

2ª SESIÓN TEMÁTICA  
del Consejo Social y de Participación del Institut Guttmann

**COMO SITUAR EN LAS AGENDAS POLÍTICAS  
Y SOCIALES LOS DERECHOS DE  
LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

Profesor Joan Subirats

Badalona, julio 2024

## Introducción

El Consejo Social y de Participación del Institut Guttmann -CSiP- es un órgano de consulta y asesor, adscrito al órgano responsable de la gestión de la Fundació Institut Guttmann, que reúne a las principales asociaciones de las personas con discapacidad a las que el Institut Guttmann dedica su actividad asistencial, las administraciones públicas vinculadas, expertos de la sociedad civil y profesionales del Institut Guttmann y su Comité de empresa.

Se trata de una iniciativa, pionera en el sector sanitario, que refuerza el compromiso social del Institut Guttmann y permite avanzar hacia fórmulas democráticas de mayor transparencia, control, participación y corresponsabilidad. Además, el presidente y el vicepresidente del CSiP forman parte del Patronato, máximo órgano de gobierno de la Fundación.

A sus reuniones periódicas, el CSiP suma Sesiones Temáticas: espacios de trabajo para analizar temas de interés dentro del propio Consejo como foro de generación de conocimiento y reflexión para abordar en profundidad temas acordados entre los miembros con la finalidad de hacer oír la voz de las asociaciones y tener la oportunidad de aprender y debatir con personas expertas en las diferentes temáticas abordadas, en un entorno propicio a la reflexión y el entendimiento con la finalidad de llegar a compromisos de mutua colaboración, coordinación y ámbitos de mejora social alineados con los preceptos de la CDPD de la ONU.

En el año 2023 se celebró una primera sesión temática sobre *“La asistencia personal, una herramienta clave para la autonomía personal y la vida independiente”*.

Este año, en una sesión celebrada el 5.6.2024, se ha reflexionado sobre la labor de incidencia política y social de las entidades del tercer sector, un tema de manifiesto interés para las entidades del CSiP. La sesión contó con una ponencia del profesor Joan Subirats sobre cómo situar dentro de las agendas políticas y sociales los derechos de las personas con discapacidad y continuó con un interesante debate entre todos los participantes.

Las entidades asistentes a esta reunión fueron:

ACAEBH	Milagros Fernández
AMIDA Andorra	Agustina Grandvallet
ASPAYM Catalunya	Antonio Reyes
COCEMFE	Anxo Queiruga
ECOM Catalunya	Albert Carbonell
FEDACE	Ana Cabellos
LA LLAR	Abel Muñoz
MIFAS	Artur Altabàs
TRACE	Rosa Sanvicens
Expertos del CSiP	Antoni Vilà, Josep M Bosch, Joan Subirats, Teresa Palahí, Joan Pahisa y David Bonvehí.
Institut Guttmann	Josep M. Solé, Montse Caldés, Montserrat Bernabeu, Elisabet González, Blanca Cegarra, Jana Arimany y Ana Suñé.

El presente documento recoge las principales ideas que trasladó el ponente durante su intervención.

## COMO SITUAR EN LAS AGENDAS POLÍTICAS Y SOCIALES LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

*A cargo del profesor Joan Subirats, doctor en Ciencias Económicas y catedrático de Ciencia Política y de la Administración.*

### Cambio de época

Es evidente que tenemos un problema general debido al cambio de época que estamos atravesando. Subrayo que no estamos en una época de cambios, sino que estamos en un cambio de época. Esto quiere decir que están cambiando muchísimas cosas, todas al mismo tiempo, y esto genera mucha incertidumbre sobre el futuro. ¿Qué nos va a pasar?, ¿hacia dónde vamos?, etcétera. Es una época de alta complejidad. Las empresas ahora utilizan el acrónimo VICA para definir dónde estamos, que significa Volatilidad, Incertidumbre, Complejidad y Ambigüedad. En resumen, no tenemos muy claro dónde estamos ni hacia dónde vamos.

En los últimos 40 o 50 años, en el campo de las políticas sociales, el proceso de calidad de los servicios en general, y también por extensión de los servicios públicos ha estado vinculado a la individualización. De modo que se ha considerado que tiene más calidad aquel servicio público que se adapta mejor a las necesidades de las personas. En cambio, según la lógica de la administración pública tradicional, se considera que tiene más calidad aquel servicio que es igual (de homogéneo) para todos. Esto es una contradicción evidente.

Es decir, desde este modelo tradicional, se cree que tratar diferente a la gente es tratarla de manera desigual. **Se confunde igualdad con homogeneidad**, sin embargo, la igualdad es lo contrario a la desigualdad y la homogeneidad es lo contrario a la diversidad. Por lo tanto, igualdad y diversidad son dos valores igualmente perseguibles. Y esto que parece sencillo, en la lógica de la administración pública, no es así.

Eduardo García de Enterría, padre del derecho administrativo, decía que la discrecionalidad es el caballo de Troya del Estado de Derecho. Y Fernando Garrido Falla afirmaba que “la Administración pública trabaja con eficacia indiferente”, porque se entendía que, si hay diferenciación, algo se está haciendo mal. Por lo tanto, la administración tiene lógicas de funcionamiento que no le permiten hacer uso de los recursos públicos de una manera diversificada. Y, ante esa situación, una salida es trasladar los recursos públicos destinados a financiar servicios que exigen diferenciación a las entidades no lucrativas para que lo hagan, y así las administraciones no se bloqueen tratando de incorporar esa diversidad en los servicios públicos.

Por tanto, la tendencia habitual en los últimos años ha sido **trasladar a las entidades la gestión de esa diversidad**. En este contexto distinguimos 3 acciones clave que desarrolla la administración: regular, financiar y proveer. Las administraciones siguen conservando sus capacidades de regular y financiar, pero es en la provisión donde se ha producido ese traslado

de responsabilidades y de dinero de la administración a las entidades para que sean éstas las prestadoras de servicios públicos que exijan una mayor diversificación. Esto implica que, a la larga, **las entidades acaben teniendo una dependencia económica de la administración pública** y, en consecuencia, menor capacidad de incidencia política.

### **Interseccionalidad**

En los últimos años se está incorporando la perspectiva de la interseccionalidad para entender los problemas sociales, que es un concepto que entiende que las desigualdades se suman y se hacen más complejas. Ser mujer con discapacidad, emigrante y pobre aumenta el riesgo de vulnerabilidad porque se van sumando las desigualdades. Esta lógica de interseccionalidad es aún más contraria a la dinámica tradicional de la administración, la cual está muy sectorializada. La administración está dividida en competencias, ejercidas por distintos departamentos (educación, sanidad, etc.) y no está preparada para gestionar la complejidad del sumatorio de desigualdades, sino que cada departamento se dedica a gestionar sus problemas sectoriales.

### **Gestionar la complejidad desde la proximidad**

España tiene una estructura de gobierno multinivel que se ha ido descentralizando desde el fin de la dictadura franquista, pero a los gobiernos locales no se les han transferido demasiados recursos y competencias. Y, sin embargo, es más fácil construir políticas diversificadas y gestionar la complejidad desde la proximidad al problema.

### **Capacidad de influencia y ventanas de oportunidad**

Por otra parte, el Estado cada vez asume más cosas. El año 1900 el porcentaje de gasto público sobre el PIB era del 10%, ahora es casi un 50%. Además, cada vez estamos en una lógica más europea, el 60% de las leyes que funcionan en este país están condicionadas por directivas y reglamentos europeos. Es decir, es muy importante entender que cada vez más el espacio estratégico es Europa y no tanto el ámbito nacional.

Como ha aumentado mucho el gasto público, también se ha incrementado el número de actores que quieren influir en la agenda pública. Y la realidad es que no se posicionan en la agenda aquellos problemas que son más importantes, sino los temas de quien tiene mayor capacidad de influencia. Por lo tanto, no se discute si la discapacidad es un tema importante o no, sino que lo fundamental aquí es el poder de influencia en la agenda que tienen las organizaciones del ámbito de la discapacidad.

En este contexto es importante identificar o generar las ventanas de oportunidad para introducir temas en la agenda. Siguiendo la teoría de la ventana de Joseph Overton, el ideario de temas socialmente aceptables que pueden entrar en agenda varía con el paso del tiempo y, por lo tanto, hay posibilidad de introducir nuevos temas.

**“No se posicionan en la agenda aquellos problemas que son más importantes, sino los temas de quien tiene mayor capacidad de influencia”**

Estamos ante una situación de competencia por conseguir recursos y atención pública. En este escenario, hay 2 vías posibles de actuación: (1) **hacer lobby**, ejerciendo influencia directamente sobre las personas con capacidad de decisión, o (2) **conseguir atención** en la esfera pública sobre un tema en concreto para posicionarlo públicamente (darnos a conocer, crecer, establecer alianzas, etc.).

**Alianzas con otras organizaciones**

A la hora de posicionar en la esfera pública el tema de la discapacidad, es relevante señalar que es un sector que tiene un efecto tractor para el conjunto de la población. Es decir, que los cambios que benefician al colectivo de personas con discapacidad generan un efecto beneficioso para el conjunto de la sociedad. Por ejemplo, beneficios para las personas mayores, hecho muy relevante ante el envejecimiento de la población que va a experimentar el país en las próximas décadas.

En este sentido, puede ser muy útil establecer alianzas con organizaciones de otros sectores y diseñar estrategias conjuntas que beneficien a varios colectivos a la vez. Por ejemplo, el tema de la vivienda accesible cada vez va a ser más importante para las personas mayores.

**La importancia de generar evidencia**

Las políticas públicas se construyen a partir de evidencias, argumentos y persuasión. Por lo tanto, cuanta más evidencias tengan las entidades del sector de la discapacidad, tendrán también más capacidad de argumentación (mejores argumentos) y de persuasión. Aunque hay que tener en cuenta que también hay competencia en esa construcción de evidencia y de argumentación, así que es importante pensar cuando es estratégico construir alianzas con otros sectores y cuando es más efectivo no hacerlo.

A veces los cambios se producen con lo que llamamos “casos diana”, focalizados en un tema concreto, por ejemplo, el acceso al mercado laboral de las personas con discapacidad, ya que solo 1 de cada 3 trabaja. Desde esta lógica se pueden construir estrategias específicas como, por ejemplo, llevar un tema relevante por la vía de los tribunales para conseguir cambios. Estas estrategias de política diana son especialmente interesantes en temas concretos muy significativos.

También es importante **invertir en conocimiento y estrategia** desde las entidades sociales. Por ejemplo, financiar un doctorado industrial sobre un tema significativo para el sector o promover una experiencia de ciencia ciudadana, donde participen personas con discapacidad, familiares, empresas, entidades, ... y se discuta con todos los agentes implicados y con los decisores políticos cómo construir la política pública (fomentar espacios de co-creación de políticas).

Otra opción es trabajar con organizaciones de otros países que tengan experiencias interesantes, hacer **benchmarking**, aprender de otros proyectos y crear dinámicas de generación de estrategias conjuntas.