR UN CAMBIO DE PARADIGMA

La ley 39/2006 representa un hito histórico en la afirmación de los derechos sociales al otorgar carácter de derecho subjetivo a la atención de las situaciones de dependencia, hasta la fecha cubiertas en calidad de derechos graciables por el sistema de servicios sociales.

En el terreno formal de la norma ha existido unanimidad a la hora de valorar positivamente este paso, tal y como representó su aceptación por prácticamente todo el arco parlamentario.⁴ En el terreno institucional supuso ampliar las expectativas sobre el sistema de servicios sociales, pudiéndose convertir en el cuarto pilar de bienestar social. En el terreno político, el debate se dirimía en el ámbito competencial sectorial (servicios sociales vs seguridad social) y territorial (administraciones autonómicas vs administración central). En el terreno de las subjetividades, la ciudadanía se consideraba expectante ante un nuevo derecho de carácter uni-

² Fechas referidas únicamente al periodo de trabajo de campo, puesto que el análisis e interpretación de los resultados culmina en el 2012.

³ En el ciclo de políticas públicas se identifican cuatro fases (Jones 1984; Anderson 1990): 1) identificación y formulación de problemas; 2) formulación y legitimación de alternativas de acción; 3) puesta en marcha de la política (implementación o implantación); y 4) evaluación.

⁴ La Ley fue aprobada con los votos en contra de los partidos nacionalistas PNV, CIU y EA.

versal (no condicionado a la situación de renta) y subjetivo (exigible ante los tribunales).

Por todo ello, la LAPAD se vislumbraba como un importante e histórico paso en la conformación de nuestro Estado de Derecho y de Bienestar, al reformular algunas de las características que orientaban a la política asistencial y familista que caracterizaba nuestro Estado Social tales como: el paso de políticas sectoriales a universales, la traslación del cuidado desde la esfera privada a la pública, la posibilidad de superar un modelo asistencialista y asumir un modelo de bienestar así como la conversión de derechos condicionados⁵ a derechos subjetivos.

En la exposición de motivos de la LAPAD se reconoce el derecho subjetivo fundamentándolo en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, desarrollando un modelo de atención integral a la ciudadanía a la que se le reconoce como beneficiaria por su participación en el sistema.

De esta manera, el derecho se enmarcaba en las condiciones propias del Estado de Bienestar y de Derecho, optando por una atención integral a las necesidades sociales a través únicamente de la condición de ciudadanía.

La reivindicación del derecho a los servicios sociales ha contado con el escepticismo, cuando no crítica, de aquellos/as que consideraban difícil la objetivación de las necesidades sociales o señalaban el peligro de entrar en una espiral de demandas por su carácter ilimitado. Roldán y García (2006: 30), conscientes de la polémica, la superaban determinando con claridad qué necesidades debían dar lugar a la consideración de derechos: «Se puede deducir, por tanto, que las necesidades que han de recibir cobertura como derechos sociales son aquellas que constituyen un mínimo indispensable, consensuando socialmente, de carácter preventivo o restitutivo del déficit causado por la disfunción de los mecanismos sociales básicos. En este sentido, los derechos sociales deben ser una respuesta segura ante el infortunio y una compensación frente al fracaso social».

Bajo esta descripción entraría el reconocimiento que esta ley otorga a la atención a situaciones de dependencia como derecho subjetivo, en la medida que se trata de la intervención frente a una situación de riesgo que incapacita para el desempeño autónomo de las actividades básicas de la vida cotidiana junto a los costes económicos, familiares y psicosociales que de ella se derivan. Además, esta necesidad es medible y objetivable a través de la escalas y baremos de valoración consensuados socialmente a través del Comité Consultivo y el Consejo Territorial. El derecho, por tanto, se orientaría tanto a la atención (carácter restitutivo) como a la prevención.

Aunque el desarrollo histórico del Estado de Bienestar no concluye con la igualación de derechos individuales y sociales sino que, como se demuestra en periodos de crisis, estos últimos vuelven a estar cuestionados mostrando su frágil condición. El paso trascendental que ha dado la LAPAD ha sido reconocer la atención a las situaciones de dependencia y la promoción de la autonomía como derecho subjetivo, no sujeto a la condición de trabajador/a sino a la de ciudadano/a, reclamable ante los tribunales y exigible ante la administración pública responsable. El amparo de la ley es el primer paso que invita a un cambio de orientación en la política social del Estado, en el propio ejercicio de construcción del Estado de Bienestar y en la consideración de una ciudadanía plena. Sin embargo, serán muchos los impedimentos que intercederán, que harán inviable la consecución de este estatus. La mayoría de ellos se sitúan en un modelo ideológico cuya praxis se distancia del discurso formal-legal, distanciándose así de la cultura de la legalidad.

La crisis económica y la política de combate contra el incremento de la denominada «deuda pública», bajo el eufemismo de las denominadas «políticas de ajuste», ha puesto en evidencia, si cabe en mayor medida, lo que algunos colectivos⁶ han calificado de «boicot» al desarrollo de esta ley.

⁵ Expresión empleada por Roldán y García (2006: 15).

⁶ Por ejemplo, la Plataforma en defensa de la Ley de la Dependencia de Valenciana.

**DISONANCIA ENTRE EL TEXTO LEGAL Y LA EXPERIENCIA
 COTIDIANA EN EL EJERCICIO DEL DERECHO**

El estudio de caso emprendido concluye que una de las razones fundamentales del fracaso en la aplicación de la LAPAD remite al término «cultura de la legalidad», entendido como el grado de coherencia entre la narrativa normativa y la práctica en la acción de gobierno. Al hacer referencia a la «acción de gobierno» resulta imprescindible remitirse a la acción de la administración como su brazo ejecutor, en términos de Baena del Alcázar (2000), como mediador entre el gobierno y la sociedad, e incluso como actor protagonista de la fase de implementación de las citadas políticas públicas (Grau 2002).

Cabe preguntarse entonces, cómo se ha desarrollado la relación administración –ciudadanía en la aplicación de la LAPAD y en qué medida dicha relación ha contribuido, o no, a la cultura de la legalidad y al buen gobierno. Incluso cabe la lectura inversa, cómo una débil o inexistente cultura de la legalidad no permite que se ejecuten, con las máximas garantías, leyes progresistas que reconocen derechos subjetivos en el ámbito de la política social.

Una de las dimensiones que tiene un impacto central en la contribución o menoscabo de la cultura de la legalidad es la rendición de cuentas. Según Villoria y Wences (2010: 14), la rendición de cuentas podría definirse como un proceso a través del cual gobernantes, representantes y servidores públicos informan, responden y justifican sus actos, sus decisiones y sus planes de acción a las personas gobernadas y se sujetan a sus sanciones y recompensas. Durante este proceso, la ciudadanía observa, analiza, verifica y juzga su reconocimiento, critica o rechaza la actuación de la persona representante, gobernante o funcionaria pública haciendo uso de mecanismos e instrumentos de control institucional, electoral y/o social.

En definitiva, la rendición de cuentas, también conocida desde la tradición liberal anglosajona como *accountability*, se basa en dos principios políticos-normativos (Jiménez 2009: 9): la *answerability* (el poder legítimo ha de responder ante el pueblo) y el *enforcement* (la capacidad de sanción por el uso indebido de la responsabilidad).

Pero la responsabilidad de rendir cuentas no se refiere únicamente a la acción de gobierno sino también a la acción administrativa. En este sentido, una definición bastante completa y aglutinadora, en la medida que reconoce que la contribución a la calidad democrática no se reduce sólo a efectos gubernamentales, la presenta Jiménez (2009: 5) al poner el foco de atención en la intersección entre política y administración: «En primer lugar, la rendición de cuentas debe considerarse como un sistema que asegurando las funciones de respuesta y exigencia hacia los gobernantes, permita desarrollar la transparencia, la participación, la evaluación y el control en la vida social y política de la administración. En segundo lugar, los mecanismos de rendición de cuentas tendrán mayor o menor impacto real en la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas cuanto más se focalicen en, o se alejen de, los puntos de intersección entre política y gestión».

A partir de la relación entre los tres actores principales de la rendición de cuentas (ciudadanía, gobierno representativo y administración pública) se identifican tres tipos de rendición de cuentas importantes para el presente estudio de caso (Jiménez 2009: 10; Villoria y Wences 2010: 56-57):

- Rendición de cuentas vertical (*political accountability*): centrada en la respuesta electoral como sanción a la labor de gobierno.
- Rendición de cuentas horizontal: supone la relación entre el gobierno, la administración y los órganos independientes de la misma pero de carácter institucional, controlando su labor con auditorías, defensores/as, tribunales de cuentas, fiscalías, inspectores/as, etc.
- Rendición de cuentas diagonal, social o también denominada transversal: se establece entre la administración pública y la ciudadanía como forma de control mediante formas múltiples (memorias, balances, organismos, etc.) junto a mecanismos también diversos en relación a la información facilitada, a la explicación y también a la valoración del comportamiento (performance) de la administración.

Se podría añadir la «rendición de cuentas societal», según Villoria y Wences (2010: 57) también de carácter vertical, recurriendo a la definición original de Smulovitz y Peruzzotti puesto que la presentan como «un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de las autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y movimientos, acción que tiene como objetivo exponer errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de *accountability*. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales ilustran las no institucionales».

Otra clasificación interesante responde al contenido de aquello que se pretende controlar o sobre lo que buscar información y explicaciones. Así, Villoria y Wences (2010: 76) distinguen entre:

- Rendición de cuentas de carácter legal: pretende garantizar que las acciones de clase política y el funcionariado resulten acordes a procedimientos legales preestablecidos. Sólo cuando esto es así es cuando estamos ante un gobierno legalmente responsable. La rendición de cuentas aquí requiere de un andamio legal para hacer que los/as gobernantes actúen de acuerdo con la ley.
- Rendición de cuentas administrativa: analiza si los actos burocráticos son eficaces, eficientes, equitativos, transparentes, responsables y si respetan los procedimientos establecidos.
- Rendición de cuentas política: vigila y evalúa la responsabilidad de quienes gobiernan y del funcionariado en la toma de decisiones así como valora las políticas públicas.
- Obviamente, se deben contemplar las relaciones que se establecen entre los diferentes tipos de rendición de cuentas (legal, administrativa y política) puesto que la debilidad mostrada en una de ellas normalmente es síntoma de lo mismo en las restantes. Partiendo de esta necesaria interrelación, y aplicándolo al estu-

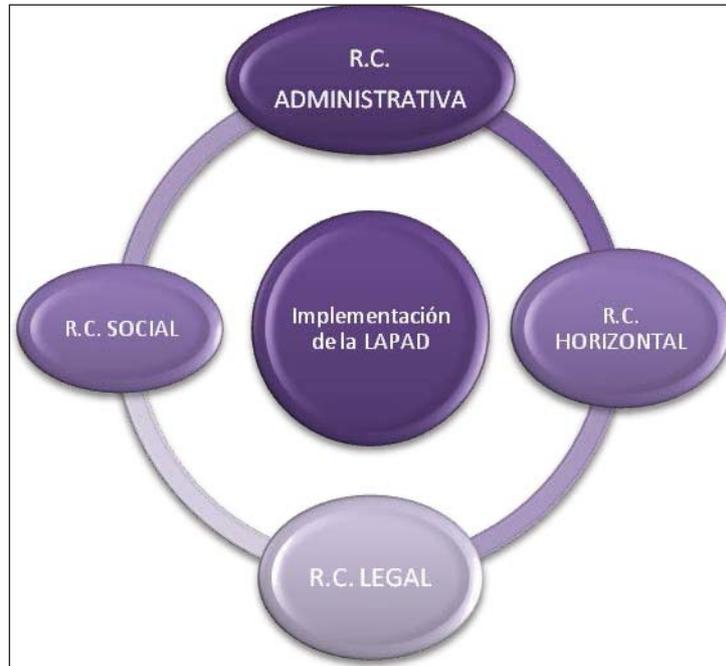
dio de caso realizado sobre la implementación de la LAPAD en la Comunidad Valenciana, se abordarán contenidos que se incluyen en varios de los tipos de rendición de cuentas anteriormente clasificados, tal y como muestra la siguiente ilustración:

Retomando las definiciones, podremos afirmar que un gobierno y una administración que velen por una rendición de cuentas legal deben mostrar comportamientos acordes con los procedimientos legales. Éstos contribuirán a una rendición de cuentas administrativa cuando los actos burocráticos (eficaces, eficientes, equitativos y transparentes) sean responsables y respetuosos con dichos procedimientos.

Si se desea traducir la citada clasificación al terreno empírico, ésta resulta harto compleja porque las fronteras entre unos y otros tipos de rendición de cuentas se diluyen en la práctica. Realizada esta salvedad, y por razones prácticas, a continuación se detallan algunos de los múltiples «fallos» en el procedimiento de la administración que pueden calificarse como problemas de rendición de cuentas, la mayoría de carácter legal y administrativa. Para ello, se ha recurrido a múltiples técnicas de investigación, destacando la siguiente por su capacidad para aportar detalles sobre la relación administración-ciudadanía: el seguimiento y análisis de la actividad del blog de profesionales de los Servicios Municipales de Atención a la Dependencia (SMADs), la observación participante de la Plataforma en Defensa de la LAPAD, la observación participante del Observatorio Valenciano de la Dependencia, la observación participante y autoobservación en el servicio de atención a la dependencia de un sindicato junto a 10 entrevistas semiestructuradas a expertos/as juristas que asesoran en la defensa del derecho y dos Talleres Grupales a las Plataformas ciudadanas en defensa de la Ley de Valencia y Alicante.

En el marco del trabajo etnográfico han tenido un papel destacado las entrevistas de carácter informal producidas en el contexto privilegiado de la observación participante a personas afectadas, familiares, agentes sociales, profesionales, funcio-

Figura 1
Tipos de rendición de cuentas analizados en el estudio de caso



Fuente: Elaboración propia.

nariado y juristas, en definitiva, informantes clave en la relación administración-ciudadanía.

Se ha de subrayar que resulta ciertamente complejo resumir los resultados de un trabajo etnográfico de cuatro años (2007-2010) en pocas páginas. Por esta razón, a continuación se presenta sintéticamente una relación de algunas de las evidencias empíricas que dan muestras de los obstáculos con los que se ha encontrado la ciudadanía frente al procedimiento en el reconocimiento y ejercicio del derecho.

Resultan ser evidencias de una débil o nula rendición de cuentas administrativa y legal no tanto lo que la propia administración autonómica ha declarado, respondido, informado o justificado como los datos revelados en el trabajo etnográfico, referen-

tes a las preocupaciones que tanto la ciudadanía como los/as profesionales, agentes sociales e incluso instituciones como Defensor del Pueblo y Síndic de Greuges han mostrado, generando preguntas, denuncias públicas o reivindicaciones, haciendo patente además la ausencia de control ciudadano frente a los hechos relatados.

En definitiva, el trabajo etnográfico descubre que la ciudadanía se enfrenta a un complejo deambular de «idas y venidas» entre diferentes organizaciones (especialmente la Agencia Valenciana de Prestaciones Sociales SA - AVAPSA)⁷ y administraciones, con largos plazos de espera y con exigua, confusa y cambiante información, tal y como muestra la siguiente síntesis:

⁷ AVAPSA constituye la empresa pública con forma jurídica de sociedad anónima que ha intervenido en alguna de las partes del procedimiento en el reconocimiento del derecho en la Comunidad Valenciana.

A. Para valorar la rendición de cuentas administrativa nos encontramos frente a los siguientes fallos que se muestran como claros indicadores de su débil presencia:

a.1. Parte del proceso ha discurrido fuera del procedimiento administrativo (por ejemplo, las notificaciones vía teléfono o email).

a.2. Se detectan irregularidades como la petición reiterada de la misma documentación, la pérdida de la misma y la paralización del procedimiento ante la falta de instrucciones claras.

a.3. Dilaciones en la resolución, paralización del procedimiento.

a.4. Silencio por respuesta: se ha impuesto el silencio negativo y, como consecuencia, la ciudadanía se ha mostrado insegura, desconcertada e indefensa (prueba de ello han sido las innumerables llamadas al teléfono de información para conocer las causas de paralización del procedimiento, sin obtener explicación a cambio).

a.5. Menosprecio de la estructura básica de los servicios sociales de base con tradición y experiencia en este ámbito.

a.6. Estructura fundamental de carácter local (SMAD) dependiente de una orden de ayudas sujeta a convocatorias de subvención anuales.

a.7. Múltiples agentes con competencias en el procedimiento (AVAPSA, SMADs y Conselleria) con directrices confusas, falta de coordinación y desconcerto de los/as profesionales.

a.8. Implantación limitada del catálogo de prestaciones y servicios. Protagonismo de la prestación del cuidador familiar y residencias.

B. Para valorar la rendición de cuentas legal nos encontramos frente a los siguientes fallos que resultan ser indicadores de su débil presencia:

b.1. Generación de un sistema de provisión «híbrido» (público + privado) que ha intervenido en el espacio de gestión y que ha dado lugar al incumplimiento de normativa básica, aspecto éste que remitía al debate jurídico sobre si la empresa pública AVAPSA S.A. podía, o no, desempeñar funciones que suponen autoridad pública.

b.2. La participación de la mercantil AVAPSA ha implicado el no control sobre los procesos de contratación de personal para asegurar

las condiciones básicas de «capacidad, mérito y publicidad».

b.3. Se ha incurrido en procesos de contratación que diluían, aún más, la responsabilidad pública.

b.4. Fuerte producción normativa a nivel central y autonómico que ha provocado cambios continuos en la estructura institucional, competencias, procedimientos, etc.

b.5. Desviaciones e irregularidades respecto a la norma: valoraciones de oficio y fuera del entorno habitual de la persona.

b.6. Disparidad territorial en la aplicación de los acuerdos que se han derivado del Consejo Territorial.

b.7. Indefensión jurídica: agotada la vía de la reclamación administrativa sin respuesta alguna, se ha de efectuar un recurso contencioso-administrativo, sometándose a un proceso aplazado en el tiempo y asumiendo costas judiciales que no todo el mundo puede afrontar.

b.8. Estricto régimen de incompatibilidades con otras prestaciones o servicios ya concedidos que incluso suponen un retroceso en derechos.

En definitiva, estos «fallos» en la relación administración-ciudadanía han servido para medir y operarizar la rendición de cuentas (legal y administrativa), revelando la debilidad de los siguientes componentes:

- Ausencia de transparencia sobre la información relevante: escasa divulgación de la ley, falta de información sobre el procedimiento, dificultad en el acceso a la información que consta en los expedientes y la no información pública sobre la función que ejerce AVAPSA en el sistema. Algunos de los discursos de las entrevistas realizadas a juristas que trabajan en la defensa y garantía de este derecho en diferentes organizaciones, apuntan a este escaso nivel de transparencia:

No sabemos qué criterios tiene la administración para tramitar los expedientes y llegar a su término (EG1: 3).

(...) lo que está haciendo la administración con esas dificultades es pretender que pierda interés el administrado en defender sus

propios intereses. ¿Eso a qué te lleva? A que (...) los plazos han corrido. Los plazos son muy importantes en derecho, tienes que entrar por otros sitios, arbitrar otras peticiones para saber lo que estás pidiendo (...). Pero ¿por qué plantear esa vía cuando lo más adecuado sería solicitar que te contesten que es la obligación de la administración? (EAS2: 3).

Por los testimonios de la persona que conozco, una incertidumbre total, nada, no se enteran. No encuentran a nadie que les informe claramente (EA1: 2).

- Ausencia de participación y nula capacidad de influir en las decisiones: débil responsabilidad pública que, a su vez, debilita el estatus de ciudadanía generando indefensión frente al silencio de la administración y escasa capacidad real de elección o desacuerdo con la prescripción profesional.

En el mismo sentido y de manera contundente se pronuncian todos/as los/as juristas entrevistados/as, haciendo énfasis en el silencio como respuesta habitual de la administración y los graves perjuicios que conlleva esta forma de proceder sobre el derecho (inseguridad, incertidumbre, menosprecio y falta de garantías al derecho):

(...) Un derecho tardío lo que genera es una injusticia. Un fallecimiento de una persona durante la tramitación... Una cosa que es básica es que la administración debe responder con la celeridad que necesitan los ciudadanos. Una dilación produce a veces un daño irreparable que no siempre se puede compensar. Básicamente es el procedimiento administrativo (EA01: 2).

Ése es uno de los derechos que nosotros planteamos desde aquí, el derecho de interlocución, es decir, no hay manera. Nosotros tenemos muchísimas quejas aquí de: 'mire le presenté un escrito y no me contestaron nunca', ésos son, vamos (...) (EG1: 6).

Un trato denigrante y a lo mejor me quedo hasta corto. Me parece lamentable que la administración no conteste nunca. Si tú me preguntas y yo no contesto, tú ¿qué pensarías? que soy un maleducado, ¿ver-

dad? Pues esto es lo mismo. Pues entonces, ¿cómo debemos considerar a la administración? (...) La ley arbitra mecanismos para que la administración conteste y pese a eso no lo hace, no lo hace. Yo he llegado a conocer casos donde se escribe hasta a la Reina, para buscar alguna respuesta y se desconoce el procedimiento, y la gente está desesperada (EAS2: 6).

LOS IMPEDIMENTOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY: ALGO MÁS QUE UN PROBLEMA DE FINANCIACIÓN

La financiación repercute en las posibilidades de dar una óptima cobertura al derecho pero el comportamiento de la administración, la forma en la cual el gobierno subvierte procesos legales, compromete a otras variables que también tienen que ver con el respeto al estado de derecho y a la democracia.

Así, la denominación de cultura de la legalidad condensa una multiplicidad de dimensiones —éticas, políticas, psicológicas, sociales, jurídicas y administrativas— relativas al fortalecimiento y optimización de las relaciones que en contextos democráticos se llevan a cabo entre las instituciones públicas, las normas legales y la ciudadanía. En este sentido, Villoria y Wences (2010: 11) enuncian las tres dimensiones que incluye cualquier definición sobre este término:

1. Se refiere a actitudes hacia la legalidad por parte de la ciudadanía, con todo lo que supone de asunción de roles, incorporación subjetiva de deberes y articulación de procesos de socialización que faciliten la aceptación del sistema.
2. Un Estado de Derecho que funciona, derechos reconocidos y tutelados, división de poderes, imperio de la ley, seguridad jurídica, principio de la legalidad y aplicación coherente de la ley, es decir, ejecución imparcial y efectiva de la norma.
3. Legitimación, procesos que permitan hacer propia la norma e instituciones que aseguren imparcialidad, el respeto y la preocupación por el bien común.

La aplicación de la LAPAD en la Comunitat Valenciana ha resultado ser ejemplo de cómo los avances en el marco jurídico no necesariamente se

materializan, incluso cuando se refiere a derechos de obligado cumplimiento por parte de las administraciones. Es decir, el aparente cambio de las instituciones en el plano formal no necesariamente se traduce en cambios en las instituciones en el plano informal. Una de las entrevistas realizadas expresa con claridad el peso de estas prácticas que han jugado un papel relevante en la implementación de la ley y que remiten a aspectos propios de una débil cultura de la legalidad: «Lo público intenta salvar la cara creando normas pero las normas sin una administración eficiente ¿qué es? Ni más ni menos: una administración con funcionarios, en primer lugar, decentes, y en segundo lugar, bien preparados. Tú puedes enunciar los derechos más elevados pero como no tengas alguien que controle esos derechos en su ejecución, en su desarrollo, que los vigile, en definitiva, desgraciadamente, esos derechos quedarán en agua de borrajas» (EAS1: 1).

En este discurso se pone en evidencia la importancia de factores relativos al tipo de valores, creencias, normas y, sobre todo, relaciones subyacentes a la forma de proceder de la administración, en definitiva, las prácticas que facilitan o entorpecen la consecución de los objetivos formales de una política social.

Pero ¿cómo se explica que no existan reacciones contrarias a esta débil cultura de la legalidad? Una de las explicaciones se puede encontrar en Navarro (2002), donde se afirma que la estabilidad del sistema depende de la presencia de estas tres variables:

- Eficiencia para los actores estratégicos en la persecución y consecución de sus objetivos.
- Legitimidad para el propio sistema institucional y para los roles y prerrogativas que éste atribuye a los actores.
- Representatividad para los colectivos y organismos integrados en el sistema.

La cuestión de la legitimidad y la representatividad se ha intentado abordar, no sin un fuerte deba-

te y conflicto, con la fórmula de cooperación interadministrativa en el Consejo Territorial, donde se hallan representadas las administraciones, central y autonómicas. Otros agentes sociales y colectivos afectados aparecen presentes, de manera más informativa y deliberativa que decisoria, a través del Comité Consultivo.

Sin embargo, la eficacia sigue poniéndose en cuestión, aunque con diferentes argumentos, según quien los sostiene. Así, los agentes estratégicos (las administraciones) han recurrido básicamente al discurso de la falta de financiación, a los elevados costes, a las dificultades de coordinación interadministrativas y al fuerte peso de las prestaciones económicas, entre otras.

Por otro lado, los colectivos de profesionales, la ciudadanía, las organizaciones de personas discapacitadas y mayores así como los agentes sociales han insistido en las ineficiencias propias de su puesta en marcha: los procedimientos empleados, las dificultades que se plantean en el ejercicio del derecho y las garantías de equidad según territorio de residencia. Estos aspectos se encuentran más íntimamente conectados con las denominadas instituciones informales o sombrías⁸ que cuestionan las tres dimensiones (eficiencia, legitimidad y representatividad), afectando al denominado equilibrio del sistema.

En definitiva, el avance en el terreno formal no se acompaña por el informal porque como plantea North (1993: 65) «las limitaciones informales derivadas culturalmente no cambiarán de inmediato como reacción a cambios de las reglas formales», es decir, el cambio de la política social no puede darse sólo en el plano formal sino que todas las personas implicadas en sus prácticas deben sentirse comprometidas con dicho cambio.

Y de forma evidente, en los propios debates parlamentarios, en los medios de comunicación y en los diferentes análisis ya enunciados sobre la aplicación de la ley se evidencia el juego de fuerzas in-

⁸ Según Prieto-Martín (2010: 5) «las instituciones informales son aquellas a las que recurren los actores estratégicos para influenciar el funcionamiento del sistema (...) las instituciones sombrías son las que se encargan de gestionar la impunidad y los privilegios en el sistema, y permiten que para ciertos colectivos y organizaciones –por lo general los más poderosos o los más excluidos– no se apliquen, de facto, las normas y valores que supuestamente rigen el sistema».

formales, depositando el éxito de dicha aplicación en una cuestión de «voluntad política y suficiente financiación»: «La ministra de Sanidad, Política Social e Igualdad, Leire Pajín, se mostró convencida, durante su intervención en el Foro de la Nueva Sociedad, de que la aplicación y el desarrollo de la Ley de Dependencia, en manos de las comunidades autónomas, ‘es cuestión de voluntad política’. ‘No podemos olvidar que la aplicación de la ley y su desarrollo es una cuestión de voluntad política y que son los gobiernos autonómicos los responsables de hacer efectivas sus prestaciones’, afirmó Pajín en el discurso pronunciado en el citado encuentro informativo, organizado en Madrid por Nueva Economía Fórum» (CERMI Semanal 2011).

A los iniciales problemas técnicos, de financiación y de voluntad política en la aplicación de esta Ley, se añaden ahora los recortes como el de la reforma del régimen de retroactividad (Teleprensa 2012).

La mala aplicación de la LAPAD es una cuestión de «voluntad», es decir, un asunto que remite a la «elección» o «ánimo» del gobernante sin que medie impulso externo que obligue. En definitiva, la «voluntad política» responde bien a la jerga moral que ayuda bien poco a conformar una cultura democrática.

Por el contrario, se debe rehusar este término y considerar que la buena o mala aplicación de la ley es una cuestión de «responsabilidad» de las personas gobernantes, transformando aquellos aspectos ideales de «lo que pudo haber sido» en un «no fue».

Y como planteaba Villoria y Wences (2010), la cultura de la legalidad forma parte de la más amplia cultura cívica, entendida como el conjunto de valores o virtudes cívicas que faciliten el desarrollo y el funcionamiento del sistema democrático. En definitiva, una sociedad que tiene cultura de la legalidad es, en consecuencia, una sociedad con un Estado de Derecho sólido e, indudablemente, con una fuerte cultura democrática.

El silencio del que ha dado muestras la administración valenciana ante la petición, reclamación o demanda de la ciudadanía, evidencia la débil rendición de cuentas sin *answerability*. Por su parte, la acción reivindicativa y propositiva de las plataformas ciudadanas, organizaciones de profesionales y

sindicatos ha dado muestras de una viva y rica rendición de cuentas transversal pero sus posibilidades de injerencia en la acción gubernamental han sido mínimas, inclusive en el caso de aquellas organizaciones, como ocurre en el caso de los sindicatos, que forman parte de órganos como el Comité Consultivo. Las alegaciones a la norma valenciana, la recogida de firmas, las manifestaciones o concentraciones y los intentos de interlocución con la administración no han resultado efectivos al igual que tampoco lo han sido los organismos que velan por la rendición de cuentas horizontal demostrando así que la democracia representativa ofrece poco poder real para sancionar, poco *enforcement*.

Pese al escaso poder sancionador, sí que ha existido una contribución importante en términos de «información, respuestas y exigencia de responsabilidades» que no acaba sólo en el terreno judicial sino en el plano de la política y la acción democrática de la ciudadanía, siendo elementos imprescindibles para alimentar no sólo la cultura de la legalidad sino, fundamentalmente, la cultura democrática.

No es posible un escenario democrático en el que los políticos sólo deban responder de sus actos y decisiones en las elecciones o, en último término, en los tribunales.

La LAPAD, al reconocer un derecho subjetivo, ha motivado la defensa judicial de éste siendo mucha la ciudadanía que ha emprendido su vía de reivindicación de manera individualizada y por la vía de los Tribunales. Si bien es ésta una respuesta legítima y necesaria, no se puede reducir la defensa del derecho a la misma y ni siquiera representa una vía interesante para alimentar la cultura de la legalidad y democrática por dos razones:

- a. De equidad: no todo el mundo dispone del mismo capital informacional, relacional y económico para emprender acciones legales frente a la administración.
- b. Ideológicas: se alimentan las acciones individualistas del «sálvese quien pueda», que normalmente correlaciona con los que «más pueden», pero que no representa una presión política orientada al cambio.

En definitiva, la judicialización de la política implica la utilización del poder judicial como instrumento para la toma de decisiones políticas y, como plantea Freijeiro (2010: 194), es una manifestación palpable de la insuficiencia de las instituciones de control político en un sistema democrático o, en otras palabras, de un rendimiento de cuentas limitado por parte de los gobiernos.

Las garantías de los derechos sociales no puede dirimirse únicamente en el terreno judicial porque, como plantea Pisarello (2007: 90), éste puede convertirse en un «factor de erosión de la propia participación política, puesto que generaría en los ciudadanos una ‘ilusión de tutela’ que lo llevaría a remplazar la lucha electoral y la movilización social por la imposición de acciones judiciales». Por tanto, también deben ser responsables de su tutela órganos legislativos, ejecutivos incluso órganos independientes como los tribunales de cuentas o los defensores del pueblo. En conclusión, se trata, como plantea este autor, de una reconstrucción compleja de las garantías a través tanto de mecanismos institucionales como extrainstitucionales o sociales, facilitando la organización colectiva y la participación como mecanismos de autotutela.

Las referencias a los diversos mecanismos de garantía y tutela de los derechos remiten inevitablemente a los diferentes niveles de rendición de cuentas reconocidos. Si éstos no se dan, se debilitan los mecanismos administrativos y políticos responsables de garantizar los derechos sociales.

Un contexto de crisis económica sirve como argumento para aplicar políticas de ajustes, de carácter regresivo, en los pilares fundamentales del bienestar social. En prácticamente todas las comunidades autónomas, la LAPAD se enfrenta a un grave peligro.⁹ Si el ordenamiento jurídico plantea los derechos sociales como fundamentales entonces la obligación de los poderes públicos de velar

por su no regresividad y su cumplimiento progresivo se encuentra, en la actualidad, en grave riesgo.

Más allá de los vericuetos legales, de la terminología jurídica y de la prestidigitación política que parece encontrar siempre lógica a los sinsentidos, sólo queda la ciudadanía con la aspiración al ejercicio de un derecho haciendo frente a toda una ingeniería jurídica y administrativa que se burla del mismo. Retomando las preguntas iniciales: ¿Qué Estado de Derecho permite este tipo de desprotección e indefensión a la ciudadanía, maquillada de democracia, protección social y garantía de bienestar social? ¿Cómo es posible que el mismo sistema que promete derechos, dé lugar a toda una estrategia compleja que legitima no sólo la dificultad para acceder a ellos sino la misma posibilidad de ejercerlos?

Tras la investigación realizada, las respuestas apuntan a la escasa o nula cultura de la legalidad y al mal gobierno, manifestadas con claridad en la relación administración-ciudadanía. Se trata de buscar las razones estructurales que dan origen a estas situaciones y que, a modo de pescadilla que se muerde la cola, son a su vez causa y consecuencia: la desmaterialización del Estado de Bienestar estaría en la base de la frágil cultura de la legalidad con la que opera la administración pero, a su vez, ésta débil cultura contribuye a la desmaterialización del anterior. Como plantean Pisarello y Asens (2012:142) «Si no se podía obligar a un gobierno a satisfacer todos los derechos sociales de la noche al día, si cabía, en cambio, imponerle la obligación de no generar retrocesos arbitrarios en relación con las conquistas adquiridas».

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, J. E. (1990), *Public Policymaking: An Introduction*. Boston, Houghton Mifflin Co.
BAENA DEL ALCÁZAR, M. (2000), *Curso de ciencia de la administración*. Madrid, Tecnos.

⁹ El Real Decreto-ley 20/2012 de 13 de julio de 2012 que modifica varios elementos sustanciales de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia, poniendo en grave peligro su ejecución y el derecho que reconoce: reduce las entregas a las CC.AA. por el Nivel Mínimo Garantizado en una media del 13'24%; la supresión de las cotizaciones a la Seguridad Social por las personas cuidadoras familiares a partir del 1 de agosto (se cotizará un tan solo por un 5% hasta final de año y nada a partir del 1 de enero de 2012); reducirán más del 15% de la paga de cuidadores familiares y las comunidades podrán ahora tomarse un plazo de dos años hasta que el dependiente reciba su ayuda sin que eso genere atrasos que pagar en todo ese periodo.

- CERMI (27/11/2011), *Las administraciones territoriales deben casi 200 millones al sector de la discapacidad*. <<http://descargas.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01826630549036114110035/015570.pdf?incr=1>> (Consulta 10 de mayo de 2012).
- FREIJEIRO, M. (2010): «Cultura de la legalidad y responsabilidad política», en M. Villoria y M. I. Wences, *Cultura de la legalidad*. Madrid: Catarata; pp. 181-200.
- GRAU, M. (2002): «El estudio de las políticas públicas: enfoques y metodologías de análisis», en M. Grau y A. Mateos (eds.), *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch; pp. 29-58.
- JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, E. (2009): *Reinterpretando la rendición de cuentas o accountability: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficiencia de las políticas públicas en España*. Barcelona, Fundación Alternativas.
- NAVARRO, V. (2002), *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*. Madrid, Anagrama.
- NORTH, D. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica.
- PISARELLO, G. y ASENS, J. (2012), *No hay derecho(s). La ilegalidad del poder en tiempos de crisis*. Barcelona, Icaria.
- PISARELLO, G. (2007), *Los derechos sociales y sus garantías*. Madrid, Trotta.
- PRIETO-MARTÍN, P. (2010), *Las Alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX*. Asociación Ciudades Kyosei. <<http://www.kyosei.org/docs/LasAlasDeLeo.pdf>> (consulta 28 de marzo de 2011).
- ROLDÁN, E. Y GARCÍA, T. (2006), *Políticas de Servicios Sociales*. Madrid, Síntesis.
- TELEPRENSA PERIÓDICO DIGITAL DE GRANADA (22/03/2012), *La Reforma Laboral conducirá a un mayor empobrecimiento de las granadinas y un aumento de las discriminaciones que sufren*. <<http://www.teleprensa.es/granada/la-reforma-laboral-conducira-a-un-mayor-empobrecimiento-de-las-granadinas-y-un-aumento-de-las-discriminaciones-que-sufren.html>> (consulta 13 de mayo de 2012).
- VILLORIA, M. Y WENCES, M. I. (2010), *Cultura de la legalidad*. Madrid, Catarata.