

POLITICA SOCIAL Y ESTADO DEL BIENESTAR

**Luis Moreno
Manuel Pérez Yruela
(Compiladores)**

Manuel Pérez Yruela



MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES

@ Ministerio de Asuntos Sociales
Centro de Publicaciones
José Abascal, 39. 28003 Madrid

Diseño de cubierta: Isabel Martín Moreno

NIPO: 376-91-007-0
ISBN: 84-7850-032-4
Dep. Legal: M.-3844-1992
FARESO, S. A.
P.º de la Dirección, 5. 28039 Madrid

INDICE

	<i>Págs.</i>
PRESENTACION	9
MATILDE FERNÁNDEZ SANZ	
INTRODUCCION	15
LUIS MORENO Y MANUEL PÉREZ YRUELA	
I. MARCO CONCEPTUAL Y ASPECTOS TEORICOS	19
FUNDAMENTOS TEORICOS DE LA POLITICA SOCIAL	21
GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO	
1. EL CONTEXTO SOCIOLOGICO DEL DEBATE TEORICO EN POLITICA SOCIAL	21
2. NEOLIBERALISMO Y NEOMARXISMO: LA POLARIZACION DE UN DEBATE INCOMPLETO EN TORNO A LA RUPTURA DEL CONSENSO SOBRE EL ESTADO DE BIENESTAR	28
3. DEBATES ALTERNATIVOS EN POLITICA SOCIAL	37
4. A MODO DE CONCLUSION	43
LA PLANIFICACION DE LA POLITICA SOCIAL	45
ALEX ROBERTSON	
EL MODELO RACIONALISTA	45
LA ESTRATEGIA INCREMENTALISTA	50
EL MODELO COMBINADO	54
EL ENFOQUE COMBINADO Y LA PLANIFICACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES	56
CONCLUSION	63
BIBLIOGRAFIA	63
MODELOS DE POLITICAS SOCIALES	67
JOAN SUBIRATS	
1. APROXIMACION AL TEMA DESDE EL ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS	67
2. LAS DIFICULTADES DEL ANALISIS. MAS ANALISIS Y MAS POLITICA	70

	<i>Págs.</i>
3. CONSECUENCIAS EN LA FORMULACION E IMPLEMENTACION DE POLITICAS SOCIALES	73
4. EL PROBLEMA DE LA EVALUACION. LAS LIMITACIONES DE LOS INDICADORES	76
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	77
EVALUACION Y MAXIMIZACION DE POLITICAS SOCIALES ..	79
LUIS MORENO Y ERIO ZIGLIO	
1. INTRODUCCION	79
2. ¿QUE ES LA EVALUACION?	81
3. ASPECTOS METODOLOGICOS	87
4. UTILIZACION EVALUATIVA	93
CONCLUSION	102
REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFIA ORIENTATIVA	103
«FINANCIACION DE LA POLITICA SOCIAL». ANALISIS DE LA FINANCIACION Y TRANSFORMACION DEL ESTADO BENEFACTOR: 1960-1989	107
JOAN J. ARTELLS I HERRERO	
INTRODUCCION	107
1. EVOLUCION DE LA FINANCIACION Y DEL GASTO EN PROTECCION SOCIAL	107
2. FACTORES INFLUYENTES EN LA EVOLUCION DE LA FINANCIACION Y LA ORIENTACION DE LA POLITICA SOCIAL	112
3. EL CASO DEL «SECTOR SANITARIO»	118
BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA	124
ETICA Y POLITICA SOCIAL	125
FRANCISCO J. LAPORTA	
II. EXPERIENCIAS EUROPEAS	137
EL DESARROLLO DEL ESTADO DEL BIENESTAR EN GRAN BRETAÑA	139
ALEX ROBERTSON	
LA RESPUESTA VICTORIANA	140
1900-1914	141
LOS AÑOS DE ENTREGUERRAS	144
EL INFORME BEVERIDGE	146
TENDENCIAS RECIENTES	151
CONCLUSION	157
BIBLIOGRAFIA	159
LA POLITICA SOCIAL EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA	161
HANS-JOACHIM REINHARD	
A) LAS RAICES Y EL DESARROLLO DE LA POLITICA SOCIAL DE LA RFA	161
B) EVALUACION CRITICA DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR LA POLITICA SOCIAL EN LA RFA	170

	<i>Págs.</i>
C) LA POLITICA SOCIAL EN EL FUTURO	178
EL MODELO ESCANDINAVO DE POLITICA SOCIAL	181
HANNU UUSITALO	
INTRODUCCION	181
EL DESARROLLO DE LA POLITICA SOCIAL	183
LA «CRISIS» DEL ESTADO DEL BIENESTAR Y EL MODELO ESCANDINAVO	186
EL DESARROLLO DEL GASTO SOCIAL	187
RESULTADOS: DESIGUALDAD DE RENTA Y POBREZA	191
CONCLUSION: ESTABILIDAD Y CAMBIO EN EL MODELO ESCANDINAVO ...	197
BIBLIOGRAFIA	199
III. ESPAÑA: SITUACION DE NECESIDAD	203
A) POLITICAS DE IGUALDAD	205
LA EMANCIPACION DE LOS ANCIANOS	205
ENRIQUE GIL CALVO	
INTRODUCCION: LA VEJEZ Y SUS METAFORAS	205
REESTRUCTURACION METODOLOGICA: DEL DESARROLLO HUMANO (PERSPECTIVA LIFE-SPAN) A LA ESTRATIFICACION POR COHORTES	208
EL CONFLICTO INTERGENERACIONAL POR LA DISTRIBUCION DE LOS RE- CURSOS	214
EL CONFLICTO INTRAFAMILIAR POR LA CONVIVENCIA DOMESTICA	220
CONCLUSION: LA NECESIDAD DE INTERVENCION DE LAS POLITICAS SO- CIALES	224
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	226
POLITICA SOCIAL ESPAÑOLA CONCERNIENTE A LA DISCAPACIDAD	229
DEMETRIO CASADO PÉREZ	
ESE COMPLEJO OBJETO DE LA POLITICA SOCIAL	229
LA LISMI EN SU COYUNTURA	234
OBRAS SON AMORES	239
PISTAS INTERNACIONALES	246
POLITICA SOCIAL PARA LA IGUALDAD DE LOS SEXOS	251
CARMEN CALVO POYATO	
INTRODUCCION	251
LA IGUALDAD LEGAL: PROCESO CONSTITUYENTE Y CONSTITUCION	253
LA PERSPECTIVA LEGAL COMUNITARIA	255
POLITICA SOCIAL E IGUALDAD MATERIAL	257
POLITICAS SOCIALES ESPECIFICAMENTE DIRIGIDAS A INCIDIR SOBRE LA IGUALDAD MATERIAL	259
CAMBIO SOCIAL: LA PARTICIPACION DE LAS MUJERES EN EL PODER PO- LITICO	261
FORMACION PROFESIONAL	263
NUEVAS TECNOLOGIAS	264
PROPUESTAS	265

	<i>Págs.</i>
BIBLIOGRAFIA	266
B) POLITICAS COMPENSATORIAS Y DE INSERCIÓN SOCIAL	269
LA COMUNIDAD GITANA EN ESPAÑA. BASES PARA UNA PRIMERA APROXIMACION	269
RAMÓN DE MARCOS SANZ	
PRESENTACION	269
1. INTRODUCCION HISTORICA	269
2. ALGUNOS RASGOS QUE COMPONEN LA IDENTIDAD CULTURAL DE LOS GITANOS	271
3. PERFIL DEL GITANO ACTUAL	273
4. CARACTERISTICAS DEMOGRAFICAS DE LA POBLACION GITANA HOY	274
5. INDICADORES DE CUALIFICACION	274
6. LA VIVIENDA	283
RECOMENDACIONES	290
CONFLICTO Y XENOFOBIA	292
BIBLIOGRAFIA	294
LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA. SU REPERCUSION COMO GRUPO EN ESTADO DE NECESIDAD	295
RAMÓN DE MARCOS SANZ	
1. LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA HOY	295
2. EL PROBLEMA DE LAS ESTADISTICAS DE LOS EXTRANJEROS	301
3. LOS EXTRANJEROS EN ESTADO DE NECESIDAD	301
4. PRINCIPALES PROBLEMAS QUE PRESENTAN LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA	302
5. PROBLEMAS MAS IMPORTANTES DE LOS REFUGIADOS	307
6. ALGUNAS REIVINDICACIONES Y SUGERENCIAS	308
PROCESO DE REGULACION DE INMIGRANTES	311
BIBLIOGRAFIA	313
LA POLITICA SOCIAL EN DROGODEPENDENCIAS	315
DOMINGO COMAS ARNAU	
1. COMPLEJIDAD Y ESPECIFICIDAD DE LAS RESPUESTAS A LOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON LAS DROGAS	315
2. EVOLUCION EN ESPAÑA	319
3. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA	321
4. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONGS)	325
5. TIPOS DE RECURSOS Y DISPOSITIVOS	326
6. BIBLIOGRAFIA	330
POBREZA RURAL	331
ROBERTO SANCHO HAZAK	
ALGUNAS CONCEPTUALIZACIONES	331
LAS FORMAS COLECTIVAS	333
POBREZA TERRITORIAL	335
TIPIFICACIONES COMARCALES	337

	<i>Págs.</i>
LA JERARQUIA DE LA DEPRESION	343
LOS ELEMENTOS CULTURALES	347
LA SITUACION LABORAL	348
CONCLUSION	348
C) EMPLEO	351
LOS PARADOS DE LARGA DURACION Y LA PROTECCION SOCIAL	351
INMACULADA CEBRIÁN, LUIS GARRIDO Y LUIS TOHARIA	
1. INTRODUCCION	351
2. CONSIDERACIONES GENERALES	352
3. LOS PARADOS DE LARGA DURACION: CARACTERIZACION	353
4. LOS PARADOS DE LARGA DURACION Y LA PROTECCION SOCIAL	365
BIBLIOGRAFIA	369
EL DESEMPLEO JUVENIL	379
MARÍA ANGELES LÓPEZ JIMÉNEZ	
EL DESEMPLEO Y SUS EFECTOS	379
DESEMPLEO GENERAL EN ESPAÑA. SUS CAUSAS	381
DESEMPLEO JUVENIL. LA DECADA DEL SETENTA	385
LAS EVALUACIONES DE 1983	400
LOS PLANES DE FORMACION Y EMPLEO DE MEDIADOS DE LOS OCHENTA	401
RECAPITULACIONES Y PROPUESTAS	408
LOS AUTORES	413

PRESENTACION

El libro que hoy presentamos, “Política Social y Estado del Bienestar”, es el fruto del Seminario organizado por el Instituto de Estudios Sociales Avanzados, con su Cátedra “Gumersindo de Azcárate”, la Institución Libre de Enseñanza y el Ministerio de Asuntos Sociales. Es el resultado del trabajo riguroso y reflexivo de catedráticos y profesores, de responsables políticos de las diferentes administraciones, de técnicos y ciudadanos preocupados por construir en nuestro país una sociedad con mayores niveles de igualdad y bienestar.

Han pasado más de diez años desde que se inició el ataque “neoliberal” al Estado de Bienestar, argumentando su crisis financiera (el gasto público es el causante de la pérdida de capacidad productiva de un país), de legitimación (se ha diluido la promesa hacia la igualdad) e institucional (ineficiencia del Gobierno central de prestar servicios en condiciones óptimas)

Con la perspectiva que nos da una década, hoy sabemos que la crisis de los 70 e inicios de los 80 fue provocada por la aparición de nuevos focos de competitividad en el ámbito internacional (el eje del Pacífico), por el desarrollo de las nuevas tecnologías (de la información y comunicación) y por problemas energéticos (petróleo), y que los ataques neoliberales no eran más que un intento de retrotraer los avances conseguidos por las clases trabajadoras y las capas medias de la población en el desarrollo del Estado del Bienestar, esencialmente en el ámbito de los programas de cobertura universal.

La salida de la crisis en muchos países europeos mostró cómo utilizando adecuadamente el gasto social y los recursos disponibles, se

pueden conciliar con niveles de competitividad industrial y de conquista de nuevos mercados en términos más positivos que aquellos que se lanzaron a unos recortes importantes del gasto de bienestar (Reino Unido y USA).

Los países occidentales que invirtieron en recursos humanos y en cobertura social, (I+D, calidad del producto y empleo cualificado), que universalizaron sus redes educativas, sanitarias y de servicios de bienestar social, se hallan a la cabeza de la competitividad en el momento actual (Alemania, países del norte y centro de Europa, algunos Estados americanos, ...), y afrontan con mejores perspectivas los retos del siglo XXI, un siglo en el que las nuevas tecnologías y el capital humano serán determinantes.

¿Cuáles son las grandes conclusiones que se pueden sacar de la experiencia de la última década?

1. Que el Estado del Bienestar es flexible y capaz de adaptarse a adversas condiciones económicas y sociales, dando respuestas eficaces y de futuro.

2. Que sobrevive a la competencia internacional de una economía globalizada, manejando los recursos humanos de una manera efectiva, jugando un papel muy importante a la hora de redistribuir el trabajo entre hombres y mujeres, entre personas de diferentes edades, dando muestras de solidaridad entre las diferentes generaciones, generando la cohesión y estabilidad básica para un crecimiento sostenido.

3. El esfuerzo contra el desempleo es la principal tarea de nuestro trabajo político. Recientes estudios comparados en Europa sobre los factores determinantes de los procesos de redistribución social, confirman que el control de la inflación, las políticas fiscales y de rentas no son las principales determinantes de una mayor distribución de la riqueza, sino el empleo.

Por ello adquiere una importancia vital en los años venideros incrementar las políticas de creación de empleo, las de formación y reciclaje permanente, el asumir como responsabilidad colectiva la cualificación individual en el mercado de trabajo, como un derecho social esencial, en la medida que permita fomentar la productividad potencial del país y, por tanto, mejorar su competitividad en el ámbito internacional.

Las grandes inversiones en Suecia y Alemania en formación en recursos humanos y en calidad del producto, desde una perspectiva de cogestión, han aumentado las posibilidades de venta de los productos nacionales no solo en los mercados internacionales sino en el propio mercado, han aumentado el valor añadido y han permitido ganancias significativas por ser productos de alta calidad y fuerte competitividad.

En aquellos países como Estados Unidos e Inglaterra, donde se han intentado fuertes recortes del gasto social, puede haberse favorecido que la población pierda la confianza en el concepto de bienestar y en la eficacia de los Gobiernos, y que muchos ciudadanos piensen que el Estado está abdicando de la responsabilidad de promover bienestar colectivo e individual.

Nuestro país, al inicio de la democracia, afrontó un sistema de bienestar con un nivel de gasto social bajo (en 1973 apenas alcanzaba el 8,6% del PIB), cuya financiación se realizaba a través de las contribuciones de trabajadores y empresarios, donde la Seguridad Social era utilizada como un sistema de ahorro obligatorio para financiar las inversiones públicas y el desarrollo industrial, lo que originaba una relación muy baja entre lo aportado por el trabajador y lo recibido, con escasa cobertura de desempleo, con insuficiente desarrollo de los servicios sociales, con una generalización de subsidios al sector privado y con ausencia de una protección universal para los más necesitados.

La existencia en nuestro país de un largo periodo autoritario ha sido una de las causas de que el Estado de Bienestar en España no tuviera un paralelismo cronológico con el resto de Europa.

En el proceso de transición democrática iniciado en la segunda mitad de los 70, España tiene que afrontar tres importantes desafíos y resolverlos en un corto período de tiempo: asentar las nuevas instituciones democráticas, hacer frente a las crisis económicas y poner los cimientos del estado democrático de bienestar.

En los 14 años transcurridos desde que se aprobó nuestra Constitución:

- * El crecimiento económico en los últimos años, por encima de la media europea, ha permitido generar empleo y reducir nuestros índices de desocupación.

- * El gasto total de las Administraciones Públicas en relación con el Producto Interior Bruto ha pasado del 28% en el 77 al 40,6% en 1990.

- * El gasto público en protección social ha pasado del 9,9% en 1977 al 18,5% en 1990, aun cuando no se disponen, con exactitud de datos de iniciativa privada, ni de recursos totales globalizados de gasto de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos.

- * Ha habido una distribución más equitativa de la renta familiar disponible, con un incremento de la participación de las decilas inferiores, con una reducción del índice Gini de desigualdad. Se ha ido consiguiendo una recaudación mayor y mejor, todavía por debajo de la media europea, pero donde las aportaciones del trabajo y del capital se han equilibrado.

El Estado de Bienestar que queremos construir tiene como objetivos prioritarios la efectividad al derecho del empleo, la garantía de

suficientes niveles de seguridad para todos los ciudadanos y la redistribución de la riqueza para reducir desigualdades.

Desde el ámbito de la política social, el Estado del Bienestar busca la universalización de los derechos a la educación, a la salud, a la protección social y la generalización de una red básica de servicios de bienestar social, dirigidas a toda la población y, especialmente, a los sectores más necesitados, como instrumento de consolidación de los derechos sociales en nuestro país.

Desde lo político, busca la participación de los ciudadanos en la solución de los intereses que le son propios y el consenso social como instrumento de gestión pública.

Queremos construir un Estado promotor de bienestar que no ocupe espacio allí donde la iniciativa social pueda desarrollarse. El papel de las nuevas redes sociales y la microsolidaridad, a través del llamado “tercer sector” y del voluntariado, son las respuestas a la individualización de las políticas sociales.

Es cierto que nos falta un largo camino por recorrer para alcanzar el objetivo de homologarnos a los países más avanzados de Europa, quizás porque la distancia en materia de gasto social que nos separa de estos países está directamente relacionada con el menor nivel de ingresos fiscales que el Estado Español tiene respecto de ellos.

Por ello el reto de la próxima década es avanzar en la consolidación de los derechos sociales, con la perspectiva de un futuro estado europeo de bienestar, dentro del espacio social de la Europa Comunitaria, de una Europa que ha ido conformándose históricamente alrededor de valores de libertad e igualdad, que constituyen una parte integrante de las señas europeas de identidad.

Derechos sociales que en el ámbito de los servicios de bienestar social implican el desarrollo de las redes de servicios sociales individuales, comunitarios e institucionales, lo que se ha dado en llamar “el salario en especie”, que atienden las demandas más sentidas de la infancia, los jóvenes, las personas mayores, las mujeres, los minusválidos y los colectivos en situación de marginación.

Es necesario el desarrollo de políticas integrales que englobando acciones en el área de la cultura, la educación, el trabajo, la salud, el consumo y el medio ambiente, el urbanismo, etc., dentro del marco de Planes Integrales dirigidos a los diferentes colectivos que componen la comunidad (infancia, jóvenes, mujeres, mayores...), consigan optimizar el uso de los recursos, generar un trabajo de mayor calidad hacia los ciudadanos y dinamizar la participación, promoviendo mecanismos de solidaridad, asociacionismo y voluntariado.

Políticas sociales, que habrán de hacer especial hincapié:

* Para con la infancia, en el impulso a los cuidados de calidad en

los primeros años de vida, a una promoción de derechos y oportunidades que permitan el desarrollo máximo de las potencialidades, a la participación y a la integración de la diferencia, como elementos claves para el futuro de la infancia.

* Con los jóvenes, en el impulso al empleo como medio de favorecer la independencia personal, a la formación ante un futuro tecnológico donde el capital humano será determinante, en una Europa sin fronteras, así como en el estímulo a un espíritu creativo y emprendedor porque los jóvenes, hoy como siempre, son el progreso.

* Para las mujeres, en avanzar desde la igualdad de oportunidades hacia la igualdad real. Será necesario seguir insistiendo en la formación, en el empleo, en el reparto de responsabilidades familiares y en acciones positivas destinadas a la integración social de aquellos colectivos de mujeres más desprotegidas.

* Con las personas mayores, en promocionar una función social más activa para la vejez, una mayor cooperación y contacto con otras generaciones, así como en el incremento de la cobertura a aquellos más necesitados. Es una batalla económica pero también una batalla cultural por incorporar toda la "producción social" de un colectivo cargado de recursos y saber hacer.

* Con las personas afectadas por discapacidad o minusvalía insistiremos en las medidas de integración, especialmente en el área laboral, en la rehabilitación profesional (en base a la siniestrabilidad creciente), y al impulso de nuevas tecnologías aplicadas que faciliten un mayor grado de autonomía.

* Para los colectivos de personas en situación de marginación, de posibilidades de exclusión social, trabajaremos para fomentar la integración y la cohesión social.

Las políticas de ayudas económicas puntuales en situaciones de marginación adquieren su verdadera dimensión cuando favorecen la integración, si aquel que recibe algún recurso o prestación puede siempre tener la posibilidad de aportar algo, de reconocerse con lugar e identidad en los procesos de intercambio social y puede participar. Si no, cuando todo le es dado y no puede devolver nada a cambio, su reconocimiento social es nulo.

Con las políticas integrales dirigidas a colectivos de ciudadanos se consigue que el proceso de redistribución, ligado generalmente al desarrollo de políticas sectoriales, deje de ser percibido como algo natural o dado y se convierta en el resultado de un proceso histórico, en el que se pueda reconocer el esfuerzo de un proyecto por extender el bienestar social a una amplia mayoría de los ciudadanos, especialmente de los sectores más desfavorecidos.

En los últimos años estamos avanzando en:

* La extensión de una red de servicios sociales básicos de bienestar social para la población.

* La dinamización de la comunidad, el surgimiento de un tejido asociativo que impulsa políticas solidarias, asociativas y de voluntariado.

* El desarrollo de políticas y de planes integrales.

Nuestro reto, la consolidación de los derechos sociales en la próxima década, nos exige generar una nueva cultura del bienestar:

* Una cultura productiva, del trabajo y del esfuerzo, de la responsabilidad, propia de los países más avanzados de Europa.

* Que estimule el diálogo y el consenso no sólo entre las Administraciones sino también con la sociedad civil. El papel de las ONGs dentro de los nuevos movimientos sociales y de las organizaciones clásicas, como los sindicatos y los partidos progresistas, es imprescindible para avanzar en una sociedad solidaria y cohesionada.

* Con servicios y recursos esencialmente centrados en el municipio, allí donde los ciudadanos plantean sus necesidades prioritarias.

* Con programas y recursos dirigidos a la inserción social, subvencionando siempre la integración y no la marginación o la dependencia.

Y en ese reto será clave mejorar la calidad de los servicios públicos de bienestar, proceso que nos exigirá permanentemente:

* Incrementar la formación y cualificación de los profesionales.

* Favorecer la participación de los usuarios y de todos los sectores implicados de la comunidad.

* Evaluar, económica y socialmente los resultados de los programas dirigidos a la población, devolviendo a los ciudadanos los logros, las dificultades, los problemas que surgen y los nuevos efectos que se han ido produciendo.

* Generar nuevas ofertas ante las demandas de los ciudadanos, de manera que la relación demanda-oferta no aparezca cronificada, sino fluida y en movimiento.

Y habrá que hacerlo en función de las nuevas demandas originadas por los cambios demográficos y socioeconómicos, y también por las situaciones de desigualdad que la reordenación del orden económico internacional ha originado en estos años, especialmente con las personas mayores, los jóvenes y las mujeres.

Ese es nuestro reto, el reto de todos aquellos que desde diferentes ámbitos de intervención (político, profesional, ciudadano) queremos consolidar en nuestro país el Estado de Bienestar.

Gracias a todos/as por su contribución en la reflexión y desarrollo de propuestas sobre la política social y el estado de bienestar.

MATILDE FERNÁNDEZ SANZ

INTRODUCCION

LUIS MORENO Y MANUEL PÉREZ YRUELA

Durante febrero y marzo de 1990 se celebró el I Seminario Internacional de Política Social, «Gumersindo de Azcárate», en la sede de la Institución Libre de Enseñanza de Madrid. Fue organizado por el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC), con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Sociales. Al curso asistieron académicos, representantes de las administraciones central, autonómica y municipal y profesionales del Trabajo Social de España. Tuvo como finalidad profundizar en el debate teórico sobre el origen y la evolución del Estado del Bienestar en diversos países europeos y en España, prestando atención en este último caso a las políticas sectoriales.

El Seminario contó, entre el profesorado, con la participación de expertos extranjeros y españoles. Buena parte de los trabajos presentados y debatidos entonces se recogen en el presente volumen. Aunque los textos han sido actualizados por los autores en la mayoría de los casos, debe hacerse constancia expresa del tiempo transcurrido desde la celebración del curso, en un período de tiempo coincidente con la puesta en vigor en España de un considerable número de políticas y programas sociales.

La vocación temática del Seminario en su primera edición era de tono generalista e intentaba cubrir aspectos teóricos, analíticos y metodológicos. En línea con los contenidos de las ponencias, el libro se estructura en tres apartados: I) Marco conceptual y aspectos teóricos; II) Experiencias europeas y III) España: Situaciones de necesidad.

La primera sección teórica se abre con el capítulo del profesor Rodríguez Cabrero que revisa desde el prisma sociológico la pretendida

ruptura del consenso sobre el Estado del Bienestar, así como otros paradigmas alternativos. Por su parte, el profesor Robertson lleva a cabo una crítica de los modelos racionalista e incrementalista de la planificación de la política social, aportando un nuevo enfoque «combinado» y poniendo el énfasis en las peculiaridades inmersas en el proceso de toma de decisiones.

El profesor Subirats, introductor en España de gran parte de las discusiones en torno al *policy analysis*, o análisis de las políticas públicas, examina diversos modelos de políticas sociales y sus consecuencias en la formulación y aplicación de las mismas. Concluye su trabajo con una referencia a la evaluación que es el objeto principal del capítulo redactado por los profesores Moreno y Ziglio. En él, se pasa revista a aspectos conceptuales y metodológicos que los autores identifican como sustanciales para maximizar la puesta en vigor de los programas sociales, así como al controvertido asunto de la utilización de la evaluación.

Los factores más influyentes en la evolución de la financiación y transformación del Estado Benefactor, con una especial referencia al sector sanitario, durante el período 1960-1989, es el objeto del capítulo del doctor Artells. La interrelación entre la implantación de la política social y las convicciones éticas de los actores institucionales es ilustrada, entre otros aspectos tratados por el profesor Laporta, con una referencia a los planteamientos que sobre esto ya hicieron los pensadores de la Institución Libre de Enseñanza en España.

La segunda sección del libro incluye contribuciones sobre tres casos relevantes del Estado Asistencial en Europa: Gran Bretaña, República Federal de Alemania y el denominado «Modelo Escandinavo» (Dinamarca, Finlandia, Suecia, Noruega e Islandia). Los profesores Robertson, Reinhardt y Uusitalo, respectivamente, hacen un recorrido sobre el origen, desarrollo y crisis de los modelos de las políticas sociales en dichos países, con una especial incidencia en los aspectos relativos a la pobreza, la desigualdad y distribución de renta y a los cambios experimentados en los últimos tiempos en la cuantía de los recursos destinados a gastos sociales.

En la tercera y última sección del libro se tratan las situaciones de necesidad en España y está subdividida en tres epígrafes: Políticas de Igualdad, Políticas Compensatorias y de Inserción Social y Empleo. El profesor Gil Calvo aporta en su capítulo una reflexión sobre la vejez y los crecientes conflictos de carácter intergeneracional por la distribución de los recursos e intrafamiliar por la convivencia doméstica. La discapacidad es, a su vez, «ese complejo objeto de la política social» analizado por el profesor Demetrio Casado. Concluye este apartado con

la contribución de la profesora Calvo Poyato en relación a la igualdad de los sexos, con referencias concretas a los problemas de igualdad material, mercado de trabajo y poder político.

Ramón de Marcos Sanz ha aportado a esta obra colectiva dos capítulos de gran interés social relativos a la comunidad gitana en España y la inmigración extranjera en España. En el primero de ellos se examinan específicamente las características demográficas de los gitanos, así como su situación escolar y los problemas de vivienda. En el segundo, el mayor interés se centra en un repaso de las principales dificultades inherentes a la presencia de extranjeros y refugiados en España. La complejidad y especificidad de los planes de actuación institucional en el tema de la drogodependencia queda expuesto en el trabajo del profesor Comas Arnau, con referencias a la tipología de recursos y al papel de las ONGs (Organizaciones No Gubernamentales). El apartado de situaciones de necesidad se cierra con el capítulo del doctor Sancho Hazak sobre la pobreza rural en sus manifestaciones laborales, culturales y de distribución comarcal, entre otras.

En el apartado relativo a temas de Empleo, último de las contribuciones incluidas en el presente volumen, la profesora Cebrián y los profesores Toharia y Garrido tratan sobre el paro de larga duración en nuestro país con profusión de datos estadísticos y análisis por edad, nivel de estudios, posición familiar y, en su caso, experiencia laboral. Finalmente, la profesora López Jiménez aporta en su capítulo sobre el desempleo juvenil una visión de la situación desde la década de los setenta, inclusive de las evaluaciones realizadas en 1983 en diversos países europeos y norteamericanos, así como de los planes de formación y empleo del último decenio.

Como compiladores ahora de este volumen y directores en su momento del Seminario queremos expresar nuestro agradecimiento, en primer lugar, a la Ministra de Asuntos Sociales, Matilde Fernández Sanz, y al Director de su Gabinete, César Galán Cueli, por su apoyo en la realización del Seminario «Gumersindo de Azcárate» y en la edición de este libro. Agradecemos, igualmente, las facilidades prestadas por la Fundación Francisco Giner de los Ríos y la Institución Libre de Enseñanza que nos permitió utilizar sus locales cargados de evocaciones históricas. Fueron un marco agradable y propicio para la discusión y el trabajo de los intervinientes en el curso. Nuestro agradecimiento, también, a Cristina Parera que llevó a cabo de manera eficaz las tareas de secretaría y administración. Por último, nuestro reconocimiento a los conferenciantes y participantes por su esfuerzo en la preparación y los debates del Seminario.

El Instituto de Estudios Sociales Avanzados, entre sus líneas de

trabajo, ha incluido cuestiones relacionadas con la evaluación de políticas públicas, en general, y con la política social, en particular. Este volumen es el resultado de los primeros empeños en este sentido. Esperamos que su lectura contribuya a estimular el debate y el interés por estos temas.

I. MARCO CONCEPTUAL Y ASPECTOS TEORICOS



FUNDAMENTOS TEORICOS DE LA POLITICA SOCIAL*

GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO

1. EL CONTEXTO SOCIOLOGICO DEL DEBATE TEORICO EN POLITICA SOCIAL

Desde los primeros años setenta los países de capitalismo avanzado con Estados de Bienestar consolidados han visto sometidos a un intenso debate las políticas sociales y los sistemas de protección social. A una primera fase de predominio de un discurso reformista durante los años cincuenta y sesenta, siguió una segunda de amplio debate ideológico y teórico entre neoliberalismo y neomarxismo durante los años setenta y primeros ochenta para, finalmente, situarnos en una última fase no concluida de debate plural y pragmático sobre alternativas de bienestar y protección social desde la óptica de la sociedad de bienestar, el énfasis en las necesidades individuales y de grupos específicos de población y la permanencia del núcleo central del Estado de Bienestar en proceso de reestructuración.

Después de los agudos conflictos sociales de los años treinta y de la segunda guerra mundial, las diferentes instituciones de reforma social existentes en los países de capitalismo desarrollado o en proceso de crecimiento tienden a adoptar la forma general de Estado de Bienestar, centralizando las funciones parciales de política social desarrolladas hasta entonces bien por Estados liberales, bien por Estados de despotismo moderno o autoritarios.

* Este trabajo tiene su precedente en otro publicado en el número 13 monográfico del Boletín de Estudios y Documentación del INSERSO en 1982 bajo el título «Estado de Bienestar y política social: concepciones teóricas».

La denominación de Estados de Bienestar implica tomar en consideración no sólo factores comunes a las diferentes políticas sociales, sino también comprender las diferencias institucionales entre las variadas políticas nacionales. Por elementos comunes ha de entenderse que el Estado de Bienestar en sus diferentes formas (intervencionista, liberal, corporativo, autoritario, etc.) supone la concentración en el Estado de buena parte de las actividades de reproducción e integración social y la articulación no exenta de conflictos con las necesidades de expansión de la producción en masa y de la relación salarial fordista, con los requerimientos socioeconómicos de las nacientes sociedades de consumo de masas y con las exigencias de regulación y negociación asimétricas del conflicto social.

Pero frente a esas características comunes de tipo estructural y que se relacionan con el modelo general keynesiano de regulación de postguerra, tenemos características diferenciales que tienen que ver con el modelo histórico de modernización capitalista y desarrollo social que ha tenido cada Estado-nación y que en lo referente a la política social exige analizar, al menos, los siguientes procesos: a) El desarrollo histórico de los conflictos y luchas por los derechos sociales; b) Los avatares de la intervención estatal en la reproducción de la fuerza de trabajo y sus modos de gestión, así como las formas adoptadas en la mediación del conflicto social, y c) La sustitución progresiva del papel de instituciones civiles y religiosas en la asistencia y atención de grupos concretos de población por instituciones estatales ¹.

De este modo la historia de cada país, en lo que se refiere al Estado de Bienestar, debe tener presente, por una parte, que el análisis de las instituciones y modos de intervención social deben ser contemplados dentro de procesos de modernización social que en el marco de una economía mundial tienden a adquirir rasgos comparables; y, por otra parte, como procesos históricos concretos condicionados por la dinámica específica del cambio industrial, los conflictos por los derechos sociales, los modos de intervención estatal y el impacto del proceso de secularización en la provisión y formas del bienestar social.

El período de los años cincuenta y sesenta se caracteriza por el crecimiento del gasto social y la consolidación del Estado de Bienestar como expresión de la materialización de los derechos sociales. Incluso en países tan diferentes como Estados Unidos y España tuvo lugar un relativo avance de los sistemas de protección social a partir de los años sesenta como respuesta al reto de una modernización capitalista

¹ Ver P. FLORA y A. HEIDENHEIMER: «The development of Welfare States in Europe and America», New Brunswick, Nueva York, Transaction Books. También E. OYEN: «Comparing Welfare States and their futures», Gower, Londres, 1986.

acelerada (Estado Autoritario de Bienestar) o como respuesta a la lucha por los derechos civiles (la Gran Sociedad).

El crecimiento del gasto social, aunque con amplias diferencias entre países, se explica en base a la conjunción de varios factores: a) En primer lugar, un crecimiento económico sostenido y fuertes incrementos de la productividad que no sólo hicieron posible el crecimiento del gasto social, sino que además este mismo fue progresivamente una condición para la estabilidad productiva y el funcionamiento de la producción en masa; b) En segundo lugar, el pleno empleo y la institucionalización de la negociación colectiva fortaleció el poder de los sindicatos y su capacidad de influir en los objetivos y contenidos de las políticas sociales, y c) Finalmente, la consolidación de una cultura política favorable a la oferta estatal de servicios colectivos y prestaciones sociales como materialización de los derechos sociales en el contexto de democracias parlamentarias de masas o de intensos procesos de cambio social.

Bajo condiciones generales de crecimiento económico y estabilidad política no puede sorprender que, con variantes nacionales, el discurso teórico general dominante en los países occidentales con Estados de Bienestar o sistemas de protección social en expansión fuera el del *reformismo*. La política social venía a concebirse como instrumento autónomo de reforma social en el marco de un capitalismo regulado en expansión.

Son variadas las teorías que desarrollan la mencionada concepción reformista de la política social. De forma sucinta podemos diferenciar tres ²:

— Los *enfoques pragmatistas*, de los que son un buen ejemplo los trabajos pioneros de R. Titmuss, para quien la política social es una herramienta pragmática de reforma social y bienestar más que un cuerpo teórico interpretativo, se trata de un modo de gestión o administración más que de una concepción del Estado y de la sociedad; el modo de intervención social fundamental es el Estado en correspondencia a una concepción estatista de la política social; y no se plantea los constreñimientos y límites que la política social tiene dentro de los sistemas de capitalismo avanzado. La política social es así un modo de *adaptación* de las clases trabajadoras a la nueva dinámica impuesta por el sistema de producción fordista ³.

² Tres trabajos clásicos en sociología y teoría de la política social son los de R. MISHRA: «Society and social policy», The Macmillan Press, Londres, 1977; R. PINKER: «Social theory and social policy», Heinemann, Londres, 1979; V. GEORGE y P. WILDING: «Ideology and social welfare», Routledge, Londres, 1976.

³ R. M. TITMUSS: «Commitment to welfare», Allen y Unwin, Londres, 1968; «The gift relationship», Allen y Unwin, Londres, 1971.

— Los enfoques *societaristas*, de los que su principal representante es T. H. Marshall, conciben la política social en términos de expansión de los derechos sociales como complemento y desarrollo de los derechos civiles; el individuo con libertad (derechos civiles) se ve consolidado como ciudadano con seguridad (derechos sociales). Los derechos sociales vienen a cubrir el vacío anómico de las sociedades industriales y constituyen una forma de estructuración social y de legitimación del orden social. Los servicios sociales, en cuanto institucionalización de los derechos sociales, son una pieza funcional estratégica que permite hacer tolerable la desigualdad social y generar condiciones de integración en sociedades complejas que precisan de estabilidad para su crecimiento. Finalmente, a esta visión funcional de la política social se la concibe de forma evolutiva y precedida de la consecución de derechos civiles y políticos y aplicable a toda sociedad que acometa el proceso de industrialización. En definitiva la política social es *funcional* al capitalismo industrial y forma parte de un proceso *evolutivo* que prácticamente se considera inevitable ⁴.

— Los enfoques de la *modernización* ⁵ en general consideran que la política social es una respuesta a los fuertes costes sociales que genera todo proceso de industrialización, especialmente los países de desarrollo tardío que afrontan fuertes tensiones procedentes de su posición subordinada en la división internacional del trabajo, de la ruptura de estructuras sociales internas, de los costes de la modernización agraria y de los procesos de urbanización y salarización. Kerr es un clásico representante de este tipo de enfoques para quien la política social es una respuesta a los cambios sociotécnicos, si bien esta respuesta tiende a adoptar fórmulas autoritarias y estatistas en las fases iniciales del crecimiento industrial (la política social como instrumento de legitimación de una modernización despótica: la Alemania de Bismarck o el régimen de Franco) y fórmulas democráticas en las fases de consolidación de la industrialización. En definitiva, la política social se concibe en este tipo de enfoques como *compensatoria* de los costes del crecimiento.

Estos enfoques, en definitiva, concebían la política social en términos de integración de las clases trabajadoras en las sociedades industriales y de gestión institucional de la fuerza de trabajo presente y futura. Los enfoques estrictamente liberales o marxistas no tenían prácticamente cabida relevante en este debate en el que el análisis

⁴ T. H. MARSHALL: «Class, citizenship and social development», University of Chicago Press, Chicago, 1963; «The right of welfare and other essays», Heinemann, Londres, 1981.

⁵ C. KERR, y otros: «Industrialism and industrial man», Penguin, Harmondsworth, 1973; J. K. GALBRAITH: «El nuevo Estado industrial», Ariel, Barcelona, 1967.

teórico tenía lugar sobre un capitalismo postliberal y en sociedades que habían optado por la reforma social frente a las opciones revolucionarias.

Sin embargo, la maduración histórica del Estado de Bienestar, la consolidación de las sociedades de capitalismo corporativo, el agotamiento de la onda expansiva de postguerra en cuanto a crecimiento económico y la diversificación interna de las estructuras sociales, van a producir una crisis relativa de las opciones reformistas. En sustitución de las mismas se van a desarrollar diferentes enfoques neomarxistas en el contexto de los conflictos sociales de finales de los años sesenta y primeros setenta y, posteriormente, el despliegue de corrientes neoliberales en la fase de inicio de la reestructuración de las economías capitalistas.

Ambas corrientes teóricas, neoliberalismo y neomarxismo, sostienen la tesis de la crisis del Estado de Bienestar, compartiendo en parte el diagnóstico de los efectos de dicha crisis, pero difiriendo radicalmente en el análisis de sus causas y en la predicción del futuro de dicho tipo de Estado: *desmantelamiento y privatización* en el caso de los liberales y *crisis general y socialización radical* en el caso del neomarxismo.

Las predicciones de los dos enfoques, como hoy sabemos después de diecisiete años de crisis, no se han cumplido en puridad. Ni la privatización en profundidad, ni una mayor socialización del Estado de Bienestar han tenido lugar, sino el mantenimiento del Estado de Bienestar sobre la base de procesos parciales de *reestructuración* (rearticulación de los modos de intervención social del Estado, mercado, instituciones intermedias y grupos primarios) y *racionalización* (búsqueda de eficiencia, selectividad en el acceso y efectividad).

En todo caso el sustrato sociológico en el que se inscriben ambos enfoques es, en términos generales, común y trataremos de definirlo con el fin de comprender tanto el sentido de estas corrientes, como las de signo alternativo surgidas en los años ochenta.

a) En primer lugar, la crisis o reestructuración del Estado de Bienestar ha de enmarcarse en la crisis del pacto keynesiano de postguerra y en las profundas mutaciones de la relación salarial fordista que altera la dinámica y orientación del Estado de Bienestar. Si inicialmente, como señala Anisi, «el Estado de Bienestar ofrecía para la inversión la doble seguridad de la absorción de la producción y la estabilidad del orden social», ahora se producen cambios que violan la naturaleza de dicha relación ya que «el cambio técnico acelerado y el intento creciente de acceder a bienes públicos suponía que el mantenimiento del pleno empleo sólo era conseguible mediante un mayor peso absoluto y relativo de un gasto público, que únicamente de forma

indirecta generaba demanda en el sector privado y una redistribución de la renta a favor de salarios»⁶.

El esfuerzo redistributivo continuó a lo largo de los años de la crisis, particularmente intenso durante los años setenta y a pesar del discurso de la crisis del Estado de Bienestar, pero tuvo que afrontar sus propios límites económicos. No se trataba tanto de que el Estado de Bienestar contribuyera a provocar una crisis de acumulación, sino de que los efectos a él asociados (expectativas sociales consolidadas y crecientes, progresiva estatalización de la oferta de bienestar, dificultad para compensar vía gasto público el deterioro de las tasas de beneficio) dificultaban en gran medida el ajuste del capitalismo a una profunda mutación tecnológica y social.

Adecuar el Estado de Bienestar a los nuevos límites económicos era el objetivo político práctico que las políticas económicas se empezaron a plantear a finales de los años setenta. El resultado es que el Estado de Bienestar ha permanecido sustancialmente porque ha contado con apoyo popular, ha seguido siendo un ámbito apropiado para la socialización de costes sociales y resolución de conflictos⁷, ha resultado relativamente eficaz en reducir el impacto social y económico del cambio tecnoeconómico (el paro) y demográfico (envejecimiento de las poblaciones) y, por último, su papel en la materialización de la demanda efectiva y en la redistribución de recursos ha sido crucial a pesar del cambio de énfasis de los gobiernos en favor de un gasto público más favorable a la socialización de costes económicos.

En todo caso, los límites económicos del Estado de Bienestar no han modificado tanto su tamaño, cuanto parcialmente redefinido la importancia de unos gastos sobre otros, la apertura a otros modos de provisión social y un énfasis mayor en la concertación y regulación de servicios con el sector privado y social en detrimento de la producción propia de servicios y prestaciones.

b) El segundo proceso social que subyace a los debates a considerar es el impacto que la dualización parcial de las pautas de producción y consumo producen en los sistemas de protección social. En efecto, los procesos de reestructuración industrial y cambio tecnológico no sólo han modificado la estructura del empleo, sino que han generado dinámicas de dualización de la estructura social debido al paro estructural y al surgimiento de formas de empleo precario que inevitablemente tienden a manifestarse en la estructura de protección

⁶ D. ANISI: «La posibilidad actual de un nuevo pacto keynesiano», en R. Muñoz del Bustillo (ed.): *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, AU, Madrid, 1989.

⁷ V. GEORGE y P. WILDING: «The impact of social policy», Routledge y Kegan Paul, Londres, 1984, pp. 188-194.

social. El salario a dos velocidades, la extensión de diferentes formas de pobreza y una redistribución más negativa de la renta ⁸ son algunas manifestaciones de estos cambios sociológicos.

El impacto que estos cambios producen sobre el Estado de Bienestar es de diferente tenor: por una parte, la crisis pone de manifiesto los límites de dicho Estado no tanto para lograr una mayor igualdad social, pues de ello no se trata, sino para afrontar la simple extensión de los derechos sociales entre grupos de población excluidos por el proceso de modernización capitalista; por otra parte, la intensidad de la protección del Estado de Bienestar es cuestionada por su incapacidad para dar satisfacción a las necesidades individuales, lo que se traduce en el desarrollo de nuevas formas de privatismo o en la búsqueda paralela de otras formas colectivas de protección social.

Estos procesos están produciendo, como consecuencia, una triple presión sobre los sistemas de protección social: a) Una demanda en favor de una protección pública estatal más diferenciada e individualizada; b) Una extensión de la producción privada de bienestar y de tipo social a través de la concertación y el subsidio, y c) Una expansión en sentido estricto de la producción privada aprovechando los límites del Estado en materia de protección y el crecimiento de una demanda social con gran capacidad de renta.

c) El tercer cambio es de tipo cultural y político y se refiere a la relativa incapacidad del Estado de Bienestar para captar las necesidades sociales de nuevo tipo y darlas una respuesta a través de las instituciones centralizadas existentes. La maduración del Estado de Bienestar no ha sido capaz de responder adecuadamente a la crítica social sobre el funcionamiento de las instituciones de protección social: paternalismo, sexismo, centralismo, etc., que se resumen en una crítica general a la burocratización del Estado de Bienestar en sociedades que, aun siendo profundamente corporativas y desiguales en sus estructuras de poder, están generando nuevas formas de agrupamiento y asociación. Se trata del debate abierto sobre la sociedad civil ya contemplada como mercado, ya contemplada como fomento de lo comunitario y asociativo; en este último caso formando parte de una sociedad civil que, como señala Giner ⁹, aunque «está a la defensiva, es una creación resistente y compleja».

Estos tres procesos sociales interrelacionados entre sí son el sustrato de un amplio debate sobre política social que se mueve entre una profunda crítica a los modos de funcionamiento y resultados del Estado de

⁸ J. RUIZ DEL CASTILLO: «Medición de la pobreza y desigualdad en España 1980-81», Estudios Económicos núm. 42, Banco de España y J. ROCA: «Una evolución regresiva a pesar de las paradojas», *El País*, 3 de enero de 1990.

⁹ S. GINER: «Ensayos civiles», Península, Barna, 1987, ver cap. 2 «Los avatares de la sociedad civil».

Bienestar y entre la constatación de que este tipo de Estado permanece sustancialmente como conjunto de instituciones de reproducción social y que, por tanto, como señala Taylor Gooby: «el tema del retroceso del Estado en la sociología del bienestar se convierte en un más detallado examen sobre su *reorientación* más que sobre un relajamiento del poder del Estado, y el desarrollo de la desconfianza popular respecto del Estado ha conducido a una *revisión* más que a una remoción del apoyo en favor de la intervención del Estado en el bienestar»¹⁰.

Sobre la base de referencia de estos cambios vamos a definir las líneas del debate teórico en política social: primero, como debate polarizado y fuertemente ideológico entre neoliberalismo y neomarxismo, sus principales argumentos y límites teóricos y sociológicos; segundo, como debate plural y pragmático entre concepciones ya orientadas a la permanencia del Estado de Bienestar: corporatismo y neopragmatismo; ya orientadas hacia la recreación de la sociedad civil: economía mixta del bienestar y opciones de reformismo crítico.

2. NEOLIBERALISMO Y NEOMARXISMO: LA POLARIZACION DE UN DEBATE INCOMPLETO EN TORNO A LA RUPTURA DEL CONSENSO SOBRE EL ESTADO DE BIENESTAR

Los análisis críticos de los diferentes enfoques neomarxistas y neoliberales señalan el carácter coincidente de ambas corrientes en cuanto a los efectos sociales y económicos de la crisis del Estado de Bienestar, pero su radical diferenciación en cuanto al análisis de las causas de dicha crisis. Se da una coincidencia de temas de debate —El Estado sobrecargado en los liberales y la exacerbación de las contradicciones del Estado en los neomarxistas—, pero igualmente difieren radicalmente en las alternativas propuestas —privatización/ socialización del Estado de Bienestar.

El debate, que aquí sólo podemos analizar de forma esquemática, visto desde hoy tiene una doble característica: por un lado, constituye un debate fecundo sobre las contradicciones y avatares del Estado de Bienestar bajo un proceso de mutación social y económica muy profundos, pero por otra parte se trata de un debate que margina en gran medida el análisis social concreto del curso real de los cambios que tienen lugar en el Estado de Bienestar y en los sistemas de protección social.

Dos son, en síntesis, los principales temas de debate para estas dos

¹⁰ P. TAYLOR-GOOPY: «Current developments in the sociology of welfare», *The British Journal of Sociology*, vol. 40, núm. 4, 1989, p. 653.

corrientes: a) Las implicaciones del crecimiento del Estado de Bienestar sobre las economías capitalistas y el mercado, y b) la crisis de legitimación o ruptura del consenso sobre el Estado de Bienestar. En suma, qué efectos tiene el Estado de Bienestar sobre la dinámica de la acumulación económica y sobre el sistema de democracia política y cuál es la sociogénesis de la ruptura del consenso entre Estado de Bienestar, democracia de masas y sistema económico. Si consideramos que el Estado de Bienestar es el nexo de unión entre los sistemas de capitalismo avanzado y la democracia política de masas o, si se prefiere, la forma histórica que adopta la articulación contradictoria entre ambos, la aparente ruptura de ese nexo es lo que constituye el objeto crucial del debate neoliberal y neomarxista que a continuación vamos a desarrollar.

2.1. **De los «fallos» del gobierno y la «sobrecarga» del Estado**

Para el neoliberalismo el Estado de Bienestar, en su proceso de crecimiento histórico, ha ido restando espacios de rentabilidad a la iniciativa privada, sobrerregulando la actividad económica bajo corsés administrativos que impiden el libre movimiento de los factores productivos y generando *fallos estructurales* como son la creación de un sector público improductivo, el ilimitado crecimiento del gasto público y la incapacidad para contener una demanda política excesiva.

De este modo, si el Estado de Bienestar contribuyó a solventar los problemas de la demanda en la crisis previa del capitalismo, lo que sucede ahora, según los liberales, es que la dinámica de las políticas de demanda en conexión con el funcionamiento de la democracia de masas agosta la libre iniciativa, reduce espacios de rentabilidad, genera inflación y deteriora la aplicación de políticas de oferta.

Para autores como Friedman ¹¹, los fallos del mercado que dieron pie a la intervención del Estado de cara a corregir externalidades y regular el exacerbado dinamismo del mercado, dan paso ahora a los fallos del Gobierno y que este autor resume de forma vehemente en el *triángulo de hierro* de la tiranía de las masas beneficiarias del Estado de Bienestar, de los políticos y de la burocracia, la triple tiranía del *statu quo*.

Los objetivos originales del Estado de Bienestar han degenerado y el resultado es un Estado de mayor tamaño, más caro y más ineficiente y que ha contribuido a la insensibilidad de los ciudadanos frente al

¹¹ M. FRIEDMAN: «Capitalismo y libertad», Rialp, Madrid, 1966; «La tiranía del statu quo», Ariel, Barcelona, 1984.

fenómeno de la burocratización de la vida cotidiana y a la pérdida de valores como son la libre iniciativa, el trabajo duro y la competencia. El Estado de Bienestar ha generado una suerte de colectivismo que ni es ya funcional a las economías de mercado transformado, ni alimenta una cultura social de diferenciación y libre competencia.

En este proceso el sistema político juega un papel nada desdeñable, como enfatiza la tesis del Estado sobrecargado, con su juego de grupos de interés, sindicatos y clientelas corporativas presionando sobre recursos aparentemente infinitos que deterioran la capacidad de las finanzas públicas y erosionan la actividad privada.

Las conclusiones de este planteamiento son explicativas: reducir el tamaño del Estado (el Estado Mínimo), contener y reducir el poder de las burocracias públicas y de los sindicatos, privatizar en gran medida la oferta pública de servicios y prestaciones de bienestar y favorecer y estimular las ideologías del interés individual y del libre mercado.

— Si el crecimiento del tamaño del sector público limita económicamente el libre mercado, la sobrecarga administrativa del Estado contribuye a profundizar esos límites en la medida en que las políticas de bienestar generan expectativas crecientes divorciadas de los recursos realmente existentes lo que se traduce en incrementalismo presupuestario y en ideologías y actitudes ciudadanas proclives a comportamientos comensalistas sobre el sector público.

Dentro de este enfoque general ¹² unos autores, como Brittan ¹³ enfatizan en las *expectativas crecientes* de los ciudadanos y grupos de presión, como son los sindicatos, fomentadas por el tipo de democracia (modelo schumpeteriano de democracia) y el modelo de maximización de las burocracias (modelo burocrático de decisiones políticas de tipo Downs y Niskanen) ¹⁴. Los ciudadanos optan entre alternativas políticas divorciadas de sus implicaciones presupuestarias, sustituyendo la racionalidad del consumidor por la irracionalidad de opciones presentadas siempre como beneficios y nunca como costes. Es el conjunto del sistema el que viene a estar sobrecargado y no sólo el Estado; la crisis económica sólo ha hecho emerger en forma de deterioro del clima social y de confianza la realidad de un sistema, el Estado de Bienestar, que tiende a la destrucción de los fundamentos ideológicos de las economías capitalistas que aquí se identifican con el mercado.

¹² F. MURILLO FERROL: «La nueva economía política», Hacienda Pública Española, núm. 34, 1975.

¹³ S. BRITTAN: «The economic consequences of democracy», Temple Smith, Londres, 1977.

¹⁴ W. NISKANEN: «Bureaucracy and representative government», Aldine, Chicago, 1971; A. DOWNS: «Teoría económica de la democracia», Aguilar, Madrid, 1973.

Para otros autores de esta corriente, lo que está en juego es la *gobernabilidad o exceso de democracia*¹⁵. La revolución de las expectativas o títulos en ascensos viene a hacer inmanejables las políticas de control de la inflación, síntoma más visible de un problema político estructural: la incapacidad de las instituciones democráticas para asimilar una demanda política ilimitada.

Si en el primer caso, frente al fallo del gobierno se propone la «retirada» del Estado (*rolling back the State*) y la reducción de su tamaño, en el segundo frente a la «sobrecarga» del Estado o déficit de democracia se propone introducir la disciplina del mercado¹⁶ y la desregularización económica. La primera propuesta tiene como objetivo ampliar los espacios mercantiles del bienestar, la segunda pretende recuperar un clima de confianza sobre el papel del individuo y el mercado dentro de una democracia no *excesiva*.

2.2. De las contradicciones del Estado a la crisis de legitimación

No todas las teorías neomarxistas han abordado la problemática del Estado de Bienestar; se puede decir que aquellas teorías que no lo han hecho se encuadran en concepciones marxistas ortodoxas que sostienen una concepción instrumental del Estado como conjunto de instituciones al servicio de los intereses del capitalismo. Es en el contexto de renovación del marxismo occidental de finales de los años sesenta, y en concreto el anglosajón, donde va a tener lugar un importante desarrollo de trabajos sobre el origen, funciones y contradicciones del Estado de Bienestar en relación indirecta con las teorías neoliberales sobre los fallos del gobierno; por otra parte, desde las concepciones de la teoría crítica de la sociedad van a surgir diferentes análisis sobre la crisis de legitimación en el capitalismo tardío como respuesta indirecta a las tesis neoliberales del Estado sobrecargado y el exceso de democracia.

— Los fallos del gobierno tienen su réplica en la tesis de la *crisis fiscal del Estado*. Si para la primera, la crisis fiscal es fruto de la excesiva intervención del Estado en la economía y la sociedad, para O'Connor¹⁷, principal representante de esta corriente, dicha crisis es el resultado del desarrollo contradictorio de dos grandes funciones del Estado capita-

¹⁵ M. CROZIER y otros: «The crisis of democracy: report on the governability of democracy to the Trilateral Commission», University Press, Nueva York, 1975.

¹⁶ J. M. BUCHANAN y R. E. WAGNER: «Democracy in deficit», Academy Press, Nueva York, 1977.

¹⁷ J. O'CONNOR: «La crisis fiscal del Estado», Peninsula, 1980.

lista: funciones de acumulación y legitimación, necesidades del capital y exigencias de integración sociopolítica, que presionan sobre el presupuesto hasta provocar la crisis fiscal del Estado. Este es solamente un síntoma económico del conflicto político de raíz entre las funciones que realiza el Estado en el seno de un capitalismo oligopólico que presiona en favor de una socialización de costes del capital privado para garantizar su rentabilidad en pugna asimétrica con las necesidades de regulación y resolución del conflicto social.

La aportación original de O'Connor va a permitir el desarrollo de toda una corriente de análisis que contempla la dinámica del Estado de Bienestar dentro de una concepción general de las contradicciones del Estado contemporáneo en la realización de diversas y complejas funciones. Sin embargo, la aportación de este autor no permitirá avanzar mucho más en esta dirección de análisis dada su versión funcionalista y en parte determinista de las actividades del Estado; funcionalista porque no superan la rigidez que éstas manifiestan en el estructural funcionalismo y la identificación total que se hace de acumulación con actividad productiva y legitimación con actividad improductiva; determinista porque se supone que la crisis fiscal del Estado, dada la naturaleza contradictoria del capitalismo corporativo y la caída de la tasa de ganancia, no puede sino conducir a la bancarrota del Estado y a la inevitable crisis de legitimidad.

La obra de O'Connor permite, como antes dijimos, una fructífera línea de reflexión del que es un buen ejemplo la obra de Gough «La economía política del Estado de Bienestar»¹⁸. Esta obra tiene un especial interés teórico: a) Rompe con las interpretaciones economicista (Estado de Bienestar como respuesta funcional a las necesidades del capital) y politicista del Estado (Estado de Bienestar como resultado absoluto de las luchas de la clase trabajadora) señalando que en la definición y dinámica de las funciones del Estado influyen los intereses del capital, los conflictos sociales, la historia de cada país y la división internacional del trabajo; b) Señala la tendencia a la convergencia de los sistemas de protección social mediados por estructuras sociopolíticas corporatistas bajo el influjo de la internacionalización económica; c) Define una clasificación del gasto público, acumulación, reproducción y legitimación, no bajo estrictos criterios de productividad/improductividad, sino como resultado de procesos complejos en los que la acumulación capitalista, las presiones de la clase obrera y las necesidades de control político condicionan las actividades del Estado; d) Predice con acierto que la compleja relación entre capitalismo y democracia no conduce al desmantelamiento del Estado de Bienestar por privatización

¹⁸ I. GOUGH: «La economía política del Estado de Bienestar», H. Blume, Madrid, 1982.

(anarcocapitalismo liberal) ni a su radical socialización por crisis total (fundamentalismo marxista), sino a su reestructuración, y e) Enfatiza en el alcance reformador del Estado de Bienestar frente a los que lo contemplan ya como una criatura del capitalismo, ya como una isla socialista. El Estado de Bienestar es una forma histórica superior, pero insuficiente, para la satisfacción de las necesidades individuales.

Si en el caso de O'Connor, la tesis de la crisis fiscal del Estado adolecía de un sesgo funcionalista al no resaltar adecuadamente el papel crucial de las demandas y conflictos sociales en la materialización del Estado de Bienestar, en el caso de Gough vemos cómo la reestructuración del Estado de Bienestar, tal como la concibe en 1979, opera sobre todo como forma de rentabilizar el capital vía gasto público y como necesidad de reconstrucción funcional del nexo quebrado entre el sistema de acumulación privado y las funciones del Estado, dejando en un segundo plano cambios sociológicos importantes que se relacionan con la maduración histórica del Estado de Bienestar como son los movimientos de emancipación de la mujer y las críticas a este tipo de Estado, el rechazo ciudadano progresivo, no al Estado de Bienestar, sino a los modos burocráticos de intervención y la diversificación de las formas de protección social, y que el propio autor apuntó de forma abstracta al sugerir que el concepto de «necesidades humanas» será crucial en la reflexión futura sobre el Estado de Bienestar.

— La contrapartida de la teoría del Estado sobrecargado es la tesis de la *crisis de legitimación* desarrollada por autores como Habermas ¹⁹, Offe ²⁰ y Wolfe ²¹.

La interpretación de Habermas se apoya en la doble concepción teórica y metodológica de que el capitalismo contemporáneo debe ser contemplado como una democracia de masas de bienestar social y analizada en la interrelación de los subsistemas económico, político y cultural de toda sociedad. La sociología política habermasiana señala que los gobiernos tienen que promover la acumulación de capital y la aceptación del capitalismo por los ciudadanos. Ambas lógicas en funcionamiento y bajo contexto de crisis provocan la sobrepolitización de las decisiones económicas, la crisis de racionalidad en los aparatos públicos y un sobreénfasis en los gastos de legitimación. Solamente la despolitización de la ciudadanía y la expansión de culturas privatistas puede posponer la latente crisis de legitimación del sistema capitalista ²².

¹⁹ J. HABERMAS: «Problemas de legitimación en el capitalismo tardío», Amorrortu, Buenos Aires, 1973.

²⁰ C. OFFE: «Contradictions of the Welfare State», Hutchinson, Londres, 1984, ver caps. 1 y 2.

²¹ A. WOLFE: «Los límites de la legitimidad», Siglo XXI, 1980.

²² G. RODRIGUEZ CABRERO: «La participación política en las sociedades indus-

La crisis ha abierto una quiebra en la gobernabilidad y gestión de las democracias de masas y esto es compartido, como señala Offe ²³ por conservadores y marxistas. Pero frente a las posiciones neoliberales en cuanto al diagnóstico (sobrecarga de expectativas políticas y límites del Estado para satisfacerlas) a su prognosis (generación de un sistema ingobernable) y terapia propuesta (privatización y mercantilización), la explicación neomarxista de la crisis de legitimación señala que la crisis de ingobernabilidad está no en el Estado de Bienestar, sino en la propia esencia del capitalismo tardío. El problema, como señala Offe, es la inadecuación funcional entre el sistema económico, el político-administrativo y el normativo o cultural; en palabras del mencionado autor: «las sociedades industriales capitalistas desarrolladas no tienen a su disposición un mecanismo con que reconciliar las normas y valores de sus miembros con las exigencias funcionales sistemáticas que subyacen a aquéllos. En este sentido estas sociedades son siempre ingobernables y debido a las favorables circunstancias asociadas con la larga onda de prosperidad económica antes de mitad de los años setenta, aquellas sociedades fueron capaces de vivir con el fenómeno de la ingobernabilidad» ²⁴.

En suma, más allá de la crisis neoliberal, la inadecuación funcional entre integración funcional e integración sistémica es una fuente de desorden social y conflicto que sólo una regulación sistémica de nuevo tipo podría superarla. La lógica del capital (sistema) tiene que adecuarse con la lógica de la legitimación (integración), de forma que la saturación del sistema por las demandas sociales produce una crisis de acumulación, del mismo modo que los déficit normativos generan una crisis o déficit de legitimación. En todo caso, los mencionados autores no plantean tanto la existencia real de una crisis de legitimación, cuanto las condiciones objetivas sistémicas en que podría producirse bajo circunstancias de desajuste funcional entre los tres subsistemas sociales.

La crisis del Estado de Bienestar es, por tanto, un desajuste funcional dentro del sistema general y no tanto la consecuencia de complejos procesos históricos en los que intervienen conflictos sociales, contradicciones de las políticas keynesianas con la dinámica del capitalismo y demandas sociales surgidas en las democracias industriales. En cualquier caso, como reconoce el propio Offe, el Estado de Bienestar es un hecho cultural fuertemente enraizado en las sociedades en que se ha constituido como orden social del capitalismo avanzado y, hasta ahora,

triales occidentales: ciudadanos, partidos políticos y bienestar social», en *Rev. Pensamiento Iberoamericano*, núm. 5, enero-junio, 1984, pp. 407-430.

²³ OFFE: *op. cit.*, pp. 64 y ss.

²⁴ OFFE: *op. cit.*, pp. 80-84.

no tiene alternativa concreta ni por la derecha (privatización general) ni por la izquierda (dirigismo estatal).

2.3. Los límites del neoliberalismo y el neomarxismo

El debate teórico entre ambas corrientes se ha visto, en gran medida, agotado por su incapacidad para comprender la propia resistencia de los Estados de Bienestar para adaptarse a la crisis. La reestructuración de este tipo de Estado no ha supuesto su bancarrota, como antes hemos señalado, sino su adaptación a los nuevos condicionamientos socioeconómicos que empiezan a redefinir la compleja relación entre capitalismo y democracia.

El correcto análisis de los efectos socioeconómicos del Estado de Bienestar queda limitado por el no cumplimiento de las predicciones de su bancarrota y plantea necesariamente la crítica de los análisis neomarxista y neoliberal.

Desde el campo del neomarxismo se ha tenido que asumir una doble crítica: a) Una crítica metodológica revisando las concepciones más deterministas y funcionalistas de la interpretación del Estado de Bienestar y revalorizando el papel de los sujetos y la historia, destacando el papel de los movimientos y grupos sociales en la construcción y crítica al Estado de Bienestar tal como ha hecho recientemente O'Connor²⁵; sustituyendo la subordinación de la reestructuración del Estado de Bienestar a las necesidades del capital por la redefinición de las necesidades humanas e individuales bajo dicho tipo de Estado, tal como ha señalado Gough; e introduciendo la crítica feminista al Estado de Bienestar en cuanto concepción patriarcal de la reproducción social²⁶. b) Otra crítica de tipo temático: sustituyendo las alternativas no plausibles de Estado socialista del bienestar, por el análisis de las potencialidades reformistas del Estado de Bienestar redefiniendo las necesidades sociales, incorporando las demandas de los nuevos colectivos marginados o en proceso de emancipación y estimulando nuevas formas civiles de organización del bienestar social. El rechazo de la alternativa de privatización, no implica la defensa a ultranza del modelo de Estado de Bienestar en su versión estatista, sino su reforma y democratización en función de una sociedad con «sujetos» que trataría de construir el bienestar colectivo bajo criterios de participación y necesidades.

Desde el campo del neoliberalismo no se constata una revisión de la fallida predicción de la privatización total y Estado mínimo. La crítica

²⁵ J. O'CONNOR: «The meaning of crisis», Basil Blackwell, Oxford, 1987.

²⁶ J. DALE y P. FOSTER: «Feminist and State Welfare», Routledge y Paul Kegan, 1986.

neoliberal, sin embargo, ha tenido que afrontar una doble revisión sociológica: a) Ha sobreenfatizado el fracaso del Estado de Bienestar en el logro de objetivos de eficiencia económica, cuando la experiencia de los últimos años ha demostrado que no existe una relación directa entre alto gasto público, paro y alta fiscalidad. Son, por el contrario, factores institucionales e históricos los que hacen que la relación entre Estado de Bienestar, paro y crecimiento económico sea de muy diferente tenor. b) La crisis de legitimación como sobrecarga de expectativas está hoy en gran medida desacreditada por el hecho de que más que expectativas crecientes, lo que se constata es la rutinización de las demandas sociales en sistemas políticos que no son autónomos, sino profundamente interrelacionados con otras realidades socioeconómicas, hasta el punto que esta rutinización y su correspondiente gasto social está permitiendo una adaptación dual no traumática de las sociedades de capitalismo maduro al cambio sociotécnico de la crisis actual. c) Finalmente, los neoliberales no han sido capaces de ver en el crecimiento del Estado de Bienestar el proceso de maduración de sistemas de protección social no sólo por causa de esas expectativas crecientes, sino por el impacto que la universalización, consolidación institucional y cambios demográficos han tenido en aquél ²⁷.

La alternativa de privatización en profundidad no ha tenido lugar, sino más bien formas parciales de la misma que han acentuado el dualismo social y reorientado las funciones de intervención social del Estado. El Estado Mínimo no se ha convertido en una realidad sociológica en ningún país de capitalismo avanzado, pero sí se han redefinido los modos de intervención de sectores públicos que apenas si han modificado su tamaño. Es cierto en buena medida que los Estados de Bienestar se han adecuado en parte a las exigencias de reestructuración del capitalismo y a las necesidades de socialización de costes privados, pero igualmente se ha demostrado imposible hasta hoy la realización de un proyecto radical de cambio del Estado de Bienestar. El debate actual empieza a considerar que la sociedad del bienestar sin el Estado de Bienestar sólo puede ser sociedad incivil, del mismo modo que el Estado de Bienestar sin sociedad de bienestar sólo puede ser Estado del malestar.

Pero como consecuencia de este polarizado debate *contrastado* con la realidad y la evolución real del Estado de Bienestar, la sociología de la política social se ha hecho más *rigurosa* prestando mayor atención al análisis concreto de los sistemas de bienestar,

²⁷ G. THERBORN: «Los retos del Estado de Bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas de su enfermedad y la economía política de las presiones del cambio», en R. Muñoz del Bustillo, *op. cit.*

también más *cautelosa* en relación con las alternativas al Estado de Bienestar apareciendo alternativas más posibilistas y plurales, y más *fecunda* en cuanto a los temas de análisis sociológico en relación a los objetivos, medios y posibilidades del bienestar social. El epígrafe siguiente pretende ofrecer una panorámica general de esta conclusión.

3. DEBATES ALTERNATIVOS EN POLITICA SOCIAL

Intentar dar una cumplida cuenta de la variedad y riqueza del debate sociológico actual es una pretensión que excede el objetivo limitado de estas páginas, ofrecer una visión general del debate teórico en este campo. Pero sí haremos un análisis sumario de las alternativas actuales más relevantes, destacando sus principales argumentos y problemas que afrontan.

De manera general cabe decir que si en el período 1950-70 el debate teórico en política social estuvo vertebrado por el *reformismo* sobre la realidad sociológica de la progresiva *universalización* del Estado de Bienestar, y en el período 1970-85 el debate se polarizó en forma de *ideologización* del Estado de Bienestar sobre la práctica real de su *consolidación*, en los últimos años el debate se vertebra en torno al *pragmatismo* sobre una práctica real de *reestructuración y diversificación* del Estado de Bienestar.

Al denominar como pragmatista el conjunto del debate no estamos desde ideologizándolo, ni reduciéndolo a un debate sobre lo ya existente, sino señalando el énfasis en un análisis más concreto de los sistemas de protección social: en sus contenidos, instituciones, clientelas y resultados, así como en la definición de alternativas de intervención abiertas y plurales.

Podemos diferenciar cuatro alternativas en el debate actual: corporatismo del bienestar y neopragmatismo, como alternativas planteadas desde la pretensión de reforma del Estado; la economía pluralista del bienestar y el reformismo radical como alternativas planteadas desde el énfasis o prioridad de la sociedad civil.

3.1. Entre el corporatismo y el neopragmatismo en el Estado de Bienestar. La reestructuración desde arriba (el redimensionamiento del Estado)

Estas dos posiciones teóricas, entre sí muy diferentes, comparten la tesis de que deben redefinirse los objetivos, recursos e instituciones del Estado de Bienestar de manera que los objetivos de éste se adecúen a

las necesidades actuales de reestructuración del capitalismo. Dicho de otra manera, el Estado de Bienestar tiene que adecuarse dentro de un capitalismo democrático de nuevo tipo en el que la flexibilidad, la descentralización y la eficiencia cobran dimensiones prioritarias frente a la rigidez, la centralización y la ineficiencia de que ha dado muestras el Estado de Bienestar.

a) El *enfoque corporatista* del Estado de Bienestar está representado, entre otros, por Mishra ²⁸. Para éste ni el Estado de Bienestar es una realidad irreversible como defienden Offe y Therborn ²⁹, porque no se haya producido una crisis de legitimación, ni es indefendible porque haya producido efectos perversos como el burocratismo, el paternalismo y sexismo que han generado cierto distanciamiento popular respecto de este tipo de Estado. El Estado de Bienestar tiene aún importantes funciones que cumplir sobre la base de una estrategia de defensa crítica adaptativa que asegure al mismo tiempo el crecimiento económico, el empleo y el gasto social. El Estado de Bienestar, nos dice Mishra, es una «formación híbrida y de compromiso», de superior nivel que el socialismo marxista (que se caracteriza por el colectivismo burocrático e infravalora el papel de la democracia política) y que el conservadurismo neoliberal (que favorece el darwinismo y la restricción de los derechos sociales), pero que para su continuidad y superación de deficiencias precisa de una nueva forma de intervención, forma corporatista o *Estado integrado de Bienestar* ³⁰.

El corporatismo, para Mishra, no es una teoría, sino una visión pragmática de los problemas integrados de la economía política del capitalismo avanzado. El Estado de Bienestar Diferenciado o Keynesiano separaba el logro del bienestar de las exigencias de la política económica como si se tratara de un reino autónomo y el funcionamiento de la democracia excluía la responsabilidad social en la negociación de los conflictos sociales. La crisis ha puesto de manifiesto la interdependencia funcional entre economía y Estado de Bienestar, así como la necesidad de ejercer la cooperación y el consenso en el desarrollo de la democracia y el crecimiento económico capitalista.

El futuro del Estado de Bienestar ha de contemplarse de manera sistemática, integrando economía, política y bienestar, institucionalizando la cooperación entre capital y trabajo (pluralismo centralizado entre empresarios, sindicatos y Estado) y cuyos ejemplos más relevantes son Suecia, Alemania Federal, Austria y Holanda. En definitiva, el Estado Integrado del Bienestar es la adaptación de los sistemas de protección

²⁸ R. MISHRA: «The welfare state in crisis», Harvester Press, Sussex, 1984.

²⁹ G. THERBORN: «The prospects of Labour and the transformations of advanced capitalism», *New Left Review*, 145, 1984.

³⁰ MISHRA: *op. cit.*, «The welfare state in crisis», cap. 4.

social a los requerimientos de reestructuración del mercado capitalista a través de una colaboración negociada entre grupos e instituciones que tienen objetivamente intereses comunes.

b) El *enfoque neopragmatista* es sostenido desde la propia OCDE y autores como Klein³¹ y Rose³². Para éstos no existe una crisis de legitimación del Estado de Bienestar y una crisis del modelo de protección social; ellos hacen depender la continuidad del Estado de Bienestar sobre la base de garantizar el crecimiento económico condición *sine qua non* de la posibilidad real de que continúe la materialización de las políticas sociales. Sin el crecimiento económico los gobiernos no pueden afrontar sus compromisos quedando en entredicho la credibilidad de su autoridad. La quiebra de la efectividad de las políticas sociales deteriora la legitimidad de los gobiernos, efectividad, además, cuestionada por los propios efectos de la centralización y la burocratización del modelo actual.

Pero el problema no es sistémico, sino soluble. Los gobiernos deben frenar el crecimiento del gasto social y, sobre todo, la indiferencia hacia su impacto económico recreando un nuevo consenso de cara a un proceso de «continua adaptación y cambio» como señala la OCDE, en el que se incorpore «la idea de una sociedad activa y los requisitos para su desarrollo y estudiar más extensamente las relaciones mutuas entre políticas económicas, sociales, de mercado de trabajo y educativas»³³. Los sistemas de protección social deben continuar desarrollándose, por tanto, sobre condiciones de crecimiento económico sostenido, flexibilidad organizativa y participación social. No es una crisis sistémica, sino de adaptación a las necesidades de un modelo emergente y a las nuevas demandas de la sociedad civil. El Estado de Bienestar tiene un largo futuro por delante, pero condicionado a las exigencias del crecimiento económico y a una mayor flexibilidad en el funcionamiento del modelo.

Los dos enfoques anteriores hacen una defensa funcional del Estado de Bienestar en cuanto contribución a la existencia de un capitalismo democrático que ha permitido el crecimiento económico y la estabilidad política durante varios decenios, destacando sus logros en la reducción de la inseguridad y en la consecución de ciertos estándares de vida.

El problema de estos dos planteamientos es, sin embargo, que: primero, la reducción economicista del Estado de Bienestar no sólo hace

³¹ R. KLEIN: «The welfare state: a self-inflicted crisis», *Political Quarterly*, vol. 51, núm. 1, 1980; R. KLEIN y M. O' HIGGINS: «The future of welfare», Blackwell, Oxford, 1985.

³² R. ROSE: «Governing without consensus», Faber y Faber, Londres, 1971; R. ROSE y B. G. PETERS: «Can government go bankrupt?», Basic Books, Nueva York, 1978.

³³ OECD: «The future of social protection», París, 1988.

depender su futuro del crecimiento económico, lo que en parte es cierto, sino que deja al margen factores políticos e institucionales de los que depende la evolución de dicho Estado; segundo, la concepción consensuada sobre el Estado de Bienestar no contempla el papel de los grupos menos organizados o los que puedan quedar excluidos del pacto (corporatismo) ni valora adecuadamente otras formas alternativas de protección social además del propio Estado de Bienestar.

Sin embargo, en un debate donde existen fuertes posiciones sesgadas de tipo anti Estado de Bienestar, que rechazan de forma radical la intervención del Estado, la defensa matizada de estos enfoques no hace sino señalar la importancia política y social de dicho Estado en la estructuración de las economías actuales y en la gestión de los nuevos cambios sociotécnicos. El problema a debatir consiste, en todo caso, como ya hemos señalado, en definir cuál es el papel de aquél a la luz de los cambios económicos y tecnológicos, las nuevas necesidades sociales y la diversificación de grupos sociales en relación con las potenciales alternativas de protección social.

3.2. **Pluralismo de bienestar y reformismo crítico. Reestructuración desde abajo (potenciación de la sociedad civil)**

Pluralismo de bienestar y reformismo crítico comparten una doble posición de partida: a) Su visión del Estado de Bienestar no es adaptativa a los requerimientos del crecimiento económico, sino *modificativa* de la actual estructura de protección social en base a criterios de eficiencia, descentralización y pluralismo (pluralismo del bienestar) o en base a criterios de necesidad, participación e igualdad de acceso y resultado (reformismo crítico) y b) Por otra parte, desconfían del papel e intervención preponderante del Estado y apuestan por una *profundización de la sociedad civil* en la configuración y objetivos del bienestar social. El Estado de Bienestar no se cuestiona, pero se le contempla en conexión con la oferta de la sociedad civil.

a) *El pluralismo del bienestar* es una amplia corriente desarrollada desde enfoques económicos³⁴ y sociológicos³⁵ que defienden la necesidad de un Estado de Bienestar que garantice una provisión universal y básica de las necesidades sociales y facilite una apertura

³⁴ K. JUDGE: «The British welfare state in crisis», en R. Friedmann, N. Gilbert y M. Sherer (eds.): *Modern Welfare States*, Wheatsheaf Books, Sussex, 1987, pp. 1-44.

³⁵ U. ASCOLI: «Il sistema italiano di welfare tra ridimensionamento e riforma», en U. Ascoli y R. Catanzaro: *La società italiana degli anni ottanta*, Bari, Laterza, 1988; M. PACI: «Publico e privato nei moderni sistemi di welfare», Liguori, Nápoles, 1989.

radical a otras formas de intervención social: mercado, familia e iniciativa social en general.

Los argumentos de Ken Judge en favor de la economía pluralista del bienestar pueden sintetizarse del modo siguiente: a) No ha tenido lugar históricamente una «división social del bienestar», sino una concentración en las instituciones del Estado de los objetivos de la política social con efectos contraproducentes en la consecución del bienestar: un ethos colectivista acrítico respecto de las políticas estatales, comportamientos ineficientes de la oferta estatal y fracaso relativo de las políticas redistributivas, como señala Le Grand ³⁶. b) La búsqueda de alternativas plausibles pasa por el reforzamiento de la economía mixta del bienestar, haciendo del Estado más promotor que productor del bienestar. El Estado promotor no implica la concepción del Estado mínimo, sino «una concepción de la política social en la que el Estado haga mayor énfasis en la financiación, planificación, promoción y regulación de los servicios sociales, más que en su producción y desarrollo. Sobre todo es una teoría de la política social que rehúsa aceptar que la libertad individual necesita ser sacrificada a las aspiraciones legítimas en favor de una seguridad garantizada por el Estado» ³⁷. c) En términos prácticos, la economía mixta del bienestar o liberal pluralista pretende definir un marco institucional para la actuación diferenciada del sector público, el privado, el voluntario e informal en la producción del bienestar social. Ello permitirá una cooperación entre las diferentes formas de protección bajo criterios de libertad, eficiencia y efectividad, lo cual supondrá diferentes estrategias de privatización vía concertación y subsidios, mayor diversificación de la oferta estatal y un nuevo estilo profesional de intervención que se sintetiza en descentralización, delegación de recursos y poder, innovación y coste-efectividad. Esto no implica la abdicación de las responsabilidades estratégicas del gobierno central, sino su adecuación institucional a la sociedad civil y el mercado.

b) Por *reformismo crítico* entendemos un conjunto muy diverso de acepciones de la política social que plantean la reforma del Estado de Bienestar a partir de la crítica feminista, la crítica de la planificación de necesidades y la crítica estatista. Todas estas teorías tienen su origen en la reformulación del neomarxismo o su radical revisión a partir de la importancia de los movimientos sociales y el debate sobre las necesidades sociales.

La crítica feminista ha introducido la problemática de la subordinación de la mujer en las políticas de reproducción del Estado y la

³⁶ J. LEGRAND: «The strategy of equality», Allen y Unwin, Londres, 1982.

³⁷ JUDGE: *op. cit.*, p. 26.

importancia de las necesidades individuales en la definición de los objetivos del bienestar social. No existe una posición única en este debate ^{38,39}, de manera que tenemos desde opciones que unen la emancipación general de la sociedad con la liberación de la mujer, hasta otras que proponen estrategias de reforma que permitan la real igualdad de derechos entre hombre y mujer sobre la base de la importancia del Estado de Bienestar en el logro de ese objetivo.

La crítica a la planificación de las necesidades sostiene que la planificación centralizada de la política social implica una concepción instrumental de la misma a los problemas del crecimiento económico, separada y supeditada a la política económica y legitimadora del *statu quo*. La alternativa de una política social estructural debe basarse en la unidad de economía y política social, en la planificación social abierta y en valores socialistas, así como en la adopción de un modelo de planificación ni incrementalista (conservador) ni racionalista (avalorista), sino estructural (socialismo descentralizado) ⁴⁰.

La crítica estatista, por su parte, trata de diferenciar los aspectos defendibles del Estado de Bienestar de los rechazables. Las tesis de Lee y Raban ⁴¹ son respectivamente una crítica de las concepciones marxistas ortodoxas y de las posiciones más conservadoras del reformismo estatista y una apuesta por una vía intermedia que combine un marxismo que ellos denominan realista con un reformismo crítico sobre la base de aceptación de las insuficiencias radicales del Estado de Bienestar.

El Estado de Bienestar se ha caracterizado por un profundo estatismo, profesionalismo y definición unilateral de las necesidades sociales en su funcionamiento práctico y teóricamente por un exceso de estructuralismo en la explicación de la construcción del Estado de Bienestar (caso del marxismo) así como por su limitación explicativa al marco condicionante del capitalismo (reformismo conservador). La alternativa trata de combinar un socialismo realista y plausible a nivel territorial o local con cierta planificación general con los elementos progresistas de la economía mixta o pluralista del bienestar y del corporatismo. Pretende ser un tercer camino que aprovechando los aspectos fundamentales del Estado de Bienestar incorpore una sociedad civil de grupos y movimientos sociales.

³⁸ E. WILSON: «Feminism and social policy», en M. Loney, D. Boswell y J. Clarke (eds.): *Social policy and social welfare*.

³⁹ DALE y FOSTER: *op. cit.*

⁴⁰ A. WALKER: «Social Planning. A strategy for socialist welfare», Basil Blackwell, Oxford, 1984.

⁴¹ Ph. LEE y C. RABAN: «Welfare theory and social policy», Sage Publications, Londres, 1988.

Los dos grupos de enfoques, pluralistas y críticos, no cuestionan tanto el papel del Estado cuanto la insuficiencia de otras alternativas de protección social (pluralismo) o la incapacidad de aquél para captar los nuevos movimientos de emancipación social (reformismo crítico). Sin embargo, la concepción pluralista no evalúa adecuadamente las consecuencias de las estrategias de privatización y de forma particular las formas de dualización que puede adoptar el Estado de Bienestar, así como no se definen qué necesidades y grupos sociales son objeto de sus planteamientos. Por su parte, las alternativas de reformismo crítico señalan adecuadamente las deficiencias estructurales del Estado de Bienestar (su carácter patriarcal), la dinámica centralizadora que éste imprime a la política social o su incapacidad para captar las nuevas necesidades materiales y culturales, pero tienen límites prácticos en la medida en que no relacionan la reforma con los cambios en la estructura social, ni valoran con suficiencia las potencialidades de la sociedad y de los nuevos movimientos sociales a las que no da respuesta este reformismo crítico.

4. A MODO DE CONCLUSION

Parece indudable que teoría y práctica han logrado una mayor aproximación en el debate sociológico sobre política social en comparación con el debate de los años setenta ⁴².

Lo cierto es que el Estado de Bienestar no ha sido cuestionado radicalmente, sino que está redimensionando sus objetivos y modos de intervención debido a presiones demográficas y económicas en términos de una gestión pluralista y adecuando sus valores de ayer a los de hoy: centralidad del individuo, participación y descentralización que sintetizan en parte la emergencia de la sociedad civil.

El debate actual tiene que tener presente que si la tozuda permanencia del Estado de Bienestar como fórmula plausible de reproducción social no ha podido evitar cierto distanciamiento y crítica popular a sus modos operatorios y efectos, también es cierto que la opción en favor de la sociedad civil tiene límites estructurales y operativos muy concretos. En primer lugar, porque la diferenciación entre Estado y sociedad civil es harto problemática dadas sus profundas interrelaciones actuales; en segundo lugar, porque la identificación de sociedad civil con el reino perdido del mercado constituye un desafío a los cambios históricos a través de los cuales la densidad asociativa de las sociedades

⁴² P. TAYLOR-BOOBY y E. PAPADAKIS: «The private provision of public welfare: State, market and community», Wheatsheaf Books, Sussex, 1987.

industriales ha ido minando las raíces comunitarias y cuanto menos generando redes civiles fuertemente corporatizadas que condicionan las acciones y prácticas sociales. Estado y sociedad civil tienen un destino único y, desde este punto de vista, el debate teórico y las políticas prácticas se orientan sobre un doble plano no exento de contradicciones: la intervención del Estado en la extensión permanente de los derechos sociales como materialización de la democracia política y la profundización de las libres opciones de individuos y grupos en la definición de los objetivos, contenidos y modos de satisfacción del bienestar ⁴³.

El Estado de Bienestar, finalmente, está actualmente sometido a un proceso de redefinición de sus modos de intervención en función de la eficiencia, participación y diversificación de la oferta ⁴⁴. Si no se cuestiona la extensión democrática de los derechos sociales a través del Estado de Bienestar, el debate tendrá que centrarse en definir el campo de lo individual y social y sus modos de concreción dentro de sociedades donde la intervención del Estado resulta necesaria como medio de regulación de la acción colectiva.

⁴³ Un debate sobre la problemática de la sociedad civil y el Estado puede verse en G. RODRIGUEZ CABRERO (comp.): «Estado, privatización y Bienestar», Icaria/Fuhem, Barcelona, 1991.

⁴⁴ I. CRUZ, A. DESDENTADO y G. R. CABRERO: «Política social y crisis económica. Aproximación a la experiencia española», Siglo XXI, Madrid, 1985.

LA PLANIFICACION DE LA POLITICA SOCIAL

ALEX ROBERTSON

Uno de los eternos dilemas de la Administración pública es el de idear un modelo de organización que permita el equilibrio más efectivo entre las exigencias de la eficacia directiva, la eficacia técnica y el ser sensible a las preferencias de la gente en cuanto a las decisiones sobre las funciones para las cuales la burocracia del sector público es responsable. En la búsqueda de tal modelo, puede ser útil, en primer lugar, examinar las características principales de los modelos existentes sobre el proceso de elaboración de políticas a seguir. Aunque se ha desarrollado un gran número de formulaciones teóricas, actualmente se suele reconocer que éstas se pueden reducir a tres tipos básicos, que podemos llamar el enfoque «racionalista», el «incrementalista» y el «combinado». Vamos a examinarlos uno a uno.

EL MODELO RACIONALISTA

Una interpretación lógica de «medida de política» probablemente la consideraría como algo esencialmente útil. Definirlo como «una línea de acción basada en ciertos principios fundamentales para conseguir un objetivo o serie de objetivos específicos» probablemente correspondería a la idea que tiene la mayoría de la gente en cuanto a lo que son «medidas políticas». Esto implica que una serie de objetivos se determina y se toman decisiones sobre la manera más apropiada de conseguir esos objetivos. De esta manera las medidas de política se interpretan en términos estratégicos —o sea que comprende una serie de pasos

sucesivos que son calculados para conseguir un determinado objetivo. Es esta concepción lógica la que subyace en el fondo del modelo racionalista.

El planteamiento racionalista se ha evidenciado en varios intentos a lo largo de los últimos años para estructurar el proceso de elaboración de medidas de política en los sistemas de política occidentales. El considerable crecimiento que ha tenido lugar en las dos últimas décadas el número de unidades de investigación en departamentos gubernamentales dedicados a controlar las medidas de política sociales y sus efectos, junto con los distintos grados de dependencia de los análisis de sistemas, investigación de funcionamiento, sistemas de planificación y presupuestos de programas, pronóstico de tecnología e investigación «del futuro», reflejan la noción racionalista de que el conocimiento puede ser aprovechado para solucionar los problemas humanos. En el campo de los servicios de la sanidad, la aceptación de la conveniencia de idear metodologías eficaces para la toma de decisiones sobre prioridades en un intento de «racionalizar» los gastos se manifestó en Gran Bretaña en informes tales como el del *Resource Allocation Working Party* (HMSO, 1976) (Comisión de Trabajo para el Reparto de los Recursos), el cual recomendó el uso proporcional de la tasa de mortalidad para justificar una política de discriminación positiva en el reparto de recursos y así corregir las desigualdades existentes en la distribución de los servicios médicos. En Italia, donde tradicionalmente las prioridades se han determinado por un proceso esencialmente político, las mismas presiones se pueden percibir en el intento (hasta ahora sin éxito) de idear un proyecto de sanidad pública y en el considerable interés que hay actualmente en sistemas de información y procedimientos de proyectos técnicos (por ejemplo, de Talens, Luzzano y Palumbo, 1983; Istituto Italiano di Medicina Sociale, 1985). Se podrían citar muchos otros ejemplos para ilustrar estas tendencias, pero quizá se ha dicho lo suficiente para indicar que la búsqueda de soluciones racionales que resuelvan los problemas de la política social ha tenido un ámbito internacional.

En su especificación del modelo racionalista, Lasswell (1951, 1956, 1970) propone que las medidas políticas pasen por seis etapas definibles en las cuales los planificadores: a) reconocen que un problema existe; b) aclaran la naturaleza y alcance del problema a través de investigaciones; c) piden la introducción de soluciones alternativas; d) clasifican sus prioridades; e) hacen pronósticos de los riesgos y consecuencias de las distintas alternativas; y finalmente f) llegan a una decisión combinando los valores (cualitativistas y cuantitativistas) que han tenido en cuenta —sopesando, por ejemplo, el costo económico y la aceptabilidad de los métodos alternativos para conseguir un objetivo específico.

Estrategias lógicas de planificación se prestan a una perspectiva a largo plazo, y poseen una atracción indiscutible para el planificador. Adoptan y hacen hincapié en un enfoque amplio para la solución de los problemas. Prometen tanto eficacia como la consecución del objetivo. Y proponen hacer del conocimiento, razón y evidencia, antes que del prejuicio, el capricho o la intriga política, la base de decisiones referentes al desarrollo de los servicios. En pocas palabras, procuran «objetivar» el proceso de la planificación de las medidas y reducir decisiones a cuestiones de realidad, antes que a preferencia subjetiva o entusiasmo. Por consiguiente, el racionalismo asume la posición del positivista lógico. Como señalan Braybrooke y Lindblom (1970, p. 10), el «ideal racional-deductivo» (como ellos llaman al modelo racionalista);

«representa un ideal de la ciencia trasladado al ámbito de los valores».

Hay varios problemas en este enfoque global. Primero, es importante tomar nota de que es un modelo *prescriptivo* más que *descriptivo*. En sí esto es necesariamente un inconveniente, y ciertamente es una característica que comparten la mayoría de las otras teorías sobre la planificación. Sin embargo, como ha señalado Aucoin (1971).

«La investigación empírica de la confección de la política pública normalmente tiende a mostrar cómo los procedimientos lógicos fueron rebasados por un líder político dominante, un grupo de presión de alguna clase, o quizá una sección influyente de la burocracia. La inclusión de tales variables “políticas” *ad hoc* se considera de esta manera como el desvirtuamiento del proceso... A menudo uno tiene la impresión de que algunos investigadores empíricos consideran que sus investigaciones del proceso *depolíticas* son retrasadas por el hecho de que los planificadores no se ajustan al modelo racionalista».

Tales reparos sugieren que el modelo racionalista no es sólo prescriptivo sino que también presenta una imagen poco realista de los procesos políticos. Una objeción algo más importante estriba, no obstante, en el hecho de que el enfoque racionalista supone que hay una única —y mayoritariamente técnica— respuesta «correcta» para cualquier problema en particular. Si se les da información fiable, los expertos o comisiones con puntos de vista muy distintos siempre llegarán a la misma solución de un problema (véase, por ejemplo, Lompe, 1968). Una vez que se ha establecido la «verdad» a través de la investigación objetiva, se ha descubierto la única y más efectiva manera de llevar a cabo una operación específica. Escondida dentro del equipaje de las ciencias sociales está la noción importada de las ciencias naturales de que un conjunto básico de «verdades» son el fundamento de los fenómenos sociales, existiendo la «verdad» de la misma forma inequívoca en el mundo social como se supone que se aplica en el

mundo natural o físico. Las principales objeciones a este punto de vista se pueden percibir con relativa facilidad. Así, al poner a prueba la hipótesis en la investigación social-científica, se tiene que depender de los cálculos de probabilidad estadística, antes que de las afirmaciones dicótomas de la verdad o la falsedad con las cuales se trabaja en las ciencias experimentales.

En la investigación social uno trata, por lo general, con procesos y situaciones complejas, en las cuales el mero número e interconexión de los variables que se tienen que tener en cuenta hace algo arriesgados los intentos de generalización. Esto hace difícil el desarrollo de las recomendaciones específicas basadas en tales resultados (aunque, deberíamos de subrayar, que no imposible). Por otra parte, los «problemas» con que los servicios sociales suelen tratar no son entidades «objetivas», homogéneas, y universalmente inidentificables. Más bien surgen y se reconocen dentro de contextos sociales y políticos específicos. La idea de emplear la investigación para identificar el «mejor» método (o métodos) para tratar con tales problemas supone no sólo la disponibilidad de respuestas más claras de lo que la ciencia social es quizás capaz de dar, sino también un consenso entre distintos grupos sobre la naturaleza de los «problemas» (sociales) con los cuales se enfrentan.

Una característica esencial de los sistemas democráticos es que permiten que haya desacuerdos en cuanto a objetivos, así como en cuanto a la manera de conseguir cualquier objetivo específico. Políticas alternativas y la necesidad de juicio de valores no desaparecerán como resultado del incremento de conocimientos científicos. El adoptar un enfoque «racional» (basado en la investigación) para resolver los problemas puede socavar estos principios democráticos al quitar los objetivos de la esfera del debate y opinión políticos, de donde propiamente son, y al dotarles de un cierto aire de precisión (Smith, 1983). La planificación de medidas se puede convertir, en el mejor de los casos, en una búsqueda por un consenso bastante insulso y, en el peor de los casos, en un proceso potencialmente totalitario.

Habermas (1964) hace esencialmente la misma crítica de lo que él llama el modelo «tecnócrata»: Dentro del marco de las operaciones de investigación que amplían nuestro poder de control técnico, no podemos hacer ninguna declaración convincente sobre los «sistemas de valores»... O bien todavía hay otras formas de decidir la teórica-técnica para la clarificación racional de cuestiones prácticas que no se pueden contestar con tecnologías y estrategias, o bien no se puede dar ninguna razón para las decisiones en tales cuestiones. En tal caso, tendríamos que volver a un modelo «puramente político».

Hay otras dos críticas implícitas en lo que se acaba de decir. Primero,

el modelo racionalista tiende a ver a los planificadores como un grupo homogéneo y relativamente circunscrito. Quizá sea en este punto donde la tendencia de la teoría racionalista a confundir la prescripción con la descripción causa sus más peligrosas consecuencias. Si se presenta esto como una declaración descriptiva de cómo se preparan las medidas, entonces es bastante fácil descartarlo por ingenuo. Sin embargo, si se trata de una declaración sobre cómo las políticas se *deberían* de hacer, entonces el peligro de autoritarismo, citado anteriormente, se convierte en un problema relevante. El modelo racionalista no proporciona una respuesta satisfactoria a la pregunta de quién debería de tomar las decisiones en cuanto a las prioridades, y debería, por tanto, ser descartado. Segundo, dentro del planteamiento racionalista, las medidas de política se interpretan como entidades indebidamente estables e incluso estáticas. Una vez más esto señala la confusión entre elementos prescriptivos y descriptivos en la teoría y refleja el hecho de que a) se supone que las políticas tienen relación con determinados objetivos, los cuales b) reflejan lo que se supone que son valores ampliamente aceptados en una determinada sociedad. Otro punto débil radica en el hecho de que la noción de la racionalidad, la cual es claramente el eje de toda esta perspectiva, es en sí un concepto problemático. Como señaló Berry (1974):

«La racionalidad no es un concepto caracterizado por un valor como la eficacia, sino que está caracterizada por múltiples dimensiones cuyo énfasis varía según la situación de la planificación.» (Véase también Berry, 1973.)

Las «racionalidades» implícitas en la estrategia racionalista, según Berry (1974), son principalmente técnicas (el conocimiento y creencias de la causa y del efecto) y económicas (la óptima utilización de recursos escasos). Además de estos dos, parecería necesario añadir por lo menos la racionalidad política refiriéndose, en cualquier caso competitivo, a las acciones de individuos, ya que éstas son diseñadas para tener en cuenta el poder relativo, etc., de los otros interesados en la transacción y/o los valores y objetivos que estos mismos individuos pueden estar persiguiendo. Al ignorar estos aspectos de la situación, el modelo racionalista una vez más se puede ver como deficiente. Berry (*op. cit.*), sin embargo sí propone que es apropiado en situaciones en que los conocimientos son relativamente estáticos o cambian despacio, de manera que hay un alto grado de previsibilidad en cuanto a los factores relacionados a las decisiones que tienen que tomar —como, por ejemplo, en ciertos casos de planificación material—. En cambio cuando los conocimientos son inciertos o sujetos a cambio, se necesitan otros planteamientos más flexibles.

Finalmente, al insinuar que los que están encargados de la respon-

sabilidad de formular las medidas políticas necesitarían poder retener y evaluar grandes cantidades de información, juicios de valores, etc., la perspectiva racionalista probablemente sobrevalora la capacidad de los seres humanos para solucionar los problemas. Podría muy bien resultar que las exigencias psicológicas son demasiado complejas para que cualquier grupo de individuos haga frente a ellas de una manera más que parcial. En resumen, el racionalismo es prescriptivo; considera la política como un producto estático, más que un proceso dinámico; entiende a los que idean las políticas como un grupo homogéneo; no diferencia entre los distintos tipos de racionalidad; mantiene la opinión de que las preguntas sobre los valores pueden ser solucionadas (o evitadas) con métodos técnico, exponiendo así el proceso de planificación de medidas al peligro de dominio por un grupo de tecnócratas; y hace suposiciones poco realistas sobre la capacidad de los seres humanos para resolver los problemas. Estas críticas sugieren decididamente que es una base poco apropiada para tomar decisiones de planificación dentro de un sistema democrático. Nuestro desencanto no debería, sin embargo, llevarnos a descartar totalmente la idea inherente en este modelo.

LA ESTRATEGIA INCREMENTALISTA

En gran parte, el modelo incrementalista surgió como una reacción a las prescripciones y suposiciones políticamente ingenuas del modelo racionalista (véase, por ejemplo, Braybrooke y Lindblom, *op. cit.*, especialmente la primera parte). Los incrementalistas mantienen que, en contraste con la noción de que las decisiones y medidas globales y sinópticas se difundan de acuerdo con el «gran plan», con los pasos calculados lógicamente por adelantado, las medidas normalmente son mucho más limitadas en su ámbito de aplicación, y que los planificadores están constreñidos por un conjunto de factores que imponen unos límites bastante severos sobre su libertad de acción y maniobra. El proceso de planificación de medidas se ve como una serie de actividades en las cuales los responsables de tomar las decisiones «salen al paso» de una limitada gama de cursos de acción alternativos estrechamente relacionados entre sí. Estas alternativas se consideran distintas incrementalmente más que substantivamente; y tienden a hacerse bajo la presión del tiempo, sin pleno conocimiento de todos los aspectos de la situación, o de los posibles resultados de ciertos cursos de acción, de forma que es imposible evaluar todas las posibles ramificaciones y consecuencias de todos los cursos de acción alternativos que son disponibles. Además, los planificadores no suelen ser capaces de

relacionar sus posiciones de forma que fuese posible comparar las distintas políticas (actuales y anteriores) entre sí. Más bien, proceden de una manera inconexa, debido a las limitaciones antes citadas, de manera que las medidas surgen a lo largo del tiempo, progresando mediante una evolución lenta, poco sistemática y a corto plazo, trabajando dentro de las opciones limitadas a las cuales ya nos hemos referido.

El término *disjointed incrementalism* (incrementalismo inconexo), creado por Charles Lindblom, describe gráficamente este proceso. Lindblom lo presenta con una descripción más precisa de la que se contiene en el modelo racionalista. Señalando la habilidad limitada de la gente para solucionar los problemas, él también mantiene que el racionalismo es poco adecuado a causa de que no toma en cuenta el sistema de planificación dentro del cual se toman las decisiones. Las decisiones se suelen tomar con información inadecuada. El alto costo de la recogida y análisis de datos, así como las limitaciones de tiempo, no permiten el repaso amplio requerido por el modelo racionalista. Los incrementalistas también hacen hincapié en que los planificadores no suelen en la práctica ponerse a trabajar en problemas bien definidos. Como resultado, no hay ninguna decisión única y relativamente permanente, como se da de entender en el modelo racionalista. No es que los problemas «se resuelvan»: más bien es que los planificadores están comprometidos en una serie continua de esfuerzos para tratar de solventar las presiones inmediatas a través de ejercicios de control parciales y no relacionados, con decisiones tomadas en una esfera de acción limitada. En palabras de Etzioni (1986, p. 271):

«Antes de intentar prever todas las consecuencias de los varios caminos alternativos, se prueba un camino, y se deja que las consecuencias imprevistas aparezcan y sean tratadas por incrementos sucesivos. Incluso los criterios con los cuales se evalúan los incrementos se desarrollan y se adaptan en el curso de la acción.»

Finalmente, las explicaciones incrementalistas sugieren que en lo posible, los planificadores intentan evitar hacer juicios de valor o elecciones basadas en ellos. El primer precepto del planificador es que debería de aceptar las «reglas del juego»: siendo una de las más importantes el que no debería de cuestionar los valores primarios fijados en un campo específico de política. Citando a Etzioni (*op. cit.*):

«Un actor incrementalista reacciona y se adapta: ni siquiera intenta trascender y transformar.»

Desde esta perspectiva, las actividades del planificador se consideran básicamente conservadoras. En la búsqueda de las soluciones «incrementales» en contraste con las «fundamentales», el interés principal del que toma las decisiones es el de «contener las olas» minimizar el

trastorno y desarreglo causados por cambios que conllevan muchas repercusiones. Se admite que los cambios en los valores dominantes de política sí que tienen lugar, pero cuando tales transformaciones ocurren:

«no se considera que proceden de las actividades de los planificadores como tales... Se derivan de otros procesos diferentes de la planificación de medidas, como, por ejemplo, el de las revoluciones, los cambios en el entorno a las innovaciones en el control del entorno.» (Aucoin, *op. cit.*).

De esta forma las clases más características de decisión política no se consideran formuladas a través de una serie continua de pasos que son característicos del modelo racionalista, sino más bien como los resultados de intentos de mitigar los trastornos (potenciales) de los sistemas socio-políticos de manera que faciliten algún cambio. «Las medidas» se basan esencialmente en una serie de perspectivas a corto plazo. Igual que el modelo racionalista da preeminencia a elementos «técnicos» por encima de «políticos» en el proceso de tomar decisiones, de la misma forma el modelo incrementalista invierte esa relación. De nuevo en contraste con el modelo racionalista, el incrementalismo tiende a considerar la política como un proceso, más que como un producto y como tal, entiende la política en términos dinámicos. Es un modelo positivo más que normativo del proceso de hacer medidas de política. De esta manera, el modelo incrementalista se presenta como una descripción más realista de idear la política de lo que contiene la relación racionalista. Como tal, sí que tiene una cierta resonancia intuitiva con la observación y experiencia cotidianas; aunque también parece justo decir que quizá su aplicabilidad se limita a sistemas de gobierno democrático-burgueses con una tendencia hacia política pluralistas (véase, por ejemplo, Etzioni *op. cit.* pp. 271-273).

Pero igual que con el racionalismo, la distinción entre la prescripción y la descripción —entre modelos «normativos» y «positivos» de preparar medidas— es difícil de mantener en la práctica. Por el momento, ésta es quizá la crítica más importante que se puede hacer del modelo incrementalista. Al hacer hincapié, tal como hace, en la capacidad limitada de los seres humanos para entender y resolver problemas complejos, y la tendencia a producir arreglos variables entre los valores contrapuestos dentro de una gama bastante estrecha de diferencias, el incrementalismo sugiere no sólo que un ajuste poco sistemático es lo que *de hecho* ocurre, sino que también que esto es lo que *debería* de ocurrir. Se sostiene que el modelo incrementalista describe y promueve el conservadurismo en el desarrollo de las políticas públicas. Dror (1964, 1968), por ejemplo, ha sostenido que el incrementalismo puede ofrecer una racionalización «científica» para la inercia y el conservadurismo, y mantiene que:

«La distintiva del liderazgo instruido es que puede superar la predisposición al cambio-incrementalista, e iniciar normas innovadoras para conseguir una sociedad notablemente mejor.» (Véase también Eddison, 1975.)

Etzioni (1967; véase también Smith, *op. cit.*) relaciona esta crítica con la estructura pluralista para la cual se suele considerar que el incrementalismo provee la relación más efectiva. Señala que tal proceso funciona en provecho del más poderoso, ya que los interesados siempre se diferencian en sus respectivos niveles de poder en cualquier situación de negociación. Respecto a este punto, el análisis de Habermas (1964) del modelo basado en «(la teoría de) decisiones», de la relación entre la ciencia y la política podría parecer implicado. Dentro de este modelo, se lleva a cabo la investigación por petición de los planificadores (representantes elegidos y oficiales/funcionarios no elegidos) pero los resultados obtenidos por los investigadores se incluyen como una variable en el proceso de tomar decisiones, sin dar más peso a tal material de lo que se otorga a otros factores tales como las peticiones de grupos de presión, los juicios de valores (sin probar) etc. En palabras de Habermas, bajo los procedimientos incrementalistas para tomar las decisiones, el político:

«... hace uso del conocimiento técnico, pero la práctica de la afirmación y dominación de uno mismo requiere además que una persona o un grupo con intereses específicos tomen decisiones y las lleven a cabo. En último término, análisis la acción política no puede justificar racionalmente sus propias premisas. En su lugar, se toma una decisión entre órdenes de valores y convicciones que compiten entre sí, los cuales eluden razonamientos apremiantes y se mantienen inaccesibles a una discusión convincente... La racionalidad en la elección de medios acompaña a la irracionalidad reconocida en la orientación de valores, metas y necesidades.»

La tarea que se presenta durante el desarrollo de un sistema de planificación para los servicios sociales es compleja. Las prescripciones del modelo racionalista —con su insinuación de que los problemas políticos tienen soluciones enteramente objetivas (el planteamiento de «un único y óptimo camino que es el mejor»)— son políticamente ingenuas, y potencialmente quizá incluso peligrosas. El modelo incrementalista tiende a resaltar la racionalidad de una sociedad pluralista y una racionalidad de eficacia marginal a corto plazo. Es una receta para mantener el *statu quo*. Por consiguiente, ninguna de las perspectivas consideradas hasta el momento parecería ofrecer una buena base para la planificación de servicios sociales. ¿Qué estrategias alternativas existen?

EL MODELO COMBINADO

La estrategia «combinada» de Etzioni (1967, 1968) puede parecer a primera vista una mera combinación de las características más «deseables» de las estrategias racionales e incrementalistas mientras excluye algunas de sus desventajas ya observadas. El análisis más detallado, sin embargo demuestra que merece la reivindicación de ser considerado como un tercer modelo realmente diferente del planteamiento de la planificación. Etzioni sugiere que el análisis del proceso de planificación de Lindblom es sólo parcialmente correcto, y mantiene que el modelo combinado da una descripción precisa del modo en que se toman decisiones acerca de las políticas y también de un ideal prescriptivo a obtener por los planificadores. Etzioni distingue entre decisiones fundamentales o «contextuales» y las que son incrementalistas o «puntuales». Empleando esta diferenciación, afirma que (1968, p. 283):

«... cada uno de los dos elementos en la estrategia combinada ayuda a neutralizar los peculiares defectos del otro: el incrementalismo en pequeñas medidas supera los aspectos poco realistas del racionalismo global (limitándolo a las decisiones contextuales) y el contextualizar el racionalismo ayuda a rectificar la tendencia conservadora del incrementalismo. Conjuntamente, presentan un tercer plantamiento el cual es más realista y transformador que cada uno de sus elementos.»

Etzioni sugiere que, en la práctica, la mayoría de las decisiones «incrementalistas» asumen decisiones «fundamentales», bien implícitamente o bien explícitamente, y que el valor y el poder acumulativos de las decisiones incrementalistas dependen en gran parte de las decisiones fundamentales subyacentes (*ibid.*, p. 289). Bajo la estrategia combinada, los interesados en preparar las políticas a) enumeran todas las alternativas pertinentes que vienen a la mente, sometiendo estas alternativas a un examen breve y descartando aquellas que encuentren serios reparos en este punto inicial; luego b) hacen un análisis de las repercusiones administrativas, políticas y las que están relacionadas con las alternativas «utilitaristas» preferidas, disponiendo la realización de tal forma que «si es posible, las decisiones costosas y menos reversibles aparecerán más tarde en el proceso que aquellas que son más reversibles y menos costosas»; seguido por c) un análisis mientras se aplica, en el cual los varios sub-conjuntos de decisiones incrementalistas son exploradas «sucesivamente a un nivel que se lleva a cabo a medias» para asegurar que «funcionen», y que el objetivo de la política se alcance; d) dentro de un marco que especifique qué coste en términos de tiempo, recursos, personal y esfuerzo se considera aceptable al emprender estos análisis (*ibid.*, pp. 286-288).

Etzioni (1967), por tanto, mantiene que la planificación de medidas requiere dos conjuntos de mecanismos: 1) los procesos fundamentales de la planificación de medidas que son de categoría superior y que dan instrucciones primarias; y 2) los procesos incrementalistas que abren paso a las decisiones fundamentales y las solucionan una vez alcanzadas. El enfoque combinado proporciona ambos, primero, al analizar toda el área en cuestión, aunque no muy a fondo, y segundo, al centrarse en aquellos aspectos que se destacan como necesitados de un examen más detallado. El análisis es «combinado» en tanto en cuanto sólo se seleccionan unas pocas áreas de problemas para hacer con ellas más que un análisis superficial. Pero este proceso selectivo aún requiere un análisis más sistemático de lo que es ofrecido por el modelo incrementalista, ya que la elección final no es inconexa sino que se basa en algún orden de prioridades —aun cuando el orden no es tan riguroso como requeriría el modelo racionalista—. No obstante, al omitir tales pormenores, se hace factible una apreciación global. Además es superior al incrementalismo en cuanto explora alternativas a más largo plazo.

Etzioni propone además que mientras se puedan usar las decisiones incrementalistas para solucionar las decisiones fundamentales, también aquéllas pueden ayudar a hacer resaltar y abrir el camino a la necesidad de tomar una decisión fundamental. El proceso de la planificación de políticas presentado por la estrategia combinada es, por consiguiente, menos extenso que el que propone el modelo racionalista; pero como señala Aucoin (*op. cit.*), a diferencia del modelo racionalista, la exploración combinada comprende aspectos de decisión en los cuales «disminuye la reversibilidad» —es decir, en los cuales se toman decisiones de suficiente importancia como para hacer difíciles cambios igualmente importantes— a no ser que uno vuelva al punto de partida original.

De esta manera el modelo combinado incluye las principales hipótesis tanto del modelo racionalista como del incrementalista y en la medida en que estos se colocan juntos en una síntesis, parece legítimo considerarlo como un tercer modelo alternativo, más que simplemente como un término medio entre los otros dos. Su flexibilidad es atractiva, ya que el balance entre el análisis y el tanteo se puede ajustar de acuerdo a circunstancias variables. Es descriptivo, en el sentido que da cuenta de las prácticas que se consiguen en determinados marcos. Es prescriptivo, en el sentido que se puede considerar como un modo más eficaz que cualquiera de los otros dos modelos; y un ideal al cual pueden realísticamente aspirar los sistemas de planificación de medidas.

Berry (*op. cit.*) propone que el modelo racionalista se ha aplicado con éxito al tratar con problemas de planteamiento físico. Esto parece

tener sentido en lo que se refiere a las cuestiones identificables con las cuales los planificadores materiales tienen que tratar, para las cuales el planteamiento global de «un único y óptimo camino» puede ser apropiado. En cuanto a los problemas más complejos comprendidos en la planificación para el desarrollo y distribución de servicios sociales —donde la opinión humana antes que los hechos «objetivos» provee una base para las decisiones— un enfoque de planificación que sitúa estas decisiones en un contexto más variable parecería, sin embargo, necesario. El enfoque combinado, que permite tener en cuenta tanto las formas de racionalidad técnicas como políticas, e incluirlas en una síntesis viable, parece ofrecer tal planteamiento. (Véase también, Wisemam, 1979.)

EL ENFOQUE COMBINADO Y LA PLANIFICACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Hasta aquí, nos hemos ocupado de las *formas* de tomar las decisiones. Ahora debemos intentar relacionar estas formas tanto con el contexto como con el contenido de la planificación social.

1) *El contexto de planificación de medidas.*

El análisis clásico de Burns y Stalker (1961) de *El Manejo de la Innovación (The Management of Innovation)* dio lugar a la idea de que los distintos problemas encontrados por las firmas industriales que se enfrentan con distintos entornos de producción y estudio de mercados requieren diferentes clases de estructura de organización para hacer frente a ellos. Estos escritores describen una serie continua entre dos «clases ideales» de organización —la orgánica y la mecanística—. En resumen, la clase mecanística se caracteriza por (Whittington, 1975):

«una jerarquía clara de oficios que requieren objetivos específicos de función, una tendencia a la comunicación vertical, y una dependencia de “los de arriba” para relacionar la especialización de cada persona con los objetivos de organización»,

mientras que la clase orgánica tiene;

«una estructura compleja de control, autoridad y comunicación, (y requiere) el ajuste y una nueva definición continua de tareas individuales a través de la interacción con otras personas.»

Las estructuras orgánicas son más apropiadas para las organizaciones que operan en un contexto de cambio, complejidad y/o inseguridad. Otra investigación que se ha llevado a cabo en organizaciones industriales también indica que el contacto horizontal y la fluidez de

información entre los distintos tipos de personal es en muchos casos más eficaz que en un modelo convencional de comunicación vertical. Por ejemplo, el estudio de Guest (1962) de las instalaciones de montaje de coches demuestra como un cambio de las «Instalaciones Y» de un sistema de comunicación y control con rigidez de jerarquía, por uno en el cual el gerente y otros miembros del personal de dirección han podido entrar en un contacto más directo con los operarios trajo consigo mejoras notables en la productividad, seguridad, moral y otros indicadores de la integración y la eficacia de la organización. Guest propone que la razón principal de estas mejoras está en el hecho de que un incremento de comunicación directa (horizontal) significó que la gerencia podía tomar decisiones más realistas, ya que éstas eran modificadas por relaciones de primera mano de acuerdo a las necesidades de los trabajadores en todas las etapas de la línea de montaje. Además, la comunicación entre los trabajadores mismos también mejoró, aumentando el conocimiento de los problemas a resolver en el proceso de producción por los distintos grupos de trabajadores. De esta forma, las divisiones técnicas y jerárquicas dejaron de dictar la fluidez de la comunicación. Se efectuaron cambios con referencia a objetivos de organización y no sólo con respecto a la política interna de la organización. Se introdujo un ambiente favorable al cambio de ideas entre el personal, apropiado a todos los particulares requisitos tecnológicos de la organización.

Ya he propuesto que el enfoque combinado es la forma de planificación más pertinente para los servicios sociales. También consideraría evidente el que una estructura orgánica de organización provee el mejor marco para permitir que opere con eficacia el enfoque combinado. Ahora intentemos añadir algo de «carne» a este informe un tanto esquelético, examinando algunas de las cuestiones que se suscitan al tratar de desarrollar tal estructura para la planificación de los servicios sociales.

Primero, en cuanto a los papeles y responsabilidades respectivas de la Administración central y de las unidades de planificación y administración regionales en la formulación de los programas, una estructura orgánica y un enfoque combinado requerirían un trabajo conjunto entre la unidad central y la regional, desarrollándose los planes a través de la colaboración compartida por los dos (véase, por ejemplo, Hunter, 1978, pp. 17-24 y 31-38). En el contexto de aquella relación, la principal responsabilidad de imponer prioridades y distribuir los servicios debería de ser regional; siendo el papel de la unidad central el de facilitar y desarrollar las decisiones e iniciativas tomadas por las unidades regionales en colaboración con la central. El papel de la central «de esta manera» debería de ser de apoyo más que de dirección o control.

Más allá de este papel básico de apoyo hacia las autoridades periféricas responsables de la distribución de los servicios, la central obviamente tendría también que llevar a cabo dos importantes funciones adicionales. Primero, tendría que tomar la responsabilidad global de coordinar los esfuerzos de las autoridades periféricas trabajando, por ejemplo, en una serie de prioridades nacionales de tal modo que se aseguraría una cobertura y disponibilidad de servicios relativamente uniformes a través del país/región. Una vez más, sin embargo, dentro de una estructura orgánica con un énfasis en los modelos horizontales de comunicación, ese papel sería esencialmente de colaboración con la central trabajando a través de un planteamiento conjunto con las autoridades periféricas, antes que dictando el modelo. Aparte de estas consideraciones puramente estructurales, los experimentos empleando el método «Delphi» y la «Técnica del Grupo Nominal» (Nominal Group Technique) en la planificación de la sanidad en Estados Unidos (véase, por ejemplo, Delbecq, Van de Ven y Gustafson, 1975) pueden ser útiles en el desarrollo de nuevos enfoques de planificación en este campo.

Una segunda función de la Administración central sería la de coordinar el trabajo y los programas en los servicios sociales con el de otros departamentos afines del gobierno. Un programa de sanidad coherente, por ejemplo, necesitaría la colaboración de, entre otros, los departamentos responsables del entorno: comercio e industria, agricultura y finanzas. Otro factor relacionado con el contexto de los programas, y uno que puede empezar a llevarnos a hablar del contenido, atañe a los grupos que deberían de estar inmersos en tales decisiones. Esto nos hace volver a la consideración de los papeles respectivos de, y el equilibrio entre, la eficacia técnica, la racionalidad administrativa y la responsabilidad política. Los grupos relevantes afectados con respeto a estas funciones son obviamente profesionales médicos, administradores y el público.

2) *La planificación y los participantes en la toma de decisiones*

Quizá en este punto deberíamos de hacer frente a la ambigüedad otorgada al término planificador (*policy-maker*) a lo largo de este trabajo. Bajo esa rúbrica bastante imprecisa, debería incluirse una variedad de oficiales de rango superior fijos con responsabilidad en funciones administrativas, ejecutivas y de distribución de los servicios, junto con por lo menos aquellos políticos con un compromiso oficial de programas en el campo de servicios sociales, aunque lo ideal sería que todos los miembros elegidos deberían de estar comprendidos ya que sin tal compromiso, el «enfoque combinado» tiende a incurrir en un sistema de dominio tecnócrata, en el cual las decisiones efectivas son

tomadas por «expertos» de varias clases, teniendo los políticos una función de mera aprobación automática.

El sistema de «grupo de oficiales y representantes» que lleva en operación algunos años en el Departamento de Trabajo Social de la Región de Strathclyde (Glasgow, Escocia) sí señala, sin embargo, una manera posible de evitar esta dificultad. Bajo este plan, los funcionarios regionales, los miembros elegidos y los investigadores constituyen grupos para discutir las materias de los programas que han elegido, con la intención de analizar la naturaleza y la amplitud de los problemas que contienen y, por medio de su experiencia en investigación, dirección y prácticas, tratan de idear procedimientos o medidas para resolverlos (Robertson y Gandy, 1983).

Al discutir este tema surge una observación adicional. Los intentos de hacer más efectiva la colaboración para la investigación amenazan con hacer de la planificación de políticas un proceso aún más de «arriba hacia abajo» (*top-down*) de lo que es actualmente, y a incrementar las (ya considerables) tendencias burocráticas dentro del Estado del Bienestar. Por eso parece imprescindible introducir mayores posibilidades para que la gente se vea más directamente comprometida en las decisiones sobre los servicios en los cuales tienen un legítimo interés tanto como contribuyentes como usuarios.

El papel de la participación de los usuarios presenta un verdadero dilema para el planificador (Robertson, 1986). Por una parte, es claramente necesario oponerse de alguna forma a las decisiones «cerradas» tomadas por una élite. Por otra parte, la calidad de esa participación es también importante. Conceder un papel demasiado dominante a los usuarios no expertos puede tender a socavar la racionalidad técnica con cuyos beneficios el sistema tiene el propósito de hacerse. Parece totalmente posible que objetivos de eficacia y participación abierta sean compatibles.

Dentro del Programa Americano de Pobreza (*American Poverty Program*), una tentativa interesante se llevó a cabo en Denver, Colorado, para desarrollar un servicio basado en la participación de la gente que se beneficiaba del servicio (Whittaker, 1972, 1973). El método adoptado por el investigador fue primero entrar, como un trabajador social, en la zona donde se iba a desarrollar el servicio —entendiendo su papel en esta etapa como el de facilitar la discusión acerca de los problemas de la sanidad dentro de la comunidad—. Hizo esto, en primer lugar, conociendo, y haciéndose conocer, a los líderes de la opinión no oficial dentro de la comunidad, y luego convenciendo a esos individuos para que convocasen una reunión plenaria entre toda la gente interesada de la zona. El propósito de esa reunión era identificar y decidir una serie de prioridades entre los principales problemas de la

sanidad que ellos pensaban que existían en la comunidad, y entonces iniciar un número de grupos de estudio elegidos entre sus propios miembros para analizar posibles maneras de tratar con esos problemas y establecer programas basados en las estrategias que habían discutido.

Lo que destacaba en este experimento era por lo tanto la planificación dirigida por los ciudadanos y la creación de programas y prioridades en los cuales se daba más importancia a la percepción de los ciudadanos de lo que era «necesidad» que a las opiniones de los profesionales. En el momento de planificar cómo mejorar estos servicios experimentales, se introdujeron «expertos» para aconsejar a estas comisiones sobre las maneras de poner en marcha y de desarrollar algunas ideas que surgieron de sus deliberaciones. Deberíamos de subrayar que el papel de los expertos en esta etapa era el de *aconsejar*. Los usuarios mantenían la responsabilidad total de las decisiones; y eran libres de rechazar el consejo o incorporarlo en sus propios planes, según les pareciera. Sin embargo, a medida que se desplazaba el énfasis desde la planificación a la puesta en práctica, los residentes que formaban aquellas comisiones ya no tenían unas funciones muy claras. Mientras los miembros no expertos habían sido inicialmente los líderes en el proceso de la planificación, cuanto las comisiones se preocupaban más de cuestiones de realización, tanto más los «expertos» empezaron a tomar un papel más dominante en las deliberaciones y decisiones de dichas comisiones. Este (interesante) cambio de nivel en la transición entre el desarrollo y la puesta en práctica de los servicios probablemente refleja una dificultad inherente en los intentos de poner en práctica la idea de la participación.

Los expertos «toman el poder», en efecto, porque se considera que su pericia está por encima de la que tiene la gente no experta, quienes han establecido los servicios. Sin embargo, la esfera en la cual la pericia de los profesionales se separa legítimamente de, y se le da prioridad sobre, los deseos del receptor no experto implicaría un análisis más profundo. No me cabe duda que hay unas oportunidades amplias para una mayor participación de la gente en las primeras etapas de la planificación y desarrollo de los servicios. En general esta es una esfera en la cual los enfoques Grupo Nominal y Delphi para tomar decisiones pueden resultar especialmente pertinentes.

3) *El contenido de la planificación de los servicios sociales*

¿De qué instrumento se dispone para facilitar el proceso de planificación dentro de un enfoque combinado? Se trata de desarrollar una serie de definiciones y criterios de operación que nos permitirán emplear enfoques técnicos (y principalmente cuantitativistas) para medir variables tales como los requisitos, la eficacia y la efectividad dentro de

un contexto político. Dentro de un sistema de enfoque combinado, se buscan métodos que provean un sistema de orientación, y no tanto que determinen exactamente los juicios de los equipos de planificación.

Culyer, Lavers y Williams (1972; véase también Williams, 1974), por ejemplo, han intentado desarrollar un «indicador de la condición de la sanidad» que incorpora juicios hechos tanto por los profesionales como por los usuarios en un resultado de dos dimensiones, el cual ayudaría a los planificadores a identificar las condiciones a las que los usuarios dan prioridad. Sin embargo, de momento quizá el modelo más interesante se contiene en el enfoque «basado en los criterios» de Colin Wiseman (1978, 1980; véase también Lind y Wiseman, 1978).

El propósito de Wiseman es el de idear un marco para planificación (de la sanidad) que permita que los problemas se analicen minuciosamente. El enfoque «basado en los criterios» intenta otorgar algo de orden y objetividad a este proceso de relación incluyendo doce criterios específicos en cuatro amplias series, con relación a: a) la magnitud, b) la naturaleza, c) futuras repercusiones y d) el marco político del problema. Los primeros tres apartados abarcan lo que Wiseman refiere como el criterio «racional», mientras el cuarto tiene que ver con el contexto político.

«Tanto los criterios racionales como los políticos deberían influenciar la selección de los problemas a estudiar. Algunos de los criterios políticos se pueden utilizar para argumentar a favor o en contra de que se haga un estudio detallado, por ejemplo establecer que un problema es políticamente incómodo podría indicar la necesidad de un estudio o una razón de evitarlo. De esta forma, a diferencia de los criterios racionales, su interpretación no es unidireccional.» (Wiseman, 1978, p. 75).

Bajo a) magnitud del problema, se incluyen los recursos (económicos, humanos y materiales) que se tienen que dedicar a un problema en especial y la necesidad y la demanda que se calcula para los servicios. Incluidos bajo b) están la gama de elección de futuros cursos de acción y la «complejidad» del problema (cuanto más compleja la cuestión, más justificación hay para un estudio de planificación).

La tercera serie general de criterios —futuras repercusiones del problema— comprende cuatro criterios más específicos: 1) la clase de innovación exigida, donde, por ejemplo las innovaciones que suponen un verdadero cambio necesitarían estudios más detallados de planificación que las que significan repercusiones menos contenciosas; 2) futuras repercusiones en los recursos, donde la importancia de la planificación se relaciona con los problemas que requieren un alto nivel de compromiso de recursos para el futuro; 3) se retendría la futura flexibilidad de la acción, y bajo este criterio se necesitaría un estudio

minucioso de cualquier opción que llevara consigo la probabilidad de «comprometer recursos importantes a un futuro muy lejano de un modo virtualmente irreversible»; y 4) la importancia de los resultados, en cuanto a los cuales, desde el punto de vista de la planificación, no cuenta la importancia del problema. Si hay pocas probabilidades de conseguir mejoras en el rendimiento y/o resultados, puede no valer la pena estudiarlo minuciosamente. De igual manera, donde un importante compromiso de recursos se ha requerido en el pasado sin beneficios proporcionados, el empleo de este criterio puede ser útil al evaluar las decisiones anteriores.

Finalmente, el marco político de la cuestión se puede determinar en términos de cuatro criterios secundarios. Primero, el índice de urgencia está relacionado con el hecho de que, ya que la planificación sistemática requiere mucho tiempo, no sería apropiado, intentar tener una respuesta sistemática en cuestiones que requieran una respuesta urgente. El segundo criterio se refiere a que la elección de una alternativa que podría llevar a un cambio de una política ya comprometida tendría que tener en cuenta el posible precio político de tal decisión. Tercero, la relevancia estratégica de una cuestión significa que ciertos problemas, por ejemplo aquellos que son los más importantes para los intereses de un departamento, serán más difíciles de examinar a fondo que otros, a causa de sus repercusiones políticas y/o personales para los interesados. Por último, y bajo la rúbrica de la naturaleza y propósitos de las presiones para el cambio, Wiseman señala que a menudo existe una recomendación para el cambio desde fuera del departamento ejercida por comisiones profesionales, comisiones de consumidores, los medios de comunicación, etc. Una valoración de la importancia que tiene para un departamento el reaccionar a estas presiones es también pertinente a la hora de considerar si se efectúa o no un estudio detallado de la planificación.

El objetivo de este enfoque con base en los criterios es proveer un marco y fundamento generales para orientar los juicios de los planificadores. De esta manera, como señalan Lind y Wiseman (1978), la responsabilidad de hacer las valoraciones recae preferentemente en los individuos y comisiones, antes que dejar que se decidan técnicamente. Este hecho crea tantos puntos fuertes como puntos débiles. El punto fuerte estriba en el hecho de que evita reivindicaciones de objetividad, mientras evita también el peligro de dejar las decisiones a los enfoques puramente políticos. Su principal inconveniente estriba en el nivel relativamente general en que los mismos criterios se articulan. Al ser tan generales, su potencial para orientar las decisiones se debilita de una forma parecida. Lind y Wiseman (*op. cit.*, p. 436) señalan otros problemas que surgen al aplicar el enfoque basado en los criterios. Por

ejemplo, ¿cuál es el límite en cuanto al número de criterios que se pueden tener en cuenta en cualquier momento dado?. ¿Necesitarán las distintas dimensiones de la lista de prioridades de unos criterios distintos?. Y, ¿se puede hacer asequible la información sobre los criterios que se consideren importantes? Por último, precisamente porque estos modelos de criterios requieren que las decisiones se tomen en términos de valoración antes que por motivos puramente técnicos, se resalta la necesidad de claridad en cuanto al papel de los distintos intereses en juego en el proceso de toma de decisiones. Es posible que algunos de estos problemas se reduzcan a través de más refinamiento conceptual y desarrollo metodológico. Mientras tanto, opino que el modelo de criterios se puede considerar un intento valiente de orientar las distintas fases dentro del proceso de planificación; y (se puede considerar también) un procedimiento potencialmente útil para desarrollar unos enfoques de la planificación más amplios dentro del enfoque combinado.

CONCLUSION

Este trabajo ha terminado forzosamente con un tono especulativo y quizá poco concluyente. Mi razonamiento ha sido que, dada la complejidad del problema tanto en el contexto como en el contenido de la planificación de los servicios sociales, el único enfoque apropiado en la toma de decisiones es aquel que se basa en el modelo combinado. He propuesto además que esto exige un sistema de dirección orgánico, tanto a nivel nacional como a nivel regional, y en la coordinación entre los dos, para que opere con eficacia. Al considerar este contexto de organización, he propuesto que el encontrar un marco adecuado que permita la participación efectiva de los usuarios plantea problemas específicos. He terminado resumiendo las características principales del enfoque basado en criterios en cuanto a la valoración de prioridades en el proceso de planificación, proponiendo que esto encaja bien con las premisas del modelo combinado.

BIBLIOGRAFIA

- AUCOIN, P.: «Theory and research in the study of policy-making», en G. B. Doern y P. Aucoin (eds.): *The Structures of Policy-Making in Canada*, Macmillan, Toronto, 1971.
- BERRY, D. E.: «Health planning rationality», en *Policy Sciences*, 4, 1973.

- BERRY, D. E.: «The transfer of planning theories to health planning practice», *Policy Sciences*, 5, pp. 343-61, 1974.
- BRAYBROOKE, y LINDBLOM: *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*, Free Press, Nueva York, 1970.
- BURNS, T., y STALKER, A.: *The Management of Innovation*, Tavistock, Londres, 1962.
- CULYER, A. J.; LAVERS, R., y WILLIAMS, A.: «Social indicators: health», en *Social Trends*, núm. 2 (ed. N. Nissel), HMSO, Londres, 1972.
- DE TALENS, F. P.; LUZZANO M., y PALUMBO M. (eds.): *Health Information Systems: the Italian Approach*, IFIP/IMIA, Amsterdam, 1983.
- DELBECQ, A. L.; VAN DE VEN, A., y GUSTAFSON, D.: *Techniques for Program Planning: a Guide to Nominal Group and Delphi Processes*, Scott, Foresman y Co, Glenview, Illinois, 1975.
- DROR, Y.: «Muddling through-"science" or inertia?», en *Public Administration Review*, 24, 1964.
- DROR, Y.: *Public Policy-Making Re-examined*, Chandler, San Francisco, 1968.
- EDDISON, T.: *Local Government: Management and Corporate Planning*, Leonard Hill, Londres, 1975.
- ETZIONI, A.: «Mixed scanning: a "third" approach to decision-making», en *Public Administration Review*, 27, pp. 385-92, 1967.
- ETZIONI, A.: *The Active Society: a Theory of Societal and Political Processes*, Free Press, Nueva York, 1968.
- GUEST, R.: *Organisational Change*, Tavistock, Londres, 1962.
- HABERMAS, J.: *Towards a Rational Society*, Heinemann, Londres, 1971.
- HUNTER, D. J.: *A New Perspective on the National Health Service*, Outer Circle Policy Unit, Londres, 1978.
- ISTITUTO ITALIANO DI MEDICINA SOCIALE: *Science Sociali e Medicina di Fronte ai Mutamenti Comunicativi nel Sistema Sanitario*, IIMD, Roma, 1985.
- LASSWELL, H.: «The policy orientation», en D. Lerner y H. Lasswell (eds.): *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods*, Stanford University Press, Stanford, 1951.
- LASSWELL, H.: *The Decision Process*, University of Maryland Press, College Park, 1956.
- LASSWELL, H.: «The emerging conception of the policy sciences», en *Policy Sciences*, 1, 1970.
- LIND, G., y WISEMAN, C.: «Setting health priorities: a review of concepts and approaches», en *Journal of Social Policy*, 1, pp. 411-40, 1978.
- LOMPE, K.: «The role of the political scientist in the processes of policy-making», en *Social Science Information*, 7, pp. 159-75, 1968.
- RESOURCE ALLOCATION WORKING PARTY: *Sharing Resources for Health in England*, HMSO, Londres, 1977.
- ROBERTSON, A.: «Expert knowledge and democratic control in health policy», Seminar paper given in Centre for Criminology and the Social and Philosophical Study of Law, 30 de enero de 1986.

- ROBERTSON, A., y GANDY, J.: «Policy, practice and research», en J. Gandy, A. Robertson y S. Sinclair (eds.): *Improving Social Intervention: Changing Social Policy and Social Work Practice through Research*, Croom Helm, Londres, 1983.
- WHITAKER, L.: «Social reform and the comprehensive community mental health center: the Model Cities experiment: Part I», en *American Journal of Public Health*, 60, octubre, pp. 2003-2010, 1970.
- WHITAKER, L.: «Social reform and the comprehensive community mental health center», en *American Journal of Public Health*, 62, pp. 216-22, 1972.
- WHITTINGTON, J.: «Organisational research and social work: issues on application illustrated from the case of organic and mechanistic systems of management», en *British Journal of Social Work*, 5, pp. 57-74, 1975.
- WILLIAMS, A.: «Measuring the effectiveness of health care systems», en *British Journal of Preventive and Social Medicine*, 28, pp. 196-202, 1974.
- WISEMAN, C.: «Selection of major planning issues», en *Policy Sciences*, 9, pp. 71-86, 1978.
- WISEMAN, C.: «Strategic planning in the Scottish Health Service: a mixed-scanning approach», en *Long Range Planning*, 12, pp. 103-13, 1979.
- WISEMAN, C.: «Policy-making in the Scottish Health Service at national level», en N. Drucker y H. Drucker (eds.): *The Scottish Government Yearbook, 1980*, Paul Harris, Edimburgo, 1980.

MODELOS DE POLITICAS SOCIALES

JOAN SUBIRATS

1. APROXIMACION AL TEMA DESDE EL ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS

La cantidad y calidad de las intervenciones de los poderes públicos en ámbitos como sanidad, educación, cultura, vivienda, etc., y las complejidades que conlleva su puesta en práctica, posibilita el que se considere a las políticas sociales uno de los campos de aplicación por excelencia del análisis de políticas públicas. Desde esa perspectiva se pretende diseccionar el complejo proceso que parte del surgimiento y definición de los problemas a resolver y que conduce a la evaluación de los resultados e impactos de los programas de actuación originados en el ámbito de decisión propio de los diversos poderes públicos (Subirats, 1989).

Parece cada vez más claro que el tipo y la magnitud de temas con los que se enfrentan las diferentes administraciones públicas, es decir, todo el ámbito de problemas colectivos en los que de una manera u otra se da una intervención o regulación pública, son más problemas de «políticas» que problemas abordables desde la «política». La distinción anglosajona entre «policy» y «politics» encontraría aquí pleno sentido.

Un problema «político» sería un tipo de problema en que la respuesta estaría más o menos clara, al menos para una de las «partes» del juego político que se expresa en mayorías-minorías, gobierno-oposición. La dificultad estaría en que la otra «parte» se opondría a «esa» solución, y, por lo tanto, sería necesario vender o convencer vía presión política, vía obtención del apoyo del electorado. En este sentido, la dificultad estaría

más en el adversario, en aquel o aquellos que se oponen a «esa» específica vía de resolución del problema, que en el mismo problema. A partir de ahí el análisis debería concentrarse en aspectos como la dinámica de partidos, el sistema electoral, el juego institucional de decisiones, etc.

En cambio, un problema propio de las «políticas», un problema de «policy», sería aquel en que es la misma definición de problema y su solución dependiente lo que no resulta claro. Antes de plantearse quiénes son los adversarios es preciso «descubrir» el posible problema-solución, teniendo en cuenta las complejidades técnicas y la de diversidad de planteamientos y posiciones existente. En este caso se trata ante todo de un problema de conocimiento, de capacidad de análisis. Aquí lo que precisamos conocer es el funcionamiento de esa «caja negra» que colocamos entre la decisión normativa o de intervención y la respuesta política del público-electorado afectado por esa u otras políticas.

La falta de solución de un problema de «política» se localiza de manera preferente en el adversario a batir. La falta de solución de un problema de «políticas» es nuestro, recae en nuestra propia incapacidad o en nuestras propias limitaciones para definir ese problema y sus posibles vías de solución (Parisi, 1989).

Es preciso reconocer que normalmente el tipo de problemas con los que hoy se enfrentan los poderes públicos implican o comportan problemas conexos. Si adopto tal solución perjudico esa otra situación. Al mismo tiempo, se presenta como un conflicto entre objetivos, todos igualmente apetecibles o buscados, de tal manera que persiguiendo un objetivo se acostumbra a perjudicar la consecución de alguno de los demás. Es verdad que si los objetivos no son claramente comparables, al menos desde la óptica o los valores de los decisores, entonces se puede pensar en sacrificar uno de los objetivos, consiguiendo que, a pesar de todo, el balance final sea igualmente positivo. La cosa no está tan clara si los objetivos son comparablemente importantes, es decir, cuando forman parte del núcleo de «valor» que el sistema quiere proteger por igual. Entonces es cuando el sistema sufre, se resiente, y es preciso buscar otras vías, replantear el problema.

En ese contexto, las políticas sociales se presentan como un típico ejemplo de problemas de «policies» más que de «politics». Las políticas sociales se plantean siempre en relación a problemas colectivos, a problemas que afectan a muchas personas. Al mismo tiempo acostumbran a referirse a problemas de difícil definición-solución. En efecto, a menudo plantean alternativas entre objetivos que se valoran de forma similar desde la lógica del sistema. Por definición se trata de problemas que tienen componentes «humanos» muy significativos. Por otro lado, las políticas sociales se plantean como respuesta a un tipo de problemas

mecanismos y adoptaba lógicas de actuación distintas de las aquí apenas mencionadas, surge la voluntad de profundizar en los procesos reales, a cambio, probablemente, de perder capacidad de generalización.

Cuando nos referimos a las políticas públicas y a sus procesos de formación e implementación, nos estamos refiriendo a un tipo de formulaciones y desarrollos caracterizados por su poca estructuración metódica, y que presenta serias dificultades para acotar principios y finales, o para establecer las fronteras de separación con otras políticas o intervenciones. Ello provoca el que debamos abordar con notables precauciones la potencia de nuestra capacidad analítica frente a la complejidad de los problemas sociales. Lo evidente de nuestras limitaciones analíticas, condujeron a sucesivas cautelas sobre la posibilidad de aplicar el esquema del «decisor racional», hasta llegar a formulaciones de pura intuición o accidentalistas (Subirats, 1989).

En la mayoría de problemas colectivos que se pretenden resolver desde las políticas sociales, resulta también cierto que las diferentes aproximaciones técnicas, o los diversos planteamientos analíticos utilizados, por sofisticados o complejos que sean, no lograrán resolver los conflictos de intereses y de valores existentes en el seno de esos problemas. Los analistas no pueden encontrar políticas que sean inequívocamente beneficiosas para todos, y, por lo tanto, deberá introducirse en el análisis qué grupos resultan primados en cada solución propuesta y qué criterios se sigue para tal elección o decisión. Y en ese campo parece que nadie ha podido ponerse de acuerdo en siglos de reflexión teórica al respecto. No parece servir el criterio de la mayoría en muchas de las decisiones propias del campo de las políticas sociales, ni tampoco sirven apelaciones genéricas a un «interés público» definido de manera distinta por los distintos protagonistas en cada momento histórico.

Cabría decir, desde una posición de pretendida pureza analítica, que lo que conviene es una solución no-política, no normativa. Pero entonces la cuestión que se plantea es cómo definir el problema a resolver, ya que en esa misma definición encontramos «impurezas». Los formuladores de políticas públicas, en este caso de políticas sociales, no se enfrentan a problemas «dados», a problemas «exteriores» sobre los que exista unanimidad. Al contrario, precisan identificar y formular «su» problema. Ante el aumento de la delincuencia juvenil en las grandes ciudades españolas, ¿cual sería el problema real planteado? ¿El paro juvenil?, ¿la falta de espacios adecuados para los jóvenes en los barrios?, ¿la provisionalidad de sus trabajos?, ¿los bajos salarios que perciben?, ¿las malas condiciones de habitabilidad de las viviendas populares?, ¿el fracaso escolar?, ¿la desorganización urbana?, ¿la no aceptación del sistema?, ¿el exceso de violencia en televisión?... Es evidente que el

analista puede ayudar, con sus conocimientos, con el tratamiento adecuado de la información disponible o a obtener, a responder parcialmente ese tipo de preguntas, pero dudo que puedan responderse por completo sin recurrir a posiciones políticas o normativas exteriores al mismo análisis.

Cuando afirmamos que precisamos el análisis para decidir sobre las políticas sociales a aplicar, estamos diciendo que ese análisis nos proporcionará razones objetivas por las cuales podremos elegir una política a aplicar en detrimento de las otras. Pero también podemos pensar que es la política, es decir los distintos mecanismos o acciones por las cuales individuos y grupos ejercen su capacidad de control, de influencia o de poder en la sociedad, la que en definitiva conduce a que se tome una decisión y no otra.

Las políticas sociales se plantean siempre en ámbitos y contextos en los que cualquier iniciativa comporta respuestas, interacciones con los distintos grupos o individuos afectados. De esa interacción surge en diversa escala, una cierta forma de control, de influencia, de poder. Y ello se da, aunque sea de manera implícita o explícita, de manera consciente o inconsciente. Podríamos pues apuntar a que esa interacción, promotores, decisores, afectados y otros actores implicados en la política a aplicar, constituye una alternativa al análisis técnicamente «puro» al que aludíamos anteriormente. En efecto, de esa interacción puede surgir una vía de solución o de mejora de problemas, y desde ese punto de vista se podría afirmar que se está determinando la política a aplicar, al margen o paralelamente al análisis mencionado.

Desde esta nueva perspectiva el análisis no puede ya constituir en sí mismo una alternativa a la política, sino que pasa a asumir la consideración de complemento indispensable de toda política.

En efecto, el análisis pasa de ser considerado como la fuente neutral y objetiva de la decisión a tomar, a asumir su condición de perfeccionamiento, mejor estructuración y afinamiento de las alternativas de acción a proponer por parte de los diversos implicados en la arena decisional. Ello tiene como consecuencia importante la simplificación o acotamiento del campo analítico a estudiar, ya que el análisis se realiza a partir de ciertos supuestos previamente definidos. De la complejidad paralizante con la que nos enfrentábamos cuando pretendíamos convertir al análisis en alternativa a la política, pasamos a una reducción de esa misma complejidad en el momento en que el análisis se realiza desde unos ciertos supuestos políticos o normativos, o desde las mismas limitaciones o supuestos de partida de la actuación de los poderes públicos. En ese sentido la capacidad analítica se convierte en instrumento de clarificación de las posiciones a sostener, pero también en medio de persuasión capaz de congrega otras posiciones en torno a los planteamientos

propios, sin que ello implique descalificación o manipulación grosera de un análisis que tendrá en su calidad específica su mejor arma (alternativa de «mejor análisis» a «más votos» en ciertos conflictos).

En resumen, debería evitarse el tratar de mantener incomunicados los ámbitos propios del análisis y de la política como si de ello dependiera la mejor «calidad» o «corrección» de la política a aplicar. Tan importante como ello es la aplicabilidad de esa política o el consenso sobre lo que debemos entender como efectos positivos que de ella se derivan. Más y mejor análisis sin duda, pero también más y mejor política.

3. CONSECUENCIAS EN LA FORMULACION E IMPLEMENTACION DE POLITICAS SOCIALES

La combinación entre análisis y política permite abordar las cuestiones relativas a la formación e implementación de políticas de manera distinta a como se acostumbra a realizar. Partimos del supuesto de que los problemas no están «ahí fuera», esperando simplemente que los abordemos, sino que la misma definición del problema a resolver implica una interacción entre los diversos actores (políticos, especialistas, técnicos, grupos o individuos interesados, etc.), y una clara consideración de las limitaciones de recursos, de tiempo, institucionales, etc., que siempre existen al abordarse determinada situación entendida como problemática o no deseada (Dery, 1984).

Por otro lado, si queremos evitar el hacer planteamientos de los problemas meramente ilustrativos de las discrepancias existentes entre una realidad que no nos satisface y una situación-objetivo deseable, debemos siempre vincular problema a solución, o, lo que es lo mismo, ponernos de acuerdo no sólo en lo que entendemos como problema, sino también en la «foto» de llegada.

Decía hace tiempo un prestigioso analista de problemas sociales americano, que «pensar que los problemas sociales son como *puzzles* a resolver definitivamente, en vez de problemas que deben ser aliviados o quizás replanteados de manera más favorable» nos conduciría a verdaderos callejones sin salida. De alguna manera el mensaje va en la línea de no luchar por encontrar soluciones permanentes, sino en plantearse el cómo lidiar con problemas permanentes, que van redefiniéndose a partir de la incidencia sobre los mismos de diversos factores y políticas (Wildavsky, 1979, p. 5).

La formulación de los problemas a resolver no puede pues desligarse, desde esta perspectiva adoptada, del proceso de acuerdo y negociación que permita decidir «el» problema y «la» solución que se

postula (Quade, 1989). Y ello es especialmente importante en el ámbito de las políticas sociales donde la «contaminación» entre problemas, su «permeabilidad», la dificultad en establecer pautas o indicadores de impacto, hace que predominen enfoques estrictamente racionalizadores de una realidad «tozudamente» compleja y reacia a «aceptar» racionalidades pretendidamente objetivas, o planteamientos del tipo «nada funciona», que poco ayudan a avanzar.

Parece poco menos que inevitable que las políticas sociales presenten una batería de objetivos habitualmente muy ambiguos y poco operacionables (integración social, bienestar, dignidad de...), ya que normalmente su misma falta de definición procede del consenso político del nivel decisorio, que busca en fórmulas poco concretas marcos de acuerdo más amplios. Pero, en cambio, sólo un planteamiento abierto y basado en el punto de vista de servicio a los beneficiarios de la política, de sus «clientes», permitirá vincularlos a la misma formulación del problema, al estudio de sus alternativas y a la definición de las pautas de «éxito» de ese mismo programa.

Por otro lado, un planteamiento de este tipo puede facilitar o «centrar» las constantes demandas de más y mejor coordinación que se acostumbran a plantear en los análisis prescriptivos sobre implementación de políticas sociales. En efecto, se da frecuentemente la paradoja de que la coordinación en las actuaciones de las diversas administraciones públicas en temas que afectan a problemas sociales se considera tremendamente necesaria, pero al mismo tiempo resulta extremadamente compleja su consecución. En cambio, desde abajo, desde la perspectiva del punto de contacto entre administraciones y personas con problemas específicos, lo que está en primera línea es el propio problema a aliviar, más que la etiqueta de la institución de que depende el recurso a emplear.

Como decíamos anteriormente, en el mundo de las políticas sociales, después de una fase «optimista», de esperanza en la potencialidad racionalizadora de los análisis omnicomprensivos y en el diseño de planes de actuación que abordaran de manera conjunta la problemática social que se pretendía resolver, se pasó a una visión mucho más «pesimista», en la que se consideraba como ingenua toda aproximación estrictamente racional o planificadora, apostando por el libre juego pluralista como única explicación plausible y operativa de la formación de políticas sociales (Challis y cols., 1988). Si bien es aún predominante en los países de más tradición analítica en este campo la visión que hemos denominando como «pesimista», lo cierto es que parece imprescindible intentar, al menos, avanzar en ciertas formas de colaboración-coordinación-programación que permitan construir algo así como un modelo de programación consensuada.

Las condiciones o elementos que permitirían desarrollar el modelo «optimista», consenso en los objetivos, capacidad analítica suficiente y «altruismo» organizativo que posibilite una coordinación fluida, resultan ser bienes más bien escasos en nuestras administraciones. Ello no ha de implicar una conclusión de tipo hobbesiano sobre las relaciones intergubernamentales o interorganizativas, sino sólo constatar lo «raro» que resulta el que coincidan en un mismo momento y lugar las condiciones mencionadas.

Por otro lado, si bien el modelo «pesimista», basado exclusivamente en la interacción entre individuos, grupos y organismos, explica mucho mejor la realidad de nuestras administraciones públicas, no por ello debemos dejar de admitir que resulta demasiado estrecho o limitativo. Parece claro que la coordinación no resulta sólo del hecho de que se creen instancias de coordinación específicas, pero conviene asimismo recordar que los mecanismos de la interacción se producen en un marco organizativo e institucional marcado desde fuera del campo controlado por los diversos actores.

Por otro lado, ese modelo, que describe mucho más convincentemente que el modelo «optimista» los constantes fracasos que se dan al querer aplicar «desde arriba» un esquema ideal basado en la coordinación y la fluidez implementadora, no logra introducir en sus esquemas la capacidad de aprendizaje de las distintas «comunidades» sectoriales de políticos, técnicos y afectados, en el análisis constante de qué está pasando y por qué está pasando. Confundiendo además, al pasar el nivel prescriptivo, lo que acontece con lo que debería acontecer. Se cae así en el error inverso del modelo «optimista», en el cual se confunde futuro deseable con realidad, pero al menos desde ese modelo parece posible lo mejor, y no queda uno condenado a las limitaciones de la realidad, por bien explicada que esté.

Es desde ese conjunto de constataciones desde donde podemos plantearnos un modelo de programación social en el que podamos combinar la fuerza «arquitectural» o de gobierno de la realidad social del modelo «optimista», con la capacidad de explicación real, vital, de los procesos de implementación y de sus limitaciones del enfoque que hemos denominado «pesimista». Se trataría de no perder la voluntad programatoria y estratégica para hacer frente de manera coordinada y «racional» a los problemas sociales más urgentes, pero hacerlo recordando que todo ello puede quedar en buenos deseos si no se cuenta con la opinión y el acuerdo de aquellos que deben llevar a la práctica esos programas y los beneficiarios o receptores de los mismos.

Para ello debe aceptarse que no existe una sola racionalidad presente ante la problemática social a la que nos enfrentamos, sino que debe combinarse racionalidad con pluralismo, con diversidad, buscan-

do no sustituir la libre articulación y negociación entre intereses y puntos de vista, sino regulando su flujo. Una visión de programación desde «arriba», que incluya la perspectiva y la posibilidad de intervenir de los de «abajo», creando dinámicas, necesariamente de largo alcance, en las que se encuentren mecanismos de coordinación no basados en la autoridad formal de quien decide, sino en las conaprestaciones recíprocas que se obtienen.

4. **EL PROBLEMA DE LA EVALUACION. LAS LIMITACIONES DE LOS INDICADORES**

Uno de los temas esenciales y que con más énfasis se está abordando es el de encontrar instrumentos adecuados de medición de los rendimientos de las políticas sociales. También en este campo podemos considerar que se ha producido un importante esfuerzo de creación de indicadores que pretenden, con más o menos éxito, reflejar el grado de cumplimiento de los objetivos previstos, y avanzar en la consideración de los efectos que ello provoca en las coordenadas de partida del problema social a resolver.

El tema es particularmente importante porque sitúa el acento en la consideración del «éxito» obtenido, en el análisis de la eficacia de las medidas adoptadas, dejando a un lado quién ha decidido actuar y a través de qué organismos. Si aceptamos como creíble la hipótesis que considera que los mecanismos de legitimación de los diversos sistemas políticos se desplazan, de manera más o menos rápida, de un campo esencialmente ideológico a un terreno más vinculado a la capacidad de respuesta del sistema a las necesidades de los ciudadanos, el tema de la evaluación o de los mecanismos de medición de esa capacidad de respuesta pasarán a un primer plano.

Por otro lado, nos encontramos inmersos en una dinámica caracterizada por la complejidad de las relaciones intergubernamentales, con la consiguiente confusión y solapamiento de los ámbitos de competencia entre instancias de gobierno europeas, nacionales, autonómicas o locales; mientras también se observa, dadas las limitaciones actuales del gasto público, una creciente «delegación» de las «obligaciones» sociales de los poderes públicos a instancias no gubernamentales, léase privadas, comunitarias o de otro tipo (Lange-Regini, 1987).

Tanto uno como otro fenómeno pone de mayor relieve si cabe la necesidad de contar con instrumentos fiables de medición de resultados que posibiliten un adecuado control de las instancias decisorias o de origen de los recursos con que se operan.

Y ese es el ámbito en el que los problemas sociales demuestran la gran dificultad de «medir» su evolución o mejora (Rivlin, 1971). En educación resulta muy sesgado centrar la medición de resultados del sistema en las capacidades intelectuales de sus protagonistas, o su grado de éxito o fracaso escolar, sin atender criterios más sensibles de creatividad, fe en si mismos o entusiasmo por aprender. En el campo sanitario no bastaría con centrarnos en mortalidad, o en estadísticas de hospitalización, y lograr enfrentarnos a los temas de salud o bienestar. La medición de la pobreza por niveles de renta o el grado de satisfacción laboral por horas trabajadas serían otros ejemplos de distorsión en ámbitos propios de las políticas sociales. Todo ello sin mencionar el elevado grado de sofisticación que requeriría el querer medir trabajos de asistencia social en el campo psiquiátrico, o en el de la reinserción social.

Algunas observaciones generales podrían hacerse. Una sería evitar el considerar medidas singulares de medición, intentando la combinación de criterios diversos. Otro sería el que los instrumentos de medición reflejasen la dificultad de los problemas sociales a resolver. Probablemente será mejor considerar la capacidad de cambio de las situaciones de partida que los niveles absolutos de resultados obtenidos. Pero todo ello debe partir de la integración de los implicados en sus diferentes niveles de éxito o fracaso obtenidos. El tema resulta esencial, ya que sólo distinguiendo cuándo avanzamos o cuándo retrocedemos podremos mejorar nuestros métodos de trabajo en el campo social y las políticas que, a partir de ahí, se instrumentan.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- CHALLIS, L., y cols.: *Joint Approaches to social policy*, Cambridge University Press, Cambridge-Ma., 1988.
- DERY, D.: *Problem Definition in Policy Analysis*, University Press of Kansas, Lawrence-Ka.
- LANGE, P., y REGINI, M.: *Stato e Regolazione Sociale*, Il Mulino, Bologna, 1987.
- LINDBLOM, Ch.: *The Policy Making Process*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, Nueva York, 1980.
- PARISI, D.: *Non solo Tecnologia*, Il Mulino, Bologna, 1988.
- QUADE, E. S.: *Análisis de Formación de Decisiones Políticas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989.
- RIVLIN, A. M.: *Systematic Thinking for Social Actions*, Brookings Institution, Washington, 1971.
- RUFFOLO, G.: «Solo la Política potrà salvarci» en *Micromega*, pp. 191-211, 1989.
- SABATIER, P., y MAZMANIAN, D.: *Implementation and Public Policy*, Scotts-Foresman, Glenview-Ill, 1983.

SUBIRATS, J.: *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, INAP, Madrid, 1989.

WILDAVSKY, A.: *The art and craft of Policy Analysis*, Macmillan Press, Londres, 1979.

EVALUACION Y MAXIMIZACION DE POLITICAS SOCIALES

LUIS MORENO Y ERIO ZIGLIO

«En el principio Dios creó los cielos y la Tierra.

Y Dios contempló todo lo que había llevado a cabo diciendo: «He aquí unos excelentes resultados». Y tras aquella jornada de trabajo concluyó el Sexto Día.

Al Séptimo Día, Dios descansó. Entonces su Arcángel se le aproximó preguntándole: «Dios, ¿cómo sabes que lo que has creado es excelente?, ¿bajo qué criterios puede hacerse semejante aseveración?, ¿en qué datos se basa tu juicio?, ¿no eres parte demasiado interesada en el asunto como para formular una evaluación justa e imparcial?»

Dios meditó sobre estas cuestiones durante todo el día y volvió a descansar, no sin gran turbación. Al Octavo Día, Dios exclamó: «Lucifer, ¡vete al infierno!».

Así nació la evaluación en un momento de gloria y esplendor... Bajo ese legado seguimos actuando».

De la obra de Halcolm, *La Verdadera Historia de Paraíso Perdido*
(Adaptado de Patton, 1986, p. 9).

1. INTRODUCCION

Cada vez se precisa una mayor y mejor evaluación de las políticas sociales puestas en práctica en los ámbitos local, regional, estatal e internacional. Tal necesidad se hace apremiante respecto a los procesos

evaluativos en las áreas de la Asistencia Sociosanitaria, la Vivienda, la Protección Medioambiental, la Seguridad Social y el Trabajo Social.

Con el objetivo de maximizar las tareas evaluativas, constituye un presupuesto deseable la asunción de un modelo racional en el proceso de toma de decisiones, así como en la posterior implantación del programa o política de actuación. Semejante pauta ideal debería incorporar los siguientes estadios que a continuación se exponen:

1. Decisiones a decidir (fijación de un orden del día).
2. Decidir cómo se decide (metodología).
3. Definición de los problemas a tratar.
4. Previsión de futuros desarrollos de los problemas a abordar.
5. Fijación de prioridades y objetivos.
6. Análisis de opciones.
7. Puesta en vigor del programa, supervisión y control.
8. Evaluación.
9. Mantenimiento, continuación o terminación del programa puesto en vigor.

Es obvio que un proceso racional de toma de decisiones necesita operar de acuerdo a la provisión de información precisa y contrastada en todas las fases del proceso antes señalado, no sólo en la fase 8. Empero, el empeño concreto de enjuiciar un programa o política se circunscribe específicamente al estadio 8. Ahí es donde la evaluación —esté encaminada a medir eficiencia o eficacia— utiliza diferentes métodos de investigación para hacer acopio de información fiable ¹.

Ante tal situación es inevitable que surja un repertorio de preguntas del tenor siguiente: ¿Qué funciones realiza la evaluación en el desarrollo de las políticas o programas?, ¿qué diferencias puede aportar la evaluación en el proceso de toma de decisiones?, ¿con qué problemas metodológicos y organizativos se enfrenta la evaluación?, ¿se utilizan los resultados obtenidos por los programas de evaluación?, ¿cómo puede ser minimizada la infrautilización de los hallazgos aportados por la investigación? El presente trabajo trata de aproximarse a la problemática suscitada y dar una respuesta, aunque sea parcial, a dichas cuestiones. No se analiza de manera sistemática la aplicación de un tipo de evaluación a un país concreto o a un nivel de la administración en particular. Se trata de repasar aquellos conceptos e ideas que, a juicio de los autores, deberían tenerse presentes a fin de conseguir evaluaciones más fructíferas en la implantación y desarrollo de las políticas en el campo socio-sanitario.

¹ Para un análisis crítico de los enfoques a la toma de decisiones «racional», cf. Lindblom (1959), Braybrook y Lindblom (1963), Etzioni (1967), Jackson y Ziglio (1985) y Bertin (1989).

2. ¿QUE ES LA EVALUACION?

En una de las obras más notables sobre el tema, Patton analiza algunas definiciones y comentarios realizados por los asistentes de uno de sus cursos de formación. Son opiniones altamente indicativas del grado de diversidad existente respecto a las ideas, los usos y las conceptualizaciones sobre la evaluación (Patton, 1987, pp. 87-88). A continuación se reproducen algunas de ellas:

A) «A mi entender, la evaluación es como una llave inglesa ajustable. Se usa para atornillar y engarzar piezas mecánicas en un tipo de acción que debe realizarse con el debido cuidado y presión. Si se intenta apretar excesivamente el tornillo, éste puede romperse y con él la operatividad de todo el mecanismo. Algo parecido puede suceder con la aplicación de métodos evaluativos. A veces se ejerce tanta presión a un determinado programa o política que su aplicación resulta sobredimensionada y, a la postre, fallida».

B) «La evaluación puede compararse con un cepillo de dientes. Cuando se usa correctamente, las partículas y restos de comida desaparecen, lo que evita, entre otras cosas, la aparición de caries. También ayuda a mantener una dentadura sana. En cambio, si se le usa indebidamente las sustancias ajenas permanecerán en la boca, provocando muelas picadas, infecciones, etc. Utilizando este símil, la evaluación debe entenderse como un elemento que coadyuva a eliminar las partículas o pequeñas resistencias ajenas que entorpecen la puesta de un plan o una política concreta, al tiempo que lo mantienen dinámico y saludable».

C) «La evaluación es como una cámara fotográfica. Con ella se puede obtener una foto de la situación en un momento dado. Sin embargo, al igual que una máquina de fotografiar, la evaluación sólo muestra una instantánea y no todo el proceso en su conjunto. Indudablemente ello es muy útil, pero hay elementos de la globalidad que quedan inevitablemente ignorados».

D) «Para mí la evaluación es como un sobre vacío. Puede usarse para hacer llegar un mensaje a alguien. Yo, por ejemplo, quisiera recurrir a la evaluación para hacer llegar un mensaje a los patrocinadores de nuestro curso de formación. No creo que tengan ni la más mínima idea de lo que estamos haciendo aquí. Me cabe la esperanza, no obstante, de que lean mi carta cuando la reciban y saquen sus propias conclusiones».

E) «Mi pensamiento sobre la evaluación queda simbolizado por una bolsa de la compra vacía. Al oír mencionar que nuestro curso debía ser evaluado, todo lo que se me ocurrió fue buscar un lugar donde poder esconderme para meterme la bolsa vacía en mi cabeza. De tal manera, al no poder ver a nadie ni poder ser visto por nadie, la sensación de anonimato sería absoluta».

De estas opiniones puede extraerse una generalización también extensiva a profesionales, administradores, gerentes y usuarios de los servicios sociales. Todos ellos manifiestan fuertes sentimientos, preocupaciones y hasta miedos acerca de la evaluación, al tiempo que la perciben de manera desigual. Este aspecto debe tenerse muy presente respecto a los criterios, organización y funcionalidad de los métodos evaluativos. El uso del concepto de evaluación, por otra parte, varía según los diversos criterios que se empleen a la hora de enjuiciar tanto programas comprensivos como políticas sectoriales. La evaluación asume, consiguientemente, formas diferentes según el abanico de posibilidades metodológicas (Ziglio, 1983; Rossi y Freeman, 1987). En el Cuadro 1 se definen esquemáticamente distintos tipos de evaluación. Cabe establecer un rasgo común a todos ellos cual es el modo *sistemático* de obtener información sobre las actividades, características y resultados de las políticas, programas o acciones puestos en vigor (Weiss, 1977; Alkin y cols., 1979; Rutman, 1980; House, 1980).

De modo general puede afirmarse que la evaluación concentra su atención bien en los criterios de *eficacia* bien en los de *eficiencia* (Figura 1). El concepto de eficacia se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos en el desarrollo de un programa o una política concreta. ¿Se han conseguido los objetivos previamente establecidos?, es la pregunta inevitable y fundamental que la evaluación de la eficacia suele plantear al analizar la aplicación del programa.

La evaluación de la eficiencia, por otra parte, trata de determinar los costes relativos inherentes al logro de los objetivos enunciados en el programa o política a desarrollar. Aquí las cuestiones a afrontar son del tenor siguiente: ¿Con qué grado de economía han sido cumplidos los objetivos fijados en un principio?, ¿podrían establecerse programas alternativos que consiguieran los mismos resultados a un menor costo?, ¿es posible introducir cambios en el desarrollo del programa o la política puesta en vigor que lo hagan más eficiente sin incurrir en gastos adicionales?, ¿podrían reducirse los recursos (*inputs*) y, no obstante, obtenerse el mismo rendimiento?, ¿cabría lograr un mayor rendimiento sin incrementos de recursos (*inputs*)?

El propósito principal en la acumulación de datos destinados a la evaluación de políticas concretas difiere sustancialmente del que se realiza dentro del campo de la investigación científica. Esta indaga y trata de aflorar nuevos conocimientos o somete a prueba teorías para llevar a cabo generalizaciones a través del tiempo y del espacio. La evaluación de programas o políticas concretas, a su vez, se realiza para incidir en decisiones, clarificar opciones posibles, reducir el grado de incertidumbre y proporcionar información acerca de la eficiencia y eficacia deseadas. La investigación científica concentra primordialmente su

Cuadro 1. Tipos de evaluación

Análisis Coste-Beneficio: ¿Cuál es la relación entre los costes del programa a realizar y los resultados del mismo («beneficios»), expresados en términos monetarios?

Análisis Coste-Efectividad: ¿Cuál es la relación entre los costes del programa y los resultados (cuando los resultados no se pueden traducir en términos monetarios)?

Evaluación de la Eficacia: ¿Hasta qué punto es efectivo el programa desarrollado en la consecución de sus fines?

Evaluación de la Eficiencia: ¿Cuáles son los recursos (inputs) aportados al programa en relación al ratio personal/usuarios y a otros aspectos relativos a los niveles de actividad del programa puesto en marcha?

Evaluación Externa: La evaluación se lleva a cabo por personas no integradas directamente en el equipo que desarrolla el programa, con el fin de conseguir una mayor objetividad evaluativa.

Evaluación Interna: Realizado por miembros del equipo que lleva a cabo el programa o política puesta en marcha.

Evaluación Formativa: ¿Cómo puede mejorarse el programa que se está llevando a cabo?

Evaluación del Impacto: ¿Cuáles son los efectos directos e indirectos producidos con la aplicación del programa?

Evaluación de resultados: ¿Hasta qué punto los resultados que se esperaban obtener han sido cumplidos satisfactoriamente? ¿Cuáles son los efectos producidos por el programa en la conducta de los usuarios?

Evaluación del Proceso: ¿Cuáles son los aspectos más débiles y más consistentes en las actividades del día a día? ¿Puede mejorarse tal proceso de actividades?

Evaluación Conclusiva: ¿Debería continuarse el programa en el futuro? Si es así, ¿con qué alcance?

FUENTE: Carter y Wharf, pp. 26-28, 1973; Patton, pp. 346-347, 1986, y Rossi y Freeman, pp. 14-15, 1987.

interés en la validación teórica. La evaluación de los programas se interesa, a su vez, por la acción programática. Ambos enfoques, «científico» y «práctico», enmarcan el ámbito de interés de los estudios de evaluación en los últimos decenios.

Si bien la evaluación de la eficacia pone el énfasis de su análisis en objetivos y resultados (*objective-output*), la eficiencia concentra su atención en la relación generada entre recursos y resultados (*input-output*). En este contexto deben tenerse en cuenta dos importantes consideraciones:

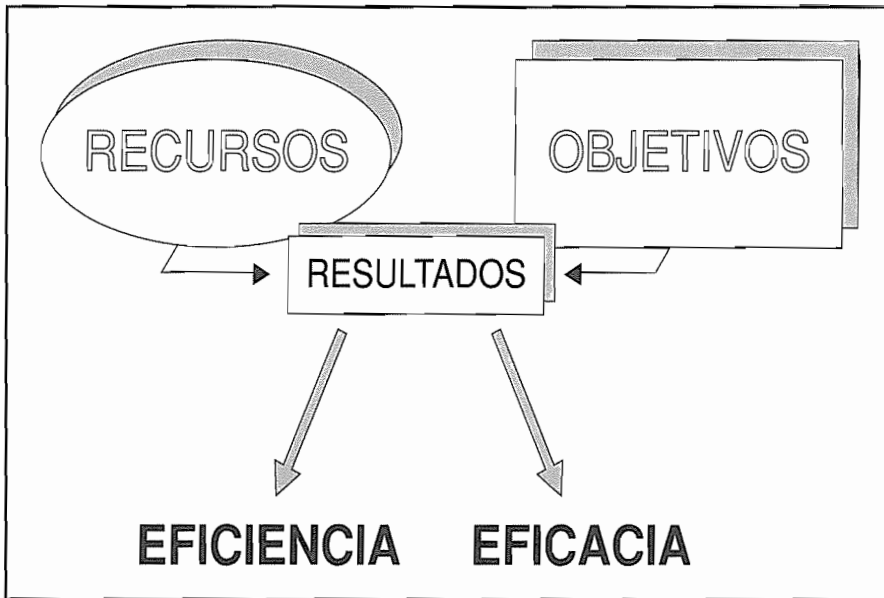


Fig. 1.—Eficiencia y eficacia evaluativas.

a) A la hora de buscar un enjuiciamiento de su eficacia o eficiencia, los responsables políticos, los gerentes y los administradores de programas deben especificar cuáles son los destinatarios de sus políticas y qué criterios se utilizarán para medir los efectos y posibles cambios introducidos en aquellas políticas o programas. La índole de la estrategia de intervención propuesta, en conexión con la política o el programa seleccionado, debería ser igualmente enunciada de antemano. Sin embargo, se puede comprobar a menudo cómo programas de política social o de la salud se caracterizan por la simple enumeración de fines descritos muy genéricamente y hasta vagamente. A veces se denota, simple y llanamente, la ausencia de una expresa declaración de fines. En estas circunstancias el ejercicio de la evaluación es ambiguo cuando no menos que imposible.

b) La producción de indicadores de rendimiento medibles, válidos, sensibles y fiables es esencial tanto para la evaluación orientada a la eficiencia como a la eficacia del programa o la política en vigor. De hecho, la medición del resultado aparece, bien sea como denominador o como numerador, en ambos modos de evaluación. La necesidad de mejorar la medición de resultados producidos por la puesta en vigor de políticas o programas es de una crucial importancia para realizar evaluaciones que sean metodológicamente aprovechables.

Suelen distinguirse dos enfoques específicos en el desarrollo de los

estudios de evaluación. Dichos enfoques se relacionan con las dimensiones formativa y conclusiva (*summative*) de la evaluación.

La *evaluación formativa* persigue obtener información relativa al grado de cumplimiento de un programa o política respecto de sus fines. Se ocupa, pues, del proceso en sí. La evaluación formativa requiere un alto grado de conocimiento de los múltiples aspectos presentes en los programas o políticas a desarrollar. En general, la evaluación formativa ayuda a observar con mayor claridad las metas propuestas, así como a identificar los cambios factibles que se requieren para mejorar la eficacia en las actividades del programa en marcha. Por ejemplo, la labor de supervisión y valoración de las actividades realizadas en las fases 1 y 2, reproducidas en el Gráfico 1, conlleva la obtención de información «formativa» respecto a cómo se desarrollaron las actividades, cómo se llevaron a cabo y cómo podían haberse mejorado.

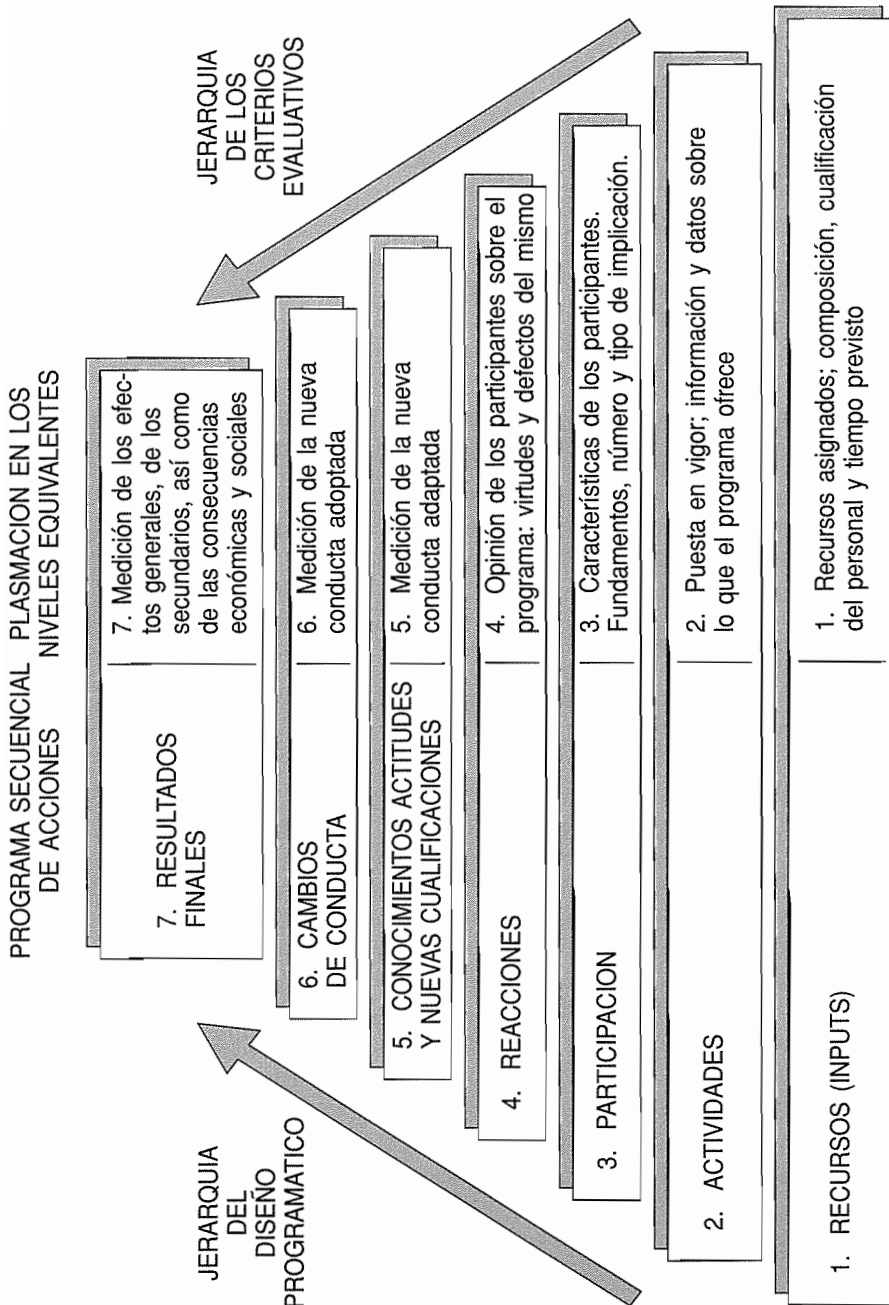
Por su parte, la *evaluación conclusiva* se ocupa del acopio y presentación de información para resúmenes y juicios valorativos del programa o políticas concretas llevadas a cabo. Se orienta prioritariamente, pues, a los resultados finales. La evaluación conclusiva busca contrastar los efectos y los costes del programa puesto en vigor con aquéllos otros de programas alternativos que persiguen las mismas metas. Ayuda, en suma, a decidir si un programa debe continuarse o no y, en caso afirmativo, en qué medida.

A modo de ejemplo, el Gráfico 1 muestra una secuencia típica de actuaciones que caracterizan a la mayoría de los proyectos de educación de la salud: 1) Los recursos se articulan a fin de conseguir que el programa esté en condiciones de ser iniciado; 2) Subsiguientemente, se pone en marcha el programa de actividades; 3) Se involucra a los participantes (estudiantes, profesores, padres, etc.); 4) Los participantes reaccionan a las experiencias lo que, a su vez, provoca: 5) Un mayor nivel de conocimientos y destrezas, así como cambios de actitud que pueden resultar en: 6) Una modificación de conductas para, finalmente, acabar en: 7) Un análisis de los efectos deseados o no deseados por el programa.

Naturalmente, en cada fase del desarrollo del programa pueden detectarse resultados que no tienen un mismo nivel de valoración. La zona más baja de la secuencia gráfica explicita los medios que se consideran necesarios para conseguir fines de un nivel más alto. La evaluación de dichos medios cumple una importante función formativa y proporciona información relevante para la interpretación de actuaciones producidas al final de la secuencia. La evaluación de este último estadio está estrechamente ligada a las labores de evaluación de resultados y tiende a desarrollar funciones de tipo conclusivo.

En suma, existen diversas razones por la utilización de un enfoque formativo o conclusivo, dependiendo de los objetivos y necesidades del

Gráfico. 1.—Jerarquía del diseño programático y de la evidencia evaluativa.



Fuente: Adaptado de Patton (1986, p. 170).

programa, política o acción a desarrollar. En general, y respecto a la evaluación de programas o políticas concretos, los funcionarios, responsables y ejecutivos al nivel estatal, así como los patrocinadores institucionales y los programas, suelen mostrarse más interesados en la obtención de un tipo de información «conclusiva». Pretenden conocer, ante todo, si el programa funcionó adecuadamente y si los efectos fueron los deseados, así como si se produjeron efectos secundarios inesperados y negativos. De acuerdo al tipo de información «conclusiva», necesitan determinar si el programa debería proseguirse, ser ampliado, reducido o, simplemente, abandonado ². Por su parte, el personal directamente implicado en la provisión a los usuarios de determinados programas, políticas o acciones puntuales, así como los responsables en la coordinación y seguimiento de los mismos, estarán generalmente más proclives a obtener un tipo de evaluación «formativa».

3. ASPECTOS METODOLOGICOS

Como correlato a nuestra exposición anterior cabe aseverar que no existe un único método de evaluación que sea adecuado a todas las situaciones. Un programa puede ser evaluado una vez producido el resultado final o en fases específicas de su desarrollo. La evaluación puede centrar su atención en el proceso o en el resultado y, asimismo, puede tener características de tono formativo o conclusivo. Sin embargo, la considerable variedad de técnicas disponibles según los propósitos perseguidos (Cuadro 1), pueden ser agrupadas en tres grandes categorías:

a) *Técnicas de supervisión*. Persiguen registrar lo sucedido durante el desarrollo del proyecto. Este tipo de técnicas basa su actuación en procesos de seguimiento para la revisión de las operaciones del programa, tales como estudios del cumplimiento de cronogramas y auditorías de tipo administrativo y de responsabilidad ejecutiva.

b) *Técnicas de coste analítico*. Su finalidad es la de tasar el valor relativo de un proyecto en relación a sus costes. Estas técnicas incluyen: contabilidad de costes y análisis de coste-beneficio y coste-eficacia.

c) *Técnicas de investigación social*. Tratan de descubrir relaciones de causalidad entre acciones del programa y resultados cuantificables. Las técnicas de investigación social más frecuentemente usadas para evaluar medidas de política social incluyen experimentos, diseños cuasiexperimentales, encuestas y estudios de casos concretos.

² Además de los resultados aportados por la evaluación, no cabe duda que en la decisión final incidirá un heterogéneo haz de factores tanto políticos, ideológicos y éticos.

Dados los vastos y complejos problemas metodológicos a la hora de realizar investigación de tipo evaluativo en el campo de la política social, es oportuno delimitar nuestra discusión a dos asuntos cruciales relativos a la eficacia. El primero de ellos trata de la *medición*. Los instrumentos para cuantificar están íntimamente ligados a la conceptualización y desarrollo de indicadores de resultados medibles, válidos, sensibles y fiables. Constituye ello, sin ningún género de duda, uno de los aspectos metodológicos más espinosos a los que se enfrenta la evaluación. Con el propósito de ilustrar la necesidad imperiosa de mejorar el establecimiento de indicadores de resultados apropiados, revisamos a continuación algunos de los ejemplos y enfoques más tradicionales, los cuales son aceptados universalmente en relación a los servicios sociales de asistencia a las personas mayores. Limitamos nuestra discusión al enjuiciamiento de los componentes específicos del bienestar de las personas en proceso de envejecimiento, en lo que hace referencia a los indicadores de resultados sobre la capacidad/incapacidad física de las personas mayores o, en otras palabras, la medición de su grado de dependencia y autonomía personales.

Uno de los primeros empeños por clasificar jerárquicamente de una forma ordenada y sistemática el nivel de las categorías de discapacidad es el conocido como «Índice de Independencia en las Actividades Cotidianas» (*Index of Independence in Activities of Daily Living*, Katz y cols., 1963). El Índice se relaciona con la evaluación de la independencia funcional respecto a seis funciones corporales básicas: asearse, vestirse, ir al retrete, desplazarse, contenerse y alimentarse. En el Cuadro 2 se reproduce sumariamente una descripción de las actividades dependientes e independientes respecto a las seis funciones antes enumeradas. Sin embargo, y aunque el Índice de Katz y cols., puede resultar útil en algunos casos, dicha clasificación no incluye indicadores de resultados sensibles o, en otras palabras, susceptibles de registrar los cambios de estado de las personas bajo observación, ya que sólo incorpora aquellos cambios que afectan al eje «dependencia-independencia». De hecho podrían detectarse variaciones dentro de las categorías de dependencia e independencia que no quedarían registradas por el Índice de Katz y cols. Esta carencia de sensibilidad le configura como un instrumento sin el deseado nivel de sofisticación que requiere la evaluación de un tipo de programas relacionados con la reducción del nivel de dependencia física en las personas mayores, como es el caso aquí revisado.

Otro conocido enfoque relacionado con la atención y cuidado de las personas mayores es el desarrollado por Carstairs y Morrison (1971). En dicho modelo, 14 posibles situaciones quedan relacionadas con tres funciones básicas: continencia, capacidad de autocuidado y estado mental. Se describe un continuo de estados que se extienden desde la

Cuadro 2. Índice de dependencia/independencia de las personas mayores en las actividades cotidianas

El Índice se basa en una evaluación de la dependencia o independencia de las personas mayores receptoras de asistencia socio-sanitaria respecto a las funciones básicas de bañarse, vestirse, ir al retrete, desplazarse, contenerse y alimentarse. Las definiciones específicas de independencia y dependencia se reproducen bajo el Índice clasificatorio expuesto por Katz y cols. (1961).

- A) Independiente total.
 - B) Independiente salvo una función.
 - C) Independiente salvo bañarse y otra función adicional.
 - D) Independiente salvo bañarse, vestirse y otra función adicional.
 - E) Independiente salvo bañarse, vestirse, ir al retrete y otra función adicional.
 - F) Independiente salvo bañarse, vestirse, ir al retrete, desplazarse y otra función adicional.
 - G) Dependiente en todas las seis funciones.
- OTROS. Dependiente en, al menos, dos funciones sin ser incluido en las categorías C, D, E o F.

Asearse

Independiente: Capaz de bañarse por sí mismo completamente. Puede requerir asistencia respecto a una parte del cuerpo (espalda o una extremidad discapacitada).

Dependiente: Incapacidad para bañarse por sí mismo. Requiere asistencia respecto a más de una zona corporal, así como a entrar o salir del baño/ducha.

Vestirse

Independiente: Capaz de acceder a la ropa y ponérsela, incluida la tarea de ajustársela (se excluye la tarea de atarse los zapatos).

Dependiente: Incapaz para vestirse por sí mismo, total o parcialmente.

Ir al baño

Independiente: Puede entrar y salir del retrete; desabrocharse y abrocharse los vestidos para las funciones fisiológicas y limpiarse los órganos de excreción. Puede utilizar el orinal durante la noche.

Dependiente: Recibe asistencia permanente para acceder y usar el retrete.

Desplazarse

Independiente: Capaz de ocupar y abandonar la cama, o silla de reposo, por sí mismo.

Dependiente: Requiere asistencia para desplazarse.

Contenerse

Independiente: Capaz de realizar micción y defecación por sí mismo.

Dependiente: Incontinencia parcial o total en ambas funciones fisiológicas. Control externo mediante enemas, sondas, así como uso de orinales.

Alimentarse

Independiente: Capaz de llevarse la comida a la boca (funciones como cortar la carne o poner mantequilla al pan están excluidas de la evaluación).

Dependiente: Requiere asistencia en la alimentación.

FUENTE: Katz, S.; Ford, A. B.; Moskowitz, R. W.; Jackson, B. A., y Jaffe, M. W., pp. 914-919, 1961

Cuadro 3. Niveles de autonomía e impedimento físico de las personas mayores en el desarrollo de sus actividades cotidianas

1. Ausencia de deterioro físico o mental que impida el autocuidado personal. Inexistencia de discapacidades adicionales.
2. Ausencia de impedimentos para el autocuidado personal. Inexistencia de discapacidades adicionales, salvo alguna pequeña dificultad en una o dos de las funciones de movilidad, continencia y estado mental.
3. Como en el nivel 1, aunque con discapacidades adicionales.
4. Como en el nivel 2, aunque con discapacidades adicionales.
5. Ausencia de impedimentos para cuidado de sí mismo. Deterioros moderados en todas las funciones de movilidad, continencia y estado mental. Con o sin discapacidades adicionales.
6. Cualquier persona con un nivel de deterioro que impide su inclusión en cualquiera de los niveles del 1 al 5. Cualquier persona con un deterioro moderado de movilidad o con impedimentos en el cuidado de sí mismo.
7. Personas con deterioros moderados en su estado mental, pero sin dificultades mayores de movilidad y continencia.
8. Personas con un deterioro moderado en la continencia, pero sin ningún otro impedimento en las otras funciones.
9. Personas con un deterioro moderado en la continencia, en cualquier estado de movilidad, postración en cama y condición mental.
10. Deterioros moderados en ambos, estado mental y movilidad, pero con algunas dificultades de continencia.
11. Confusión mental severa. Ausencia de estado de postración en cama. Algunas complicaciones de continencia y movilidad.
12. Sin confusión mental severa, pero con graves deterioros en una o en ambas funciones de la continencia y la movilidad.
13. Confusión mental severa con graves deterioros en el estado mental y el control de la continencia.
14. Graves deterioros en los tres estados de continencia, movilidad y estado mental.

FUENTE: Carstairs, V., y Morrison, M., *pássim*, 1971.

ausencia de impedimento en el desarrollo de dichas funciones a la condición de severo deterioro en cualquiera de las tres (Cuadro 3). Este modelo supone una indudable mejora en la delimitación de las condiciones de autonomía de las personas mayores, sobre todo por su discriminación de las 14 situaciones respecto a las tres funciones y, consiguientemente, por su capacidad de identificar estados diferenciales más circunscritos y precisos. Sin embargo, se hace difícil obtener de este enfoque un marco fiable mediante el cual puedan definirse con mayor precisión las transiciones de uno a otro nivel. La detección de

dichas transiciones —o cambios de un estatus a otro— son de la máxima importancia para la consecución de una correcta evaluación respecto a la eficacia de los servicios sociales recibidos por dichos usuarios de mayor edad.

Otro ejemplo a revisar es el conocido modelo de Townsend (1962), que se basa en un sistema de puntuación. Se proponen cuatro tipos de actividades: movilidad y cuidado personal, asistencia domiciliaria, comunicación y actividades encaminadas a superar situaciones de discapacidad (Cuadro 4). La utilización de puntuaciones uniformes en todo el Índice persigue la obtención de un sistema de detección de los efectos de la discapacidad y deterioros personales. Este método, empero, no parece ser suficientemente sensible para denotar las variaciones producidas en el estado del usuario. Por otra parte, la interpretación de las diferentes puntuaciones (0, 1, 2) no constituye siempre una tarea tan sencilla como cardinalmente se presenta ³.

Del examen de los ejemplos y modelos analizados anteriormente se colige la conveniencia de proseguir la tarea de investigación con el objeto de una mejor conceptualización y confección de indicadores de resultados. El reto no se circunscribe solamente a la necesidad de desarrollar indicadores sensibles. La validación y fiabilidad comportan criterios difíciles de confrontar a la hora de establecer un sistema de indicadores más apropiados. Conceptos como la calidad de vida, el bienestar y el nivel de salud son complicados de medir. Así, a menudo se «fuerza» a los investigadores a utilizar instrumentos inadecuados para proveer la información requerida, aun a sabiendas ellos mismos del carácter poco fiable de aquéllos (Sheldon y Freeman, 1970). Más aún, la mayoría de las organizaciones relacionadas con el desarrollo de políticas públicas raramente tienen los recursos, los conocimientos técnicos y la intuición para destinar tiempo y dinero con el fin de conseguir un desarrollo instrumental en relación a la evaluación. Pueden citarse un buen número de ejemplos a este respecto.

Supongamos que la evaluación de la eficacia de un programa concreto disponga de instrumentos de medición apropiados. Supongamos, asimismo, que la evaluación haya señalado la poca eficacia de un determinado programa en el logro de sus objetivos preestablecidos. Llegados a este punto, no puede concluirse que los aspectos metodológicos hayan concluido sin más. El problema aquí concierne a la evidencia que los evaluadores deberían proveer a los responsables del programa. Tales pruebas dilucidarían la cuestión de si los resultados

³ Para una crítica más detallada de los problemas metodológicos que comporta la definición de indicadores de resultados válidos, especialmente en el campo de la evaluación de la eficacia de las políticas asistenciales para las personas mayores, cf. Wright (1974 y 1978), Furnò y Ziglio (1980), y Bertin (1989).

Cuadro 4. Puntuación del nivel de asistencia propia de las personas mayores en el desarrollo de sus actividades cotidianas

<i>Actividad necesaria para el cuidado propio</i>	<i>Con alguna dificultad</i>	<i>Con parcial o moderada dificultad</i>	<i>Sin ninguna o poca dificultad</i>
<i>Movilidad y cuidado personal</i>			
1. Entrar y salir de la cama	0	1	2
2.:			
a) Desayunar, aseo de cara y manos.	0	0	2
b) Sin desayunar:			
i) andar por la casa	0	1	2
ii) Salir de la casa	0	1	2
3. Bajar y subir escaleras	0	1	2
4. Aseo general	0	1	1
5. Vestirse.	0	1	1
6. Baño y ducha	0	1	1
<i>Labores hogareñas</i>			
7. Preparar comidas	0	0	1
8. Limpieza de la casa	0	0	1
9. Coordinación mental en la realización de otras tareas caseras	0	1	2
<i>Comunicación</i>			
10. Ver	0	1	2
11. Oír	0	0	1
12. Hablar	0	1	2
13. Articular pensamientos para dialogar o para otros fines de comunicación social	0	1	2
<i>Actividades necesarias para superar discapacidades especiales</i>			
14. Sentarse y moverse sin caídas o desmayos	0	1	2
15. Control de la micción o defecación.	0	1	2
16. Dominar otros impedimentos sin necesidad de ayuda *	0	1	2

* Siempre que impliquen una restricción de actividades —o imposibilidad de realizarlas— que no se relacionan en el cuadro, así como cuando conllevan el desarrollo de actuaciones especiales.

FUENTE: TOWNSEND, P., pássim, 1962.

insatisfactorios deberían ser atribuidos o no a *errores en el programa* (por ejemplo, en el modo en el cual el programa se puso en marcha) o *errores teóricos*, o sea aquéllos que conciernen a posibles equivocaciones sobre los supuestos teóricos y no relacionados con la puesta en marcha del programa (véase Gráfico 3).

Con el fin de determinar fallos en el desarrollo de los programas, Tripodi y cols., (véase también, Carter y cols., 1973 y Ziglio, 1983) han sugerido un tipo específico de enjuiciamiento procedimental al que se denomina *evaluación diferencial*. El objetivo de este modelo es la producción de bloques de información relativos a los esfuerzos, la eficacia y la eficiencia en el logro de los objetivos programáticos. Para facilitar la identificación de posibles fallos programáticos, los «esfuerzos»⁴, la «eficacia» y la «eficiencia» son cuantificados en todas las fases importantes en el desarrollo del programa. En la aplicación de programas específicos de política social, Tripodi y cols. (1971), por ejemplo, proponen que se deben identificar tres fases sustanciales: «iniciación programática», «contacto programático» e «implantación programática» (véase Gráfico 2).

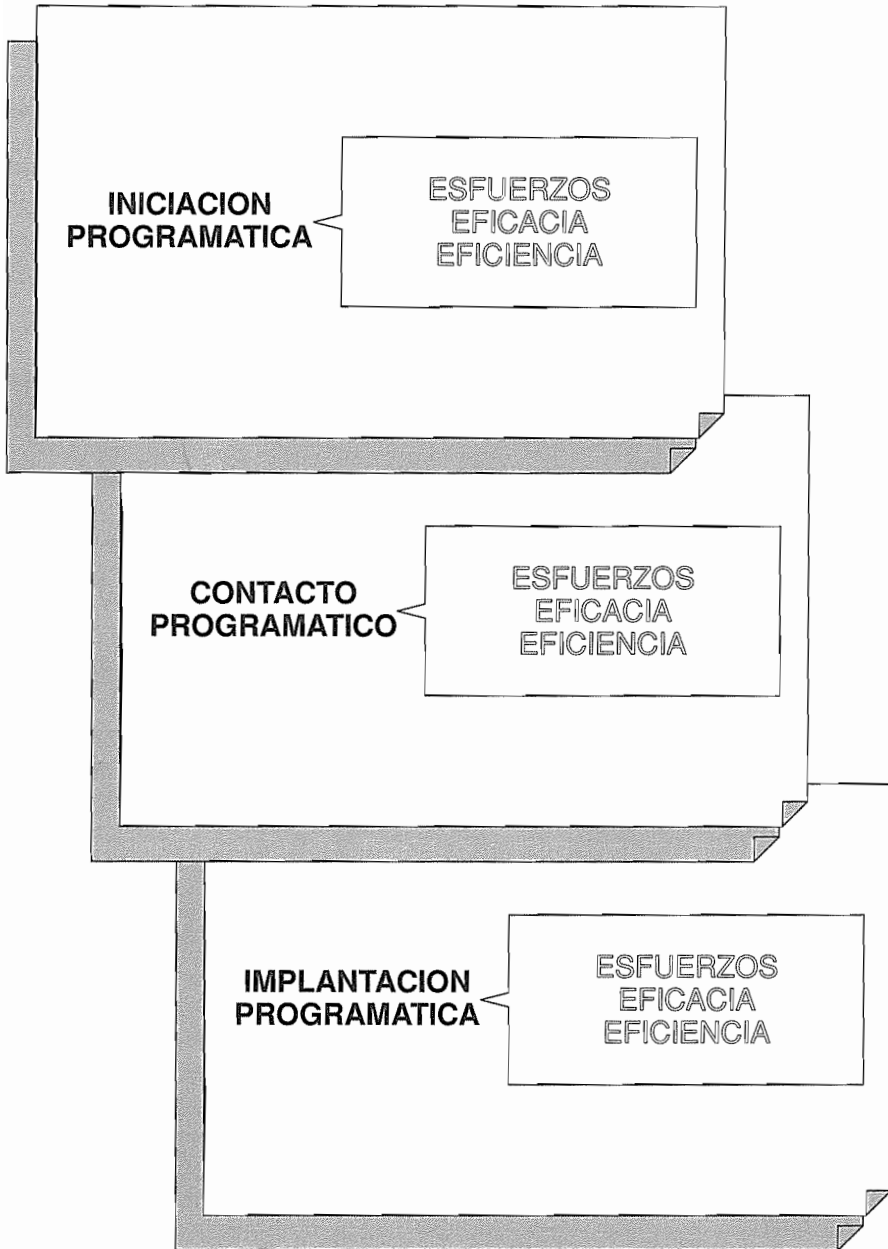
4. UTILIZACION EVALUATIVA

Por lo general, los estudios sobre la evaluación suelen hacer hincapié en el problema de la «inutilización» de los resultados (Coleman, 1972; Andersen, 1975; Coplan y cols., 1975; Guttentag y cols., 1975; Weiss, 1977; Weiss y Bucuvalas, 1980a/b; Braskamp y Lindblom, 1980, y Patton, 1986). En particular, los investigadores acostumbran a culpar a los responsables ejecutivos de la puesta en marcha de políticas públicas por no haber especificado claramente qué clase de evaluación persiguen, así como por la frecuente formulación de objetivos confusos y hasta equívocos. Los responsables de los programas (políticos y técnicos) contraatacan con argumentos tales como, «no recibimos a tiempo la información que precisábamos y cuando la obtuvimos no era la que esperábamos». La relación entre el productor de información y su usuario suele ser motivo de frustración, contrariedad, actitudes defensivas o incluso cinismo (Patton, 1986).

Leviton y Hugues (1981) consideran que existen cinco condiciones que afectan prioritariamente al sistematismo y consistencia de la utilización de la evaluación: a) relevancia; b) comunicación entre evaluadores y usuarios de la evaluación; c) procesamiento de la

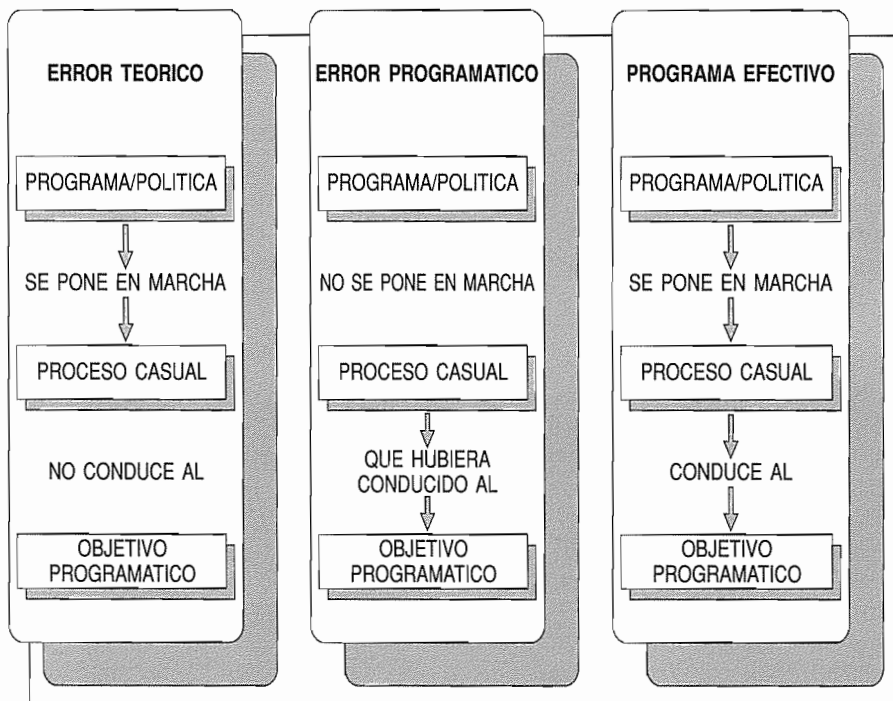
⁴ Considérese, por ejemplo, la motivación del personal técnico adscrito al programa o política puesto en marcha, así como la cantidad medible del trabajo generado.

Gráfico. 2.—Elementos de la Evaluación Diferencial .



Fuente: Adaptado de Patton (1986, p. 173).

Gráfico 3.—Secuencias en la aplicación de programas o políticas.



información por parte de los usuarios; d) plausibilidad de los resultados de la evaluación, y e) participación y apoyo de los usuarios. De los trabajos de Leviton y Hugues (1981), Weiss y Buculavas (1980a/b), Solomon y Shortell (1981) y Rossi y Freeman (1987) pueden extraerse un número de provechosas consideraciones generales respecto a la utilización —y subutilización— de la evaluación:

1. Dado que las evaluaciones se realizan por encargo de grupos específicos de individuos e instituciones, los evaluadores deben estar familiarizados con los valores, estilos cognitivos e intereses de los ejecutivos o decisores (*decision-makers*), así como de los compromisos en juego por parte de los responsables en la implementación factual de los programas.

2. Los resultados de la evaluación deben acompasarse temporalmente con el desarrollo de las políticas puestas en vigor y deben estar disponibles en el momento oportuno. Objetivo, pues, de los evaluadores es el de encontrar un balance apropiado entre el ritmo temporal y la accesibilidad a las conclusiones evaluativas mediante la realización de análisis meticulosos y comprensivos. A veces, sin embargo, las

características de la audiencia a la que se dirige el evaluador hace más apropiado la presentación «informal» —incluso verbal— de los informes que la publicación de sus hallazgos en una reputada revista académica o mediante un sesudo *dossier*.

3. Los apartados de utilización y difusión deberían ser parte integral del diseño evaluativo. De esta manera los resultados evaluativos también se tendrían en cuenta y serían maximizados al incorporar el aspecto formativo de los usuarios de los mismos. Ello comporta el examen de los puntos fuertes y débiles de los análisis realizados, así como la articulación del modo en que la información generada por la evaluación puede ser transmitida por los ejecutivos y responsables de los programas/políticas/acciones a las instancias a las que tienen que rendir cuentas. Para ello una anticipación en la determinación de las posibles críticas es muy aconsejable.

4. La evaluación debe incluir una valoración de su propio uso. Los evaluadores y ejecutivos (*decision-makers*) compartirían, de tal manera, un acuerdo común respecto a los propósitos por los cuales se lleva a cabo el estudio evaluativo, así como respecto a los criterios bajo los cuales su utilización posterior se consideraría como fructífera.

Weiss (1972), Wildavsky (1972), Gustafssen (1986) y Frank (1986) exponen que las causas de la infrautilización de la evaluación son numerosas y de carácter vario: desde la propia personalidad del investigador o responsable ejecutivo (*policy-maker*) a problemas metodológicos de cuantificación, así como a condicionamientos financieros. Todo ello limita el alcance de las recomendaciones fruto de la evaluación. Otras razones se basan en la falta de ajuste temporal para hacer disponible la información a los responsables de la puesta en marcha del programa (*policy-makers*). En el Cuadro 5 se reproducen sumariamente las razones principales por las cuales se realizan trabajos de evaluación de la puesta en vigor de políticas públicas en general.

Hasta tiempos recientes, no pocos investigadores consideraban que su responsabilidad se circunscribía meramente a diseñar estudios de evaluación, recoger información y publicar los resultados. Lo que hiciesen o dejaran de hacer los responsables (*policy-makers*) no era asunto suyo. El rigor metodológico y la calidad técnica eran las principales preocupaciones de los investigadores. El uso de la evaluación no era un asunto de su incumbencia. El rigor metodológico suponía generalmente un diseño experimental, información de carácter cuantitativo y un detallado análisis estadístico. El problema de los investigadores no era si los responsables en la toma de decisiones entendían o no los análisis complejos que frecuentemente se llevaban a cabo (Patton, 1986).

Cuadro 5. Razones y finalidades del uso evaluativo

¿Por qué la evaluación?

1. Para demostrar a los demás que la política o el programa es/ha sido acertado.
2. Para determinar si un programa va por el buen camino.
3. Para determinar la efectividad del programa a fin de satisfacer las necesidades por las cuales se creó.
4. Para justificar gastos presupuestados o proyectados.
5. Para determinar los costes de un programa relativos a los recursos humanos o financieros.
6. Para apoyar la expansión de un programa.
7. Para comparar diversos tipos de programas en términos de eficacia/eficiencia.
8. Para satisfacer las demandas de los funcionarios responsables de los servicios sociales, los cuales exigen pruebas de los efectos de los programas.
9. Para retrasar la decisión de poner en marcha una nueva política o programa mediante la petición de evaluaciones y pruebas que justifiquen la efectividad de dicha política o programa.

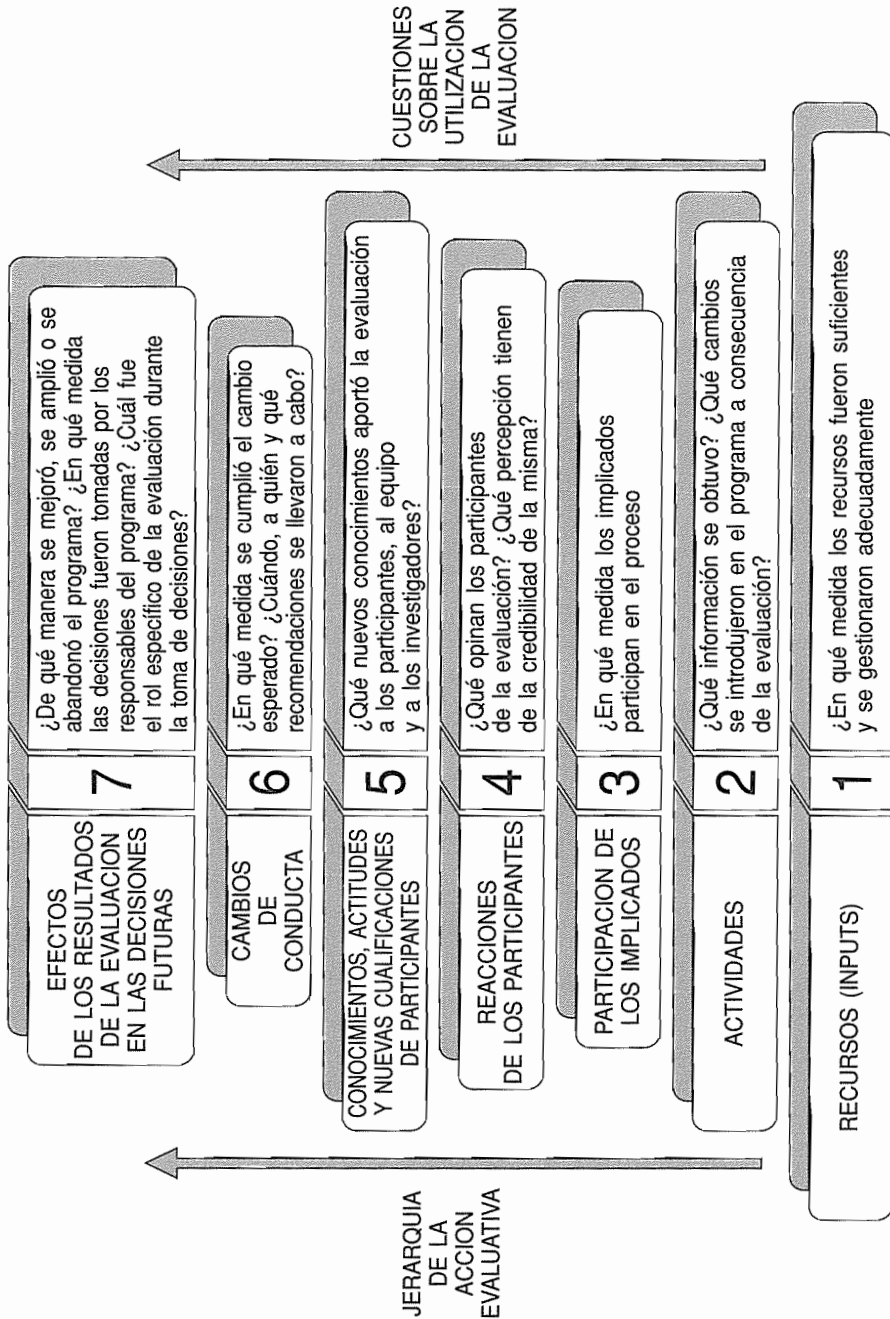
NOTA: Adaptado de una idea de Shortell y Richardson, pássim, 1978.

En la actualidad se patentiza que un mayor rigor metodológico no soluciona por sí solo el problema de la utilización —a menudo, subutilización— de la evaluación. Producir evaluación es una cosa y otra bien diferente es utilizarla apropiadamente. Retomemos el ejemplo citado en el apartado 2 relativo a la cadena secuencial en el desarrollo de un programa de educación de la salud y observemos cómo la misma jerarquía puede ser aplicada para evaluar evaluaciones.

El Gráfico 4 nos muestra una jerarquía de responsabilidades evaluativas a diferentes niveles en la toma de decisiones sobre el uso de la evaluación (Patton, 1986; Ziglio, 1990). Cada eslabón puede ser evaluado según el uso realizado de la evaluación. El personal integrado en el programa puede estar interesado en cuestiones evaluativas muy diferentes de las que conciernen a investigadores de la evaluación o a funcionarios del organismo financiador, pongamos por caso. Por ello, se hace conveniente que las expectativas de los diversos usuarios de la evaluación sean claramente establecidas antes de realizar la evaluación de un programa o una política concreta.

Con el fin de lograr una utilización más efectiva de la evaluación, los investigadores y técnicos evaluadores deberían preocuparse muy principalmente del examen de los métodos óptimos de exponer los resultados de la evaluación. El voluminoso informe que estamos

Gráfico 4.—Evaluar la Evaluación



Fuente: Adaptado de Patton (1986, p. 173)

acostumbrados a leer es, en muy raras ocasiones, el medio más adecuado para presentar evidencia evaluativa. Los esfuerzos, en suma, deben encaminarse a contrastar diferentes formas de presentar la información de la investigación realizada.

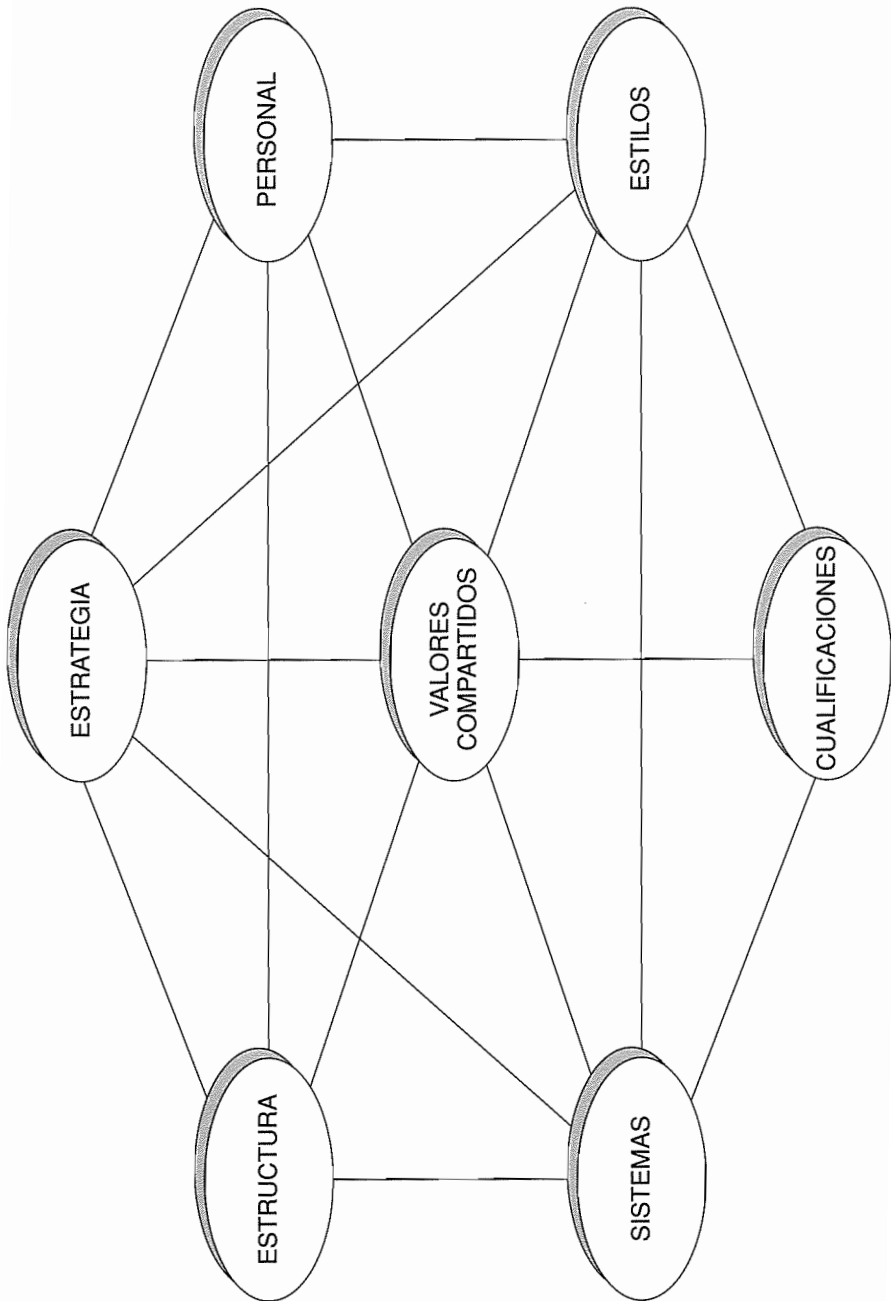
Se necesita realizar un trabajo más imaginativo con el fin de enjuiciar la actitud de los patrocinadores que buscan información y de aquellas otras personas en situación de aplicar posteriormente los resultados de la investigación. Hoy en día y con las oportunidades que nos ofrece la última tecnología de la información (informatización de la recogida y almacenamiento de datos, así como de su recuperación y procesamiento), la presentación de los resultados puede hacerse de modos diferentes para maximizar las expectativas tanto de los profesionales técnicos de los servicios sociales, como de los políticos o ejecutivos integrados en los diversos niveles del proceso de toma de decisiones.

Es más, cualquiera que esté integrado en un proceso de evaluación debería disponer de un conocimiento comprensivo sobre el proceso de toma de decisiones en el área específica de la política adonde se dirige la valoración en curso. Muy frecuentemente investigadores, académicos y otros profesionales que desarrollan actividades de investigación evaluativa descuidan el conocimiento comprensivo, el cual es de crucial importancia. Los contextos de toma de decisiones, como cualquier otra forma de comportamiento organizativo, pueden ser descritos de diversas maneras. Analizamos, a continuación el modelo conocido como 7-S⁵. Mediante éste se configura un contexto organizativo constituido por la estructura, los sistemas, el personal, el estilo, la estrategia, las cualidades personales y los valores compartidos (Figura 2). Todos estos elementos se combinan en la creación de una cultura característica de la organización. Dicha cultura afecta a los procedimientos a través de los cuales una organización dada —por ejemplo, en un contexto de toma de decisiones— necesita de enfoques de negociación y actuación concretas, como es el caso de la aplicación de los resultados aportados por la evaluación.

Recurriendo a los elementos integrados en el modelo 7-S, Winsemius ofrece una serie de ejemplos alegóricos mediante la descripción de cuatro culturas básicas relacionadas con deportes populares en Norteamérica y Gran Bretaña: Fútbol norteamericano, Béisbol, Baloncesto y Cricket. El Fútbol comporta una estructura jerárquica piramidal con un flujo de información desde arriba a abajo a través de series de órdenes e instrucciones que provienen fundamentalmente del «mariscal de campo»

⁵ El modelo conceptual desarrollado por Winsemius (1988), responde a siete vocablos que en inglés comienzan con la letra «S»: *structure, system, staff, style, strategy, skills y shared values*.

Fig. 2.—El modelo 7-S.



Fuente: Winsemius (1988, p. 35).

(*quarterback*). Cada miembro del equipo aporta unas cualidades específicas al puesto que ocupa en el campo y a las funciones a desarrollar. Un mínimo de improvisación y de errores conforman el estilo de juego a desarrollar por cada componente del equipo. Los jugadores de béisbol, por su parte, actúan cada uno de ellos como entidades independientes que, a turnos, encaran al lanzador (*pitcher*) del equipo contrario. A todos se les atribuye *a priori* la ambición de convertirse en «primeras figuras» o «estrellas» y, por tanto, suelen adoptar una actitud más emprendedora e individualista. La cultura baloncestística es, a su vez, diferente. En este caso el énfasis recae en el trabajo de equipo y el estilo está acorde con una estructura de interdependencia horizontal. El último juego analizado por Winsemius es el cricket. Aquí la estructura es descentralizada y las cualidades individuales son más acordes con las de vigilancia permanente. El jugador debe estar alerta en todo momento al curso de la bola y, por tanto, el estilo de juego es más contenido o «autocontrolado».

Como correlato al modelo 7-S cabe colegir para el evaluador la conveniencia de adoptar una «sensibilidad situacional». Ello se logra mediante la identificación de los objetivos del grupo u organización objeto del estudio, así como de sus valores y su peculiar tipo de cultura corporativa. Todo ello redundará, a su vez, en un mejor uso de la evaluación en el proceso de toma de decisiones.

Por su parte, Patton (1987) propone para los evaluadores la asunción de una serie de compromisos, sensibilidades y cualidades personales especiales con el fin de maximizar el uso de la evaluación. Entre ellos deben destacarse los siguientes:

- Compromiso personal con respecto al uso de la evaluación.
- Cualidades para ayudar a formular a los no-investigadores cuestiones de carácter evaluativo sustancial.
- Sensibilidad política y dotes diplomáticas.
- Cualidades para la comunicación interpersonal.
- Un amplio abanico de métodos alternativos de evaluación.
- Cualidades para dirigirse a audiencias de composición muy variada mediante distintos niveles de sofisticación en la presentación de los análisis e investigaciones.
- Creatividad.

Al describir esta relación, Patton llama la atención sobre los cambios de énfasis que tienen lugar en el transcurso de la evaluación conforme ésta avanza. Cambios que se deben a un número de consideraciones varias, algunas de las cuales repasamos a continuación:

1. Naturaleza de los métodos de evaluación que deben incorporar la posterior utilización de la misma; conveniencia y posibilidades de

desplegar al completo el proceso evaluativo, e influencia de las prácticas políticas implicadas en el desarrollo de la evaluación.

2. Traslación de un predominio de los métodos puramente cuantitativos y experimentales hacia opciones de carácter múltiple, de acuerdo a la especificidad del contexto en el que se desarrolla la evaluación.

3. Ampliación del ámbito de la evaluación desde el interés concreto de saber si un programa/política/acción ha conseguido sus objetivos hasta la atención de un creciente número de cuestiones, propósitos, enfoques, modelos y usos, a veces interrelacionados entre sí.

4. Progresivo rechazo —implícito o explícito— de los usuarios de la evaluación hacia informes de corte académico y que no se ajustan a sus expectativas concretas.

5. Mayor profesionalización de los evaluadores que han incrementado notablemente sus conocimientos mediante las experiencias aportadas por la gran expansión de las políticas de servicios sociales durante los decenios de los años setenta y ochenta en Europa occidental y Norteamérica. En este proceso de maduración, los profesionales de la evaluación han focalizado su interés en el análisis de los valores corporativos en concurrencia, así como en los conflictos específicos presentes en cada ámbito de evaluación. Todo ello desde una perspectiva superadora de la mera interpretación instrumental —«lógica» y «racional»— de datos e informaciones pulcramente recopilados.

Las transformaciones de los paradigmas evaluativos apuntan, en su gran mayoría, hacia un énfasis en la creatividad de los enfoques que puedan aportar un mayor grado de conformidad con las situaciones a analizar. Se apunta, pues, a una mayor interdependencia entre el enfoque «tecnocrático» de los evaluadores con los intereses específicos de los responsables de las políticas implantadas. Entre estos últimos destacan los imponderables de la acción política cotidiana, así como las limitaciones presupuestarias a la hora de diseñar evaluaciones de alto alcance.

La evaluación, pues, debe ser utilizable. Debe ayudar al desarrollo del programa sin impedir su acción. Por eso, además de una metodología consistente, la correcta utilización de la evaluación depende en buena medida en comprender qué se espera de ella y en definir los límites dentro de los cuales la información por ella generada debe aplicarse. Con este fin es decisiva la articulación de procesos participativos que integren tanto a evaluadores como a usuarios de la evaluación.

CONCLUSION

La evaluación de la política social es una tarea emblemática a desarrollar en la sociedad de la información de nuestros días. La

preocupación por el uso y destino de la evaluación es parte del problema de la producción y utilización de la información en nuestra sociedad industrial avanzada. Vivimos en un mundo donde la capacidad de generar, almacenar, recuperar, transmitir y comunicar instantáneamente información es cada vez mayor. Ello tiene implicaciones profundas en el desarrollo, puesta en práctica y evaluación de la política social.

Parece obvio que los aspectos incardinados en la producción y utilización de información serán cada vez más sustanciales en la necesaria interrelación entre ciencia y actividad gubernamental. La tarea de conducir y maximizar la evaluación de programas y políticas es trascendental en la adecuación institucional que hoy exige la sociedad. Tal adecuación institucional en el campo de la política social necesita encontrar modos de evaluación apropiados para enjuiciar la eficacia de los diversos programas de lucha contra la pobreza, la enfermedad, el desempleo, la delincuencia, la degradación medioambiental y la desigualdad social.

Los retos con los que se enfrentará la política social en los años venideros no serán tanto los del almacenamiento y obtención de información, como los de saber cuál debe ser la información pertinente a obtener y a procesar. Ello estará íntimamente ligado a la acción de procurar que se utilice lo que se conoce respetando, al mismo tiempo, los requisitos metodológicos y éticos que requiere una sociedad más democrática.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFIA ORIENTATIVA

- ADAMS, B., y SHERMAN, B.: «Sunset Implementation: A Positive Partnership to Make Government Work», en *Public Administration Review*, 36 enero-febrero, pp. 78-81, 1978.
- ALKIN, M. C.; DAILLAK, R., y WHITE, P.: *Using Evaluations: Does Evaluation Make a Difference?*, Sage, Beverly Hills, California, 1979.
- ANDERSEN, R.: «Social Factors Influencing Administrators' Use of Research Results: Some Hypotheses», *Inquiry*, 12, pp. 235-259, 1975.
- ARMSTRONG, M.: *How to be a Better Manager*, Kogan Page, Londres, 1987.
- BENNET, C. F.: *Analysing Impacts of Extension Programs*, US Department of Agriculture, Washington, DC, 1979.
- BENNET, C. F.: *Reflexive Appraisal of Programs*, Cornell University Media Services, Ithaca, Nueva York, 1982.
- BERNSTEIN, I., y FREEMAN, H. E.: *Academic and Entrepreneurial Research: Consequences of Diversity in Federal Evaluation Studies*, Russel Sage, Nueva York, 1975.
- BERTIN, G.: *Decidere nel Pubblico*, Franco Angeli, Milán, 1989.

- BRASKAMP, L. A., y BROWN, R. D. (eds.): *Utilization of Evaluative Information*, Jossey-Bass, San Francisco, 1980.
- BRAYBROOKE, D., y LINDBLOM, C. E.: *A Strategy fo Decision*, MacMillan, Londres, 1963.
- CAMPBELL, D. T.: «Reformas as Experiments», en *American Psychologist*, 24, abril, pp. 409-429, 1969.
- CAPLAN, N.; MORRISON, A., y STAMBAUGH, R. J.: *The Use of Social Science Knowledge in Policy Decisions at the National Level*, Institute for Social Research, University of Michigan, Ann Arbor, 1975.
- CARSTAIRS, V., y MORRISON, M.: *The Elderly in Residential Care*, Scottish Home and Health Department, Edimburgo, 1971.
- CARTER, N., y WHARF, B.: *Evaluating Social Development Programs*, The Canadian Council on Social Development, Ottawa, 1973.
- COOK, T. D., y CAMPBELL, D. T.: *Quasi-Experimental Design and Analysis Issues for Field Settings*, Rand McNally, Skokie, Illinois, 1979.
- COLEMAN, J.: *Policy Research in Social Sciences*, General Learning Press, Morristown, Nueva Jersey, 1972.
- CRONBACH, J. L.: *Toward Reform of Program Evaluation*, Jossey-Bass, San Francisco, 1980.
- CRONBACH, J. L.: *Designing Evaluations of Educational and Social Programs*, Jossey-Bass, San Francisco, 1982.
- FREEMAN, H., y SHERWOOD, C.: *Social Research and Social Policy*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, Nueva York, 1970.
- FURNO, F., y ZIGLIO, E.: «Tentativi di Valutazione della Condizione degli Anziani», en *Prospective Sociali e Sanitarie, Anno X*, 19, pp. 3-9, 1980.
- GUTTENTAG, M., y STRUENING, E. (eds.): *Handbook of Evaluation Research*, vols. 1 y 2, Sage, Newbury Park, California, 1975.
- HOUSE, E. R.: «The Conscience of Educational Innovation», *Teachers College Record*, 73 (3), pp. 405-414, 1972.
- HOUSE, E. R.: *The Politics of Educational Innovation*, McCutchan, Berkeley, California, 1974.
- HOUSE, E. R.: *Evaluating with Validity*, Sage, Beverly Hills, California, 1980.
- KATZ, S.; FORD, A. B.; MOSKOWITZ, R. W.; JACSON, B. A., y JAFFE, M. W.: «Studies of Illness in the Aged-The Index of Independence in Activities of Daily Living», *Journal of the American Medical Association*, vol. 185, pp. 914-919, 1963.
- JACKSON, S., y ZIGLIO, E.: «Principali Criteri per la Presa di Decisione in Ambiente Turbolento: Il Caso del Settore Socio-Sanitario», *Studi Organizzativi*, 3-4, pp. 51-71, 1985.
- LEVITON, L. C., y HUGHES, E. F. X.: «Research and Utilization of Evaluations: A Review and Synthesis», *Evaluation Review*, 5, agosto, pp. 525-548, 1981.
- LINDBLOM, C. E.: «The Science of Muddling Trough», *Public Administration Review*, 19, pp. 79-88, 1959.

- PATTON, M. Q. (ed.): *Culture and Evaluation*, Jossey-Bass, San Francisco, 1985.
- PATTON, M. Q. (ed.): *Utilization-Focussed Evaluation*, Sage, Beverly Hills, California, 1986.
- PATTON, M. Q. (ed.): *Creative Evaluation*, 2.^a ed., Sage, Beverly Hills, California, 1987.
- SHELDON, E. B., y FREEMAN, H. E.: «Notes on Social Indicators: Promises and Potential», *Policy Sciences*, 1, pp. 97-111, 1970.
- SHORTELL, S. M., y RICHARDSON, W. C.: *Health Program Evaluation*, The C. V. Mosby Company, St. Louis, 1978.
- SOLOMON, A. A., y SHORTELL, S. M.: «Designing Health Policy Research for Utilization», *Health Policy Quarterly*, 1, mayo, pp. 216-237.
- ROSSI, P. H., y WRIGHT, S. R.: «Evaluation Research: An Assessment of Theory, Practice and Politics», en *Evaluation Quarterly*, vol. I, núm. 1, febrero, pp. 5-52, 1977.
- ROSSI, P. H., y FREEMAN, H. E.: *Evaluation: a Systematic Approach*, 3.^a ed., Sage, Beverly Hills, California, 1980.
- RUTMAN, L.: *Planning Useful Evaluations: Evaluability Assessments*, Sage, Beverly Hills, California, 1980.
- RUTMAN, L. (ed.): *Evaluation Research Methods: A Basic Guide*, 2.^a ed., Sage, Beverly Hills, California, 1984.
- SUBIRATS, J.: *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1989.
- TOWNSEND, P.: *The Last Refuge*, Routledge y Kegan Paul, Londres, 1962.
- TRIPODI, T.; FELLIN, P., y EPSTEIN, I.: *Social Programme Evaluation: Guidelines for Health, Education and Welfare Administrators*, F. E. Peacock Publishers, Itasca, Illinois, 1971.
- TRIPODI, T.; FELLIN, P., y MEYER, H. J.: *The Assessment of Social Research*, F. E. Peacock Publishers, Itasca, Illinois, 1969.
- WEISS, C. (ed.): *Using Social Research in Policy Making*, D. C. Heath, Lexington, MA, 1977.
- WEISS, C. H., y BUCUVALAS, M. J.: «Truth Tests and Utility Tests: Decision-Makers' Frames of Reference for Social Science Research», en *American Sociological Review*, vol. 45, abril, pp. 302-313, 1980a.
- WEISS, C. H., y BUCUVALAS, M. J.: *Social Science Research and Decision-Making*, Columbia University Press, Nueva York, 1980b.
- WINSEMIUS, P.: «Intersectoral Negotiation», en A. R. Taket (ed.): *Making Partners-Intersectoral Action for Health*, Ministerio de Bienestar, de Salud y de Asuntos Culturales, La Haya, 1988.
- WRIGHT, K. G.: «Alternative Measures of Output of Social Programmes: The Elderly», en A. J. Culyer (ed.): *Economic Policies and Social Goals*, Martin Robertson, Londres, 1974.
- WRIGHT, K. G.: «Output Measure in Practice», en A. J. Culyer y K. G. Wright (eds.): *Economic Aspects of Health Services*, Martin Robertson, Londres, 1978.

- ZIGLIO, E.: *Planning and Evaluation in Health Services: A Review of Concepts and Approaches*, University of Edinburgh, Department of Social Administration, Edimburgo, 1980.
- ZIGLIO, E.: «Un Problema per la Razionalità Decisionale: La Valutazione», en M. De Sandre, G. Niero, G. Bertin y E. Ziglio (eds.): *Il Sapere per la Riproduzione Sociale*, Cleup, Padua, 1983.
- ZIGLIO, E.: *Outcome Assessment of Health Education: Some Ideas for the Way Forward*, CEC, D.G V/E/1, Comission of the European Communities, Technical report, D.G V, Public Health Unit, Luxemburgo, 1990.

«FINANCIACION DE LA POLITICA SOCIAL». ANALISIS DE LA FINANCIACION Y TRANSFORMACION DEL ESTADO BENEFACTOR: 1960-1989

JOAN J. ARTELLS I HERRERO

INTRODUCCION

Se analizan las relaciones entre la evolución de la economía —en los países de la OCDE y en España— a partir de los conflictos entre los objetivos económicos y los objetivos de Política Social según se desprenden de la observación del comportamiento del Gasto en Protección Social. Se señalan algunos factores relevantes en relación a la evolución del mencionado Gasto, sus determinantes y sus posibles desarrollos en el inmediato futuro. Finalmente, se considera como ilustración próxima la situación presente y la posible evolución del Sistema Nacional de Salud como componente especialmente crucial de los instrumentos de Política Social en España.

1. EVOLUCION DE LA FINANCIACION Y DEL GASTO EN PROTECCION SOCIAL

1.1. La mera descripción de la evolución cuantitativa de las cifras y los conceptos macroeconómicos relacionados con la financiación de la Política Social no lleva demasiado lejos. Más substancial es la comprensión de los fenómenos y transformaciones encubiertos por el

«velo financiero». En cualquier caso el Gasto Público no es otra cosa que una dimensión de realidad de las *opciones* colectivas que se decantan como *prioritarias* en cada circunstancia histórica y política. Y su evolución es difícilmente significativa sin tratar de penetrar en los efectos que genera en la estructura de relaciones sociales y sus emanaciones institucionales políticas, administrativas y civiles.

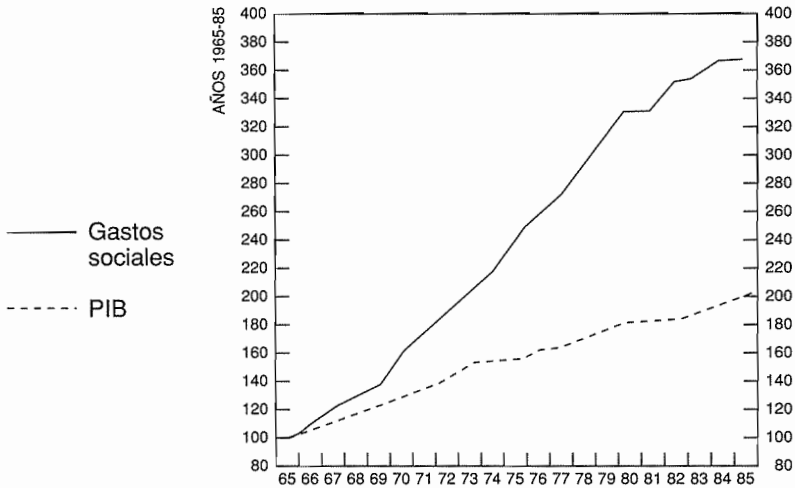
1.2. Los Gastos en Protección Social¹ o Gastos Sociales en los países pertenecientes a la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (OCDE) han conocido una evolución muy marcada por las vicisitudes en el crecimiento de las economías nacionales. Tanto es así que es imposible contemplar analíticamente la denominada «crisis» del Estado Benefactor y sus derivaciones actuales, sin incorporar este importante componente.

En las *décadas de los cincuenta y sesenta* los Gastos Sociales conocieron una expansión rápida y sostenida con aumentos de un 8 por 100 en promedio y en término reales. Este comportamiento fue sostenido por un fuerte crecimiento económico y un alto nivel de empleo. Y asimismo reflejaba un conjunto de valores políticos predominantes que contemplaban el crecimiento del Sector Público —y del Gasto Social— tanto como un instrumento como una consecuencia del incremento económico y la estabilidad política. Son los tiempos en que la receta de la social-democracia se plasmaba en un creciente arsenal de *mecanismos redistributivos* que pretendían la extensión a la mayor parte de los grupos sociales del incremento general del nivel de vida. Eran objetivos del citado incremento de los Gastos Sociales la extensión de la cobertura —a una población en fase de crecimiento— y la mejora de los servicios y las prestaciones. El Gráfico 1 ilustra el aumento de los Gastos Sociales en relación a la evolución del Producto Interior Bruto. Conviene subrayar que hasta mediada la *década de los setenta* —y en pleno contexto de crecimiento de las economías— los Gastos Sociales, en términos reales, empiezan a aumentar a mayor velocidad que el Producto Interior Bruto, de tal manera que su participación en relación al PIB casi se duplica entre 1960 y 1975.

Hacia mediados de los setenta esta situación conoce un cambio decisivo a consecuencia del estancamiento económico —acompañado de inflación—, asociado a las sucesivas crisis en el precio del petróleo,

¹ Según el Secretariado del Comité de Mano de Obra y Asuntos Sociales de la OCDE, «Gastos en Protección Social» se definen como gasto público directo en Educación, Servicios Sanitarios, Compensaciones al Desempleo, Servicios Sociales Personales y otras prestaciones de mantenimiento de ingresos. (*Reunión du Comité de la Main-d'Ouvre et des Affaires Sociales au Niveau Ministerial. OCDE. julio, 1988. Difusión General*).

Gráfico 1.



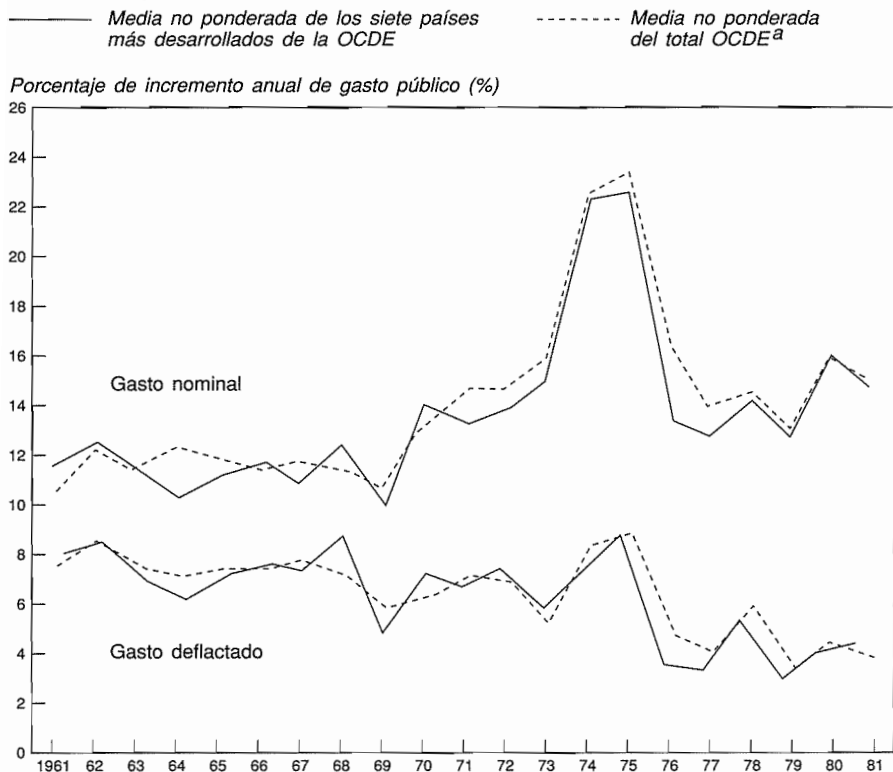
Nota: Media no ponderada de 21 países de la OCDE.

Fuente: OCDE, Cuentas Nacionales y banco de datos sociales

la escalada de los precios de los alimentos básicos y el colapso del sistema de cambios fijos.

Esta nueva situación se traduce en un aumento sin precedentes del paro y un aumento sostenido del Déficit Público, con consecuencias de largo alcance en la constelación de valores políticos y actitudes de los gobiernos: la financiación pública del Gasto Social —sostenida y creciente— deja de verse como un elemento básico en el crecimiento económico y la estabilidad general y, en cambio, se abre paso una actitud tendente a estabilizarlo —e incluso a reducirlo en términos reales y en términos de su proporción en relación con los ritmos de crecimiento. El impacto inflacionista del ensanchamiento del Déficit Público contribuye a dar mayor soporte a esta actitud que halla su expresión ejecutiva en el pragmatismo del recetario de Política Económica para «salir de la crisis». El Gráfico 2 muestra el inicio de los efectos de las medidas congruentes con este cambio de clima. El cambio espectacular de decoración supone el descenso a un 4 por 100 del ritmo de crecimiento promedio del Gasto Social entre 1975 y 1980, aunque es de notar que este componente del Gasto Público sigue creciendo por encima del PIB, de cuya magnitud incrementa su participación relativa en un 2 por 100. También debe subrayarse algo que las cifras no reflejan por sí mismas cómo es el cambio en la estructura del Gasto Social que se produce a partir de la inflexión de los setenta: por una parte el patrón general demográfico supone un descenso de los efectivos escolares y contiene, en parte, el crecimiento del gasto correspondiente; y se ralentiza —por lo menos hasta entrados los

Gráfico 2: Incremento del Gasto Público en los países de la OCDE



a. Media de 17 países (Dinamarca y Suiza excluidas) excepto para el período 1961-65, que excluye a Austria, y 1981, que también excluye a Bélgica y Grecia.

Fuente: OCDE, Estadísticas de Gastos Sociales

ochenta— el gasto sanitario. Por otra parte el disparo de las cifras de paro supone una presión paralela sobre la financiación de los gastos de cobertura de las prestaciones correspondientes y los efectos del envejecimiento de las poblaciones se combinan con los compromisos de mejora en las prestaciones de jubilación —adquiridos en la etapa de expansión y crecimiento de los sesenta— para añadir presión a la anterior.

Finalmente y para relativizar el carácter de promedio de las magnitudes que se han utilizado para ilustrar la tendencia general del conjunto de países a que se hace referencia, también conviene señalar el patrón no uniforme del comportamiento de la relación entre el crecimiento —y la desaceleración o el descenso— de la economía y la tendencia del Gasto Social. La Tabla 1 resume para una serie de países el porcentaje de los Gastos Sociales en relación con el PIB entre 1960 y 1985.

Tabla 1. Gastos sociales en porcentajes de PIB

	1960	1975	1980	1985
Australia	9,5	17,6	17,3	18,4
Austria	17,4	23,4	26,0	28,8
Bélgica	n.d.	28,7	33,9	35,8
Canadá	11,2	20,1	19,5	22,6
Dinamarca	9,0	27,1	35,1	33,9
Finlandia	14,9	21,9	22,9	22,8
Francia	14,4	26,3	30,9	34,2
Alemania	17,1	27,8	26,6	25,8
Grecia	n.d.	10,0	12,6	19,5
Irlanda	11,3	22,0	23,8	25,6
Italia	13,7	20,6	23,7	26,7
Japón	7,6	13,7	16,1	16,2
Países Bajos	12,8	29,3	31,8	30,7
Nueva Zelanda	12,7	19,0	22,4	19,8
Noruega	11,0	23,2	24,2	23,5
Portugal	n.d.	n.d.	17,3	n.d.
España	n.d.	n.d.	15,6	15,2
Suecia	15,6	27,4	33,2	32,0
Suiza	8,2	19,0	19,1	20,5
Reino Unido	12,4	19,6	20,0	20,9
Estados Unidos	9,9	18,7	18,0	18,2
MEDIA (a)	12,3	21,9	23,3	24,6

Notas: Las medias de la OCDE no son ponderadas. En el caso de Suecia y en el de Suiza, los datos de 1985 corresponden en realidad a 1984.

Fuente: Banco de datos sociales de la OCDE

A la luz de la más reciente experiencia en el comportamiento de las economías y la manipulación de los instrumentos monetarios y fiscales de la Política Económica parecen emerger una serie de coordinadas difícilmente soslayables para un ajuste asumible tanto del Gasto Social viable como de su naturaleza y estructura:

I) A la inminencia de reducciones drásticas que se perfilaban a principios de los ochenta, en las dimensiones de Gasto de la Política Social, sucede un período en el que el mantenimiento de los objetivos de la Política Social debe tener en cuenta la existencia de límites en la financiación pública.

II) Lo anterior coincide con un fenómeno no siempre controlado por las Administraciones, de reformas institucionales y evidencias acerca de la necesidad de cambios en la organización y la gestión de los servicios y prestaciones convencionales.

III) En esta necesidad de alertar la consciencia colectiva acerca del coste Social correspondiente a cada posible opción sobre *prioridades* en Política Social, se añade la presión de una demanda cambiante en función del patrón demográfico, el cambio social, el impacto tecnológico y la necesidad de compatibilizar los conflictos de intereses intergeneracionales y entre grupos sociales en relación con el nivel y la estructura del Gasto Social.

IV) En consecuencia, si el necesario ajuste —o reforma— en las dimensiones y contenido del Gasto Social deben mantener niveles de servicios y prestaciones sin gastar más o ampliar su extensión sin generar gastos desproporcionados, habrá que prestar atención privilegiada a la efectividad y la eficiencia de las decisiones de gasto, y a su difícil compatibilización con los objetivos de equidad implícitos en cualquier Política Social.

En la sección que sigue se bosquejan algunas claves que tal vez permitan encuadrar con mayor significado los profundos cambios que entraña la evolución de las cifras que se ha resumido hasta aquí. Las notas inmediatamente anteriores permiten disponer de un nexo entre la cara financiera y la cruz real de las transformaciones de la Política Social implícitas en la evolución de Gasto Social.

2. FACTORES INFLUYENTES EN LA EVOLUCION DE LA FINANCIACION Y LA ORIENTACION DE LA POLITICA SOCIAL

Aunque sin las connotaciones drásticas de los años setenta y la primera mitad de la década de los ochenta, parece probable que el Gasto Social va a sufrir nuevas presiones alcistas en parte predecibles y en parte inciertas. Y ante un horizonte de crecimiento económico a lo sumo moderado y mantenimiento de tasas de paro importantes, la respuesta de la financiación pública deberá provenir en gran parte de una ordenación —no siempre fácil— en las *prioridades colectivas*, la revisión a fondo de la *flexibilidad de los programas* sociales existentes —su capacidad de ajuste a nuevas necesidades y expectativas— y la incorporación de nuevos enfoques que introduzcan *corresponsabilidad* en la generación de costes y evitación del despilfarro; y la asunción de la separación entre la titularidad pública del *compromiso de protección* y la titularidad no necesariamente pública de la *prestación* de servicios, atención y prestaciones.

Sin duda la presión hacia más Gasto Social —y no lo contrario— va a provenir del crecimiento de la demanda de servicios y prestaciones *ya establecidos* y de la adición de *nuevas necesidades* —algunas

emergentes y otras impredecibles en cuanto a su naturaleza y aparición suficientemente articulada—. Entre los programas de protección social existentes, con mecanismos de crecimiento del gasto incorporados, se pueden citar los programas de pensiones para la jubilación, otros programas de prestación de servicios susceptibles de crecer y generar mayor tensión sobre el gasto —educación y sanidad, y servicios sociales personales, por ejemplo— deberán afrontar las expectativas del aumento de calidad, personalización y elección de la recepción del servicio, así como las presiones adicionales derivadas de la peculiar *relación de agencia* de los profesionales de los servicios sanitarios y sociales personales que generan demanda por cuenta —y supuestamente— en beneficio de los «clientes» o «pacientes», sin responsabilidad en la asunción de los costes que se derivan.

En cuanto a las *nuevas necesidades* que, por lo menos, resulta fundamentado esperar que se articulen a partir de indicios fehacientes, pueden reseñarse como máximo las que convergen en la mayoría de países occidentales de nuestro ámbito:

a) Las necesidades de intervenciones selectivas para promover ajustes en el mercado de trabajo para los jóvenes y de sostenimiento de las situaciones de desempleo prolongado en la población activa madura.

b) Las necesidades derivadas de contrarrestar la penalización hacia las mujeres del efecto combinado de las dificultades de acceso a trabajos remunerados y la asunción tradicional de soporte y atención a la familia y el entorno familiar más vulnerable, en un contexto de creciente legitimación de la igualdad de sexos receptores de los servicios y prestaciones de la Política Social.

c) Las necesidades crecientes que genera la profundización de las consecuencias del envejecimiento de la población en todos los ámbitos de la Política Social.

d) Las necesidades derivadas de atención materno infantil, primera infancia y de soporte del número creciente de familias monoparentales.

e) Las necesidades derivadas de la aceleración del cambio social, en términos de mayor articulación de reivindicaciones de participación civil, corresponsabilidad, trato personalizado y posibilidades de elección entre alternativas de cobertura de servicios y prestaciones.

f) Las necesidades derivadas de la asunción de los costes de transición a formas desburocratizadas y autogestionadas de autoayuda y provisión cooperativa de servicios, incluyendo la incorporación de criterios de competencia y mercado.

Otra dimensión decisiva en la tradición de la naturaleza y estructura del Estado Benefactor en las Políticas Sociales europeas que va a ser

constante motivo de revisión ante las presiones sobre el Gasto Social, es la distinción entre *Eficiencia Social* y *Eficiencia del Mercado*, como base para la provisión universal de servicios entre la valoración *colectiva* y los costes asimismo colectivos de la provisión de bienes y servicios al conjunto de la sociedad, al margen de la operación del mercado como mecanismo de valoración y distribución. El Gasto Social se justifica de este modo como respuesta colectiva a los «fallos» del mercado para garantizar a todos los ciudadanos una serie de servicios y prestaciones que cubren los objetivos de Bienestar Social: Seguridad Social, cobertura de desempleo, servicios educativos y sanitarios, servicios sociales personalizados, etc.

En cambio la «eficiencia de mercado» se refiere a los resultados de la asignación de recursos entre los necesitados que son capaces de convertirse en «demandantes» en los mercados correspondientes de servicios y prestaciones, a partir de su capacidad y disposición a afrontar un precio. Evidentemente ambos mecanismos de asignación social dan lugar a distribuciones sociales distintas en las que entre otras diferencias cabe señalar la antinomia entre la valoración social *versus* la valoración individual y las diferencias entre los costes —el sacrificio de recursos colectivos— correspondientes a una u otra forma de distribución.

La creciente intervención del estado en la financiación —vía impuestos o contribuciones sociales específicas u otra fórmula combinada—, y provisión directa de servicios y prestaciones se ha justificado así, a partir de la constatación de que el «mercado» por su propia lógica es incapaz de proveer de forma suficiente y para todos los que los requieran una serie de prestaciones y servicios considerados —por la propia sociedad— como sustanciadores de los objetivos de equidad enunciados por la Política Social de cada país. Y especialmente la etapa posterior de la Segunda Guerra Mundial, ha dado lugar a una configuración cada vez más comprensiva de los objetivos de equidad e igualdad asociados a la noción colectiva de «*riesgos sociales*»: cada miembro de la colectividad corre el riesgo —en algún momento— de enfermarse, accidentarse, quedar discapacitado, enviudar, perder su empleo, o requerir un soporte en sus ingresos como consecuencia de su edad y desaparición del mercado de trabajo. Y éstos no son riesgos que el «mercado» privado esté en condiciones de asumir en su totalidad y para todo el mundo, como resulta evidente de la observación de por lo menos tres fenómenos de *discriminalización* asociados a su operación convencional:

a) El fenómeno del «*moral hazard*» por el que no se cubren todas las eventualidades de enfermedad, utilización de servicios o desempleo debido a dificultades del asegurador para identificar las causas de estas situaciones y los riesgos financieros para su cálculo de beneficio.

b) El fenómeno de la «*selección adversa*» de la clientela por el que en función del precio y los riesgos especialmente adversos e inciertos,

determinados colectivos especialmente «vulnerables» no son objeto de cobertura.

c) El fenómeno del *«fallo del mercado de capital»* consistente en la incertidumbre acerca de los ingresos reales que van a percibir en el futuro los asegurados bajo esquemas de planes de pensiones privados en función de su longevidad.

Estas importantes razones sustentan tanto la intervención del estado en los mercados privados —fijando determinadas condiciones de garantía—, como la propia asunción por parte del estado de la totalidad de la cobertura de los «riesgos sociales». En definitiva la justificación de la Política Social, de Gasto Social correspondiente y de los instrumentos que se arbitren para darles sustantividad, se justifican en última instancia en relación al logro de objetivos de justicia distributiva.

Sin embargo a pesar de que el Gasto Social ha logrado aportaciones positivas innegables —universalización, elevación de estándares de calidad en la enseñanza, mejora de la salud colectiva y mejoras en la distribución general de los ingresos— existen límites comprobables al avance en la consecución de los objetivos de la Política Social, precisamente a partir de la persistencia de desigualdades básicas de carácter político —poder-económico-ingresos— y social, que el incremento creciente en el Gasto Social, manteniendo incólume su estructura y organización, no logra superar. Un ejemplo suficientemente argumentado lo proporcionó hace algunos años el «Black Report» del Reino Unido poniendo de manifiesto no solamente la persistencia de importantes diferencias en niveles de salud y utilización de servicios y prestaciones socio-sanitarias, sino ilustrando el sesgo favorable a las clases medias más articuladas en el acceso, utilización y disfrute de los principales instrumentos —con intención redistributiva— de la Política Social. En otro orden de cosas, el proceso de desinstitucionalización compensado por un mayor énfasis en los servicios comunitarios y los sistemas informales de autoayuda, ha sido, en parte, resentido como generador de presiones «extra» en las actividades no renumeradas de las mujeres que deben atender miembros del entorno familiar reinsertados en su ambiente, aunque necesitados de soporte personal para ajustar su vulnerabilidad a niveles razonables de autonomía y participación. Estas situaciones ilustran la complejidad y la pluralidad de valores que caracterizan los juicios acerca de la *falta de eficiencia y flexibilidad*, tanto del Gasto Social como de los programas que le dan materialidad tangible para los ciudadanos.

Con carácter general pueden señalarse por lo menos tres grandes causas de ineficiencia en relación con los programas convencionales de Política Social:

1) Su provisión pública, con carácter universal y sin precio

aparente disocia a los ojos del contribuyente, del beneficiario y del personal responsable de la provisión los aspectos de *beneficio* y utilidad de los aspectos de *coste*, facilitando tendencias a la utilización innecesaria, exceso de consumo y —en consecuencia— irracionalidad en la asignación de recursos. Irracionalidad que se traduce en inequidad y en Gasto Social difícilmente justificable.

II) La creciente burocratización y corporativismo asociado al espectacular incremento del personal —más o menos funcionarizado— responsable de la prestación de los servicios ha supuesto, en ocasiones, conflictos de interés entre los beneficiarios y el personal corporativizado, a expensas del contribuyente, así como la puesta en vigor de decisiones presupuestarias por parte de la Administración, no sustentadas en el mantenimiento de prioridades explícitas —en las que siempre se producen ganancias de un grupo social a expensas de otros—, ni en criterios de gestión del Gasto Público coherentes y transparentes.

III) La *disociación* entre las responsabilidades de dar *garantía de cobertura*, por una parte, de *proveer los servicios*, por otra, y de *gestionar los recursos*, ha empujado notablemente a situar en la frontera imprecisa entre lo mejor (más caro) y lo socialmente óptimo (lo suficiente al menor coste) la respuesta a las demandas sociales por parte de profesionales sin participación en sus responsabilidades de generación de costes (económicos y sociales).

Naturalmente esta triple fuente de ineficiencia explica en gran parte la *rigidez* y la *inflexibilidad* para la reasignación de recursos y para la transformación de programas en función de la atención de nuevas necesidades. Piénsese por ejemplo en las heterogéneas y no siempre coherentes respuestas de los colectivos afectados por reestructuraciones en planes de estudios, programas de soporte a la incorporación de jóvenes al mercado laboral o al deslizamiento del énfasis presupuestario de la atención hospitalaria a la atención primaria, Salud Pública y actividades preventivas de Promoción de la Salud. Parece que entre otras éstas son razones que se argumentan por parte de quienes observan con preocupación la imposibilidad de sostener una factura colectiva crecientemente en ascenso a cambio de avances, a veces muy objetables, en la consecución de los objetivos sociales de equidad y justicia distributiva.

Aunque debido a la magnitud y la importancia social de los efectos potencialmente redistributivos del Gasto Social, —y del subyacente aparato administrativo del Estado Benefactor— difícilmente aquéllos vayan a conocer serios intentos de desmantelamiento o rescisión fundamental, también es cierto que han tomado cuerpo —y de una manera cada vez más perceptible en la sociedad— las disatisfacciones y las críticas acerca de la falta de eficacia de la excesiva e ineficiente

intervención del Estado. El mantenimiento de una estructura institucional (con elevadísimos costes de transición para un eventual desmantelamiento) compatible con reformas estructurales y organizativas que den respuesta a la insatisfacción generalizada, está dando lugar a profundos procesos de revisión que no solamente requieren mejoras sustanciales en las condiciones y reglas de juego de la *gestión* pública —y privada— y las *técnicas administrativas*, si no que apuestan a cambios de más largo alcance cuyos rasgos comunes se perfilan en las siguientes dimensiones:

I) Revisión del monopolio del Estado como garante y proveedor

Esta posición supone por una parte la separación del Estado como responsable de la garantía de cobertura (de servicios y prestaciones) del monopolio del Estado en el proceso de producción de los servicios y prestaciones. El Estado retendría sus facultades de financiación, regulación y monitorización del logro de los objetivos sociales; pero daría paso a una oferta plural cuyo desarrollo y mantenimiento entrañaría incentivos competitivos, libertad de elección y corresponsabilización con el sector privado. Por otra parte el Estado podría limitar el carácter abierto de sus compromisos de provisión de atención y servicios, restringiendo la exigibilidad pública a determinados tipos de prestaciones y exigiendo determinada participación en el coste en otros o dejando en libertad de adquirir en el mercado cobertura adicional.

II) Ajustes en la nueva posición del Estado como proveedor parcial

La profundización en una estrategia del tipo descrito, supondría desajustes potencialmente importantes en la operación de los mecanismos de redistribución actuales que con toda posibilidad penalizarían los grupos sociales marginales o en peor situación. Para compensar esta posibilidad cualquier movimiento hacia una nueva presencia como proveedor debería ser balanceada por el Estado con compromisos de provisión sectorial selectiva para grupos de riesgo o especialmente desfavorecidos, a partir de la pormenorización correspondiente de objetivos y colectivos específicos. Este desarrollo alternativo al actual «status quo» se potenciaría con medidas de efectiva descentralización y autonomía administrativa. Y desde luego con mayor participación y transparencia y menor discrecionalidad en las decisiones de compromiso de gasto. Sin embargo parece bastante obvio que ninguna de las anteriores posibilidades llevaría aparejada mucho éxito sin un retoque

sensible de las condiciones que legitiman y refuerzan la inflexibilidad de los mercados laborales, los colectivos funcionarizados y la esclerotización corporativista.

De la misma manera que se ha desvanecido el consenso de la post-guerra mundial acerca de la consecución de expansión económica con pleno empleo, debe ser cuando menos realista contemplar como muy difícilmente viable el mantenimiento incólume de la noción de Estado Benefactor (Providencial) gestado bajo aquellos supuestos. Algo nada trivial está sucediendo en el conjunto de Europa que reclama esfuerzos de adaptación a nuevas realidades económicas, políticas y sociales, incluyendo una mayor consciencia de los límites y la necesidad de opciones colectivas que esta realidad impone.

3. EL CASO DEL «SECTOR SANITARIO»

La anterior discusión se ilustra en esta última sección con referencia a uno de los componentes principales de la Política y el Gasto Social: el «sector sanitario». En muchos sentidos este ámbito es un paradigma de las tensiones y las tentativas de transformación acelerada que caracterizan el actual debate sobre la Política Social.

La reunión de expertos y políticos de los países de Europa occidental y de los países del Este en Leeds para analizar la naturaleza y la dinámica de los cambios en sus Sistemas de Salud² trató de los principales focos de preocupación en las reformas en curso en nuestro ámbito geográfico más próximo. La comparecencia parlamentaria del Ministro de Sanidad y Consumo perfilando los trazos generales de la nueva legislatura para la Política Sanitaria permite cerrar esta reflexión con otra ilustración de interés inmediato para la mayoría de nosotros³.

3.1. A finales del pasado mes de Enero y coincidiendo con la renovada aceleración de la dinámica de cambio político y reconstrucción de la mayoría de los países del Este de Europa, la Organización Mundial de la Salud llevó a cabo una consulta internacional —que convocó a Ministros de Sanidad, altos funcionarios y expertos independientes de la mayoría de los países europeos— para dilucidar las principales direcciones que se dibujaban en el vasto proceso de reforma y reestructuración de los Sistemas Públicos de Salud. De hecho el

² World Health Organization (Regional Office For Europe) y Nuffield Institute: New Approaches to Managing Health Services: Working Party. Leeds 29-31 January 1990.

³ Comparecencia ante la Comisión de la Política Social y Empleo del Parlamento. 31 de enero de 1990.

principal objetivo de la reflexión colectiva se centraba en identificar convergencias y diferencias en los procesos de ajuste en la financiación y gestión de los Sistemas Públicos, así como respecto a diversos mecanismos de introducción de competencia e incentivos de mercado y su probable impacto tanto en la nueva conformación de los instrumentos administrativos de regulación, planificación y coordinación, como en las actividades y prestaciones en beneficio de las poblaciones protegidas por la cobertura pública.

Asumiendo el riesgo de una excesiva simplificación —ante la riqueza y la heterogeneidad de las evidencias aportadas por los participantes⁴— tres fueron los aspectos más descolantes que aportaron información original acerca del objetivo de la reunión: identificación de los cambios estructurales comunes, identificación de procesos intermedios especialmente problemáticos y preocupaciones más destacadas en relación al probable impacto de las reformas en curso.

I) Cambios estructurales

— Creciente atención hacia los principios de mercado como generadores de soluciones aceptables para la contención de costes y el incremento de la eficiencia de los Sistemas Públicos.

— Reformas en el «modelo» básico de financiación pública, fundamentalmente:

a. Cambio de financiación procedente de esquemas de Seguridad Social a esquemas basados en ingresos fiscales (por ejemplo, el caso de España).

b. Adición al modelo público financiado a través de impuestos, de mecanismos de mercado (por ejemplo la reforma del Servicio Nacional de Salud del Reino Unido).

c. Adición del modelo público basado en contribuciones de Seguridad Social, de mecanismos de mercado (por ejemplo las reformas anunciadas en Hungría y Polonia).

d. Cambio a un modelo mixto de Seguridad Social con importantes elementos de competencia y presencia del sector privado (por ejemplo las reformas en curso en Holanda, tras la recepción por el gobierno del informe Deckker).

— Separación de la responsabilidad de protección y financiación

⁴ Working Party on «New Approaches to Managing Health Services». Nuffield Institute, Leeds 29-31 enero. Organizado por la Oficina Regional para Europa de la Organización Mundial de la Salud.

por parte de la Administración de las funciones de gestión y previsión de servicios y prestaciones.

— Explicitación de los límites de prestaciones y servicios de cobertura universal de las prestaciones y servicios opcionales no cubiertos por el sistema público.

II) **Procesos intermedios**

— Ausencia o insuficiencia de mecanismos de auditación «externa» de la eficiencia en el comportamiento y desempeño del Sistema Público y sus componentes.

— Insatisfacción acerca de la utilidad y actualización de los mecanismos de garantía de la calidad de los servicios y prestaciones (cuando existen tales mecanismos).

— Ausencia de mecanismos de alarma y compensación automática de interrupciones y deficiencias sistemáticas.

— Nivel insatisfactorio en la formación de los gestores y particularmente en la formación y actitudes de los principales generadores del gasto público (personal sanitario).

— Inflexibilidad y rigidez burocrática para la utilización de los principales instrumentos modernos de gestión.

— Incapacidad del sistema público para responder sensiblemente a las demandas de mayor libertad de elección de los usuarios y a sus preferencias.

— Costes administrativos desproporcionados para soportar los beneficios de la coparticipación en el coste de determinadas prestaciones.

— Sistema de Información inapropiado por estar sesgado hacia la utilización de los recursos en detrimento de medidas de productividad y de «productos fiscales», por ejemplo indicadores de impacto sobre niveles de salud y autonomía.

III) **Preocupaciones acerca de los efectos de las reformas**

— Posible—y más que posible—fractura de los efectos redistributivos de la provisión pública universal de servicios sanitarios, a menos que se redefinan fórmulas de «gestión de los incentivos de mercado» a partir de mecanismos de planificación y coordinación estratégica.

— Disrupción de los efectos incipientes de la política *intersectorial* ante la aparición de la lógica del beneficio sectorial y del marketing de

las industrias de la Salud. El signo positivo o negativo de la disrupción está por probar.

— Posible penalización —a partir de la propensión de los «mercados de riesgo»— y discriminación de los grupos vulnerables de la población (ancianos, infancia marginada, enfermos crónicos y en general los más pobres).

— Posible fractura de la concepción integrada de las políticas de Salud con posibles incentivos para un «revival» de las políticas de enfermedad. Esto es, empeoramiento de las condiciones para propiciar las actividades de educación para la Salud, Prevención y Promoción de la Salud.

— Posible irrupción de duplicaciones, instalaciones paralelas y regresión en la corrección de desigualdades territoriales a consecuencia de la plena operación del «mercado».

3.2. *Algunos dilemas del Sistema de Salud (SNS) en España.* Por lo que respecta a nuestra realidad, el sector sanitario público conformado por la Ley General de Sanidad como el Sistema Nacional de Salud (SNS) presenta una serie de características evolutivas que permiten una ilustración más próxima de las tensiones y procesos de ajuste en nuestra Política Social, en línea con los comentarios generales que se han inclinado en las secciones anteriores.

Los siguientes son aspectos que con toda probabilidad van a polarizar la atención de la opinión pública en los próximos años en relación con el desarrollo de nuestro sector sanitario público:

I) La *consolidación* del sistema Nacional de Salud como «modelo» descentralizado, financiado básicamente a través de impuestos y ofreciendo cobertura universal.

II) La aceleración del proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas que en estos momentos gestionan la estructura y los recursos correspondientes a la cobertura de un 49 por 100 de la población.

III) La consolidación del reciente cambio de financiación basado en la contribución impositiva. Ahora mismo un 71 por 100 del Gasto Sanitario Público es financiado a través de impuestos, un 27 por 100 es financiado a partir de las contribuciones a la Seguridad Social y alrededor de un 2 por 100 es financiado a partir de fórmulas de coparticipación en el pago de prestaciones por parte de los beneficiarios del SNS. Este cambio ha coincidido con la universalización efectiva del SNS y con una mayor transparencia para el ciudadano contribuyente sobre el coste de oportunidad de sus aportaciones como tal a la financiación del Gasto Público.

IV) El fortalecimiento del SNS a partir del mantenimiento en el

esfuerzo financiador que ha supuesto durante el período 1987-89 un porcentaje superior al 16 por 100 de incremento en los Presupuestos Generales del Estado, de tal modo que el Gasto Sanitario Público representaba en 1989 el 5 por 100 del Producto Nacional Bruto y algo más del 79 por 100 del Gasto Total Sanitario.

V) La inminente introducción de una disciplina de planificación estratégica para el *conjunto* del SNS por medio de la adopción de la Estrategia de Salud para todos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la elaboración y ejecución del Primer Plan de Salud Integrado del SNS. Este Plan integrado —recientemente refundido por el RD 938/1989— se compone de todos los Planes de Salud de las Comunidades Autónomas y los Planes Conjuntos entre la Administración Central y otros organismos oficiales o instituciones privadas no gubernamentales, incluido el sector privado sanitario. El Plan Integrado tomará especialmente en cuenta: la totalidad de los recursos disponibles —físicos y humanos— en el ámbito público y en el privado, las prioridades de nuevas inversiones, focalizadas en la atención socio-sanitaria intermedia, hospitales de día y residencias asistidas, la enunciación de recomendaciones indicativas para la introducción socialmente responsable y equitativa de nuevas tecnologías y una intensificación del control sobre la planificación y gestión de los recursos humanos de conjunto del SNS.

VI) La *profundización* en las relaciones de complementariedad entre el Sector Público y el Sector Privado que enuncia la Ley General de Sanidad, de tal modo que los compromisos de cobertura universal asumidos por el Estado se ejecutan a partir de una oferta no monopolista de las correspondientes prestaciones y servicios.

De la anterior relación se desprende un par de comentarios acerca de las asunciones que presiden los anteriores probables desarrollos, cuya concreción deberá despejar los dilemas asociados a cada uno de ellos.

En primer lugar parece implícita la voluntad de que, en cualquier caso, la Política Social del gobierno predomine y sea *determinante* para el desarrollo coherente —y cohesivo socialmente— del SNS y del sector sanitario en general. Hoy por hoy la naturaleza, ritmo de desarrollo y crecimiento del sector privado sanitario es fuertemente dependiente del proceso de terminación y consolidación de las reformas en curso del SNS, cuya guía —por lo menos en términos de objetivos— resume la Ley General de Sanidad. En este contexto los efectos redistributivos de las reformas en curso —entre grupos sociales y entre regiones— son prioridades básicas. Y en consecuencia cualquier reforma orientada hacia la consecución de una mayor eficiencia —incluidas las perspectivas de introducción de elementos competitivos basados en el funcio-

namiento del mercado y la desregulación—, deberán ser considerados en términos de sus efectos en el binomio eficiencia-equidad. En esta premisa parece que descansa el inminente escenario de *consistencia y subordinación* del desarrollo del sector privado a unos *criterios generales de coordinación* del Sistema Nacional de Salud en términos de prioridades, objetivos y coberturas mínimas que deben alcanzarse, de manera verificable, para todos los ciudadanos.

En segundo lugar, la incorporación de mecanismos competitivos e incluso la consolidación de espacios de provisión privada en el sector sanitario, no asegura por sí sólo la generación automática de mejoras en la eficiencia. Es crucial, en este sentido, la consideración de la *situación real* del sector privado: su naturaleza, estructura, dimensiones, estrategia empresarial y comportamiento gestor. En las circunstancias presentes no puede afirmarse que el sector privado sanitario en España, sea un interlocutor óptimo para el Sector Público. Por razones de evolución histórica —suficientemente recientes— el sector privado se ha autoconfinado en una situación sobreprotegida —cuando no parasitaria— por el Sector Público.

Solamente hace falta recordar las consecuencias —aún presentes— de un cuadro de complementación del Sector Público basado en sistemas de conciertos escasamente consistentes con criterios transparentes de coste-efectividad y con incentivos penalizadores para la gestión ineficiente. Y, por otra parte, las consecuencias disruptivas tanto para la productividad de ambos sectores —público y privado— como para el mercado laboral de las profesiones sanitarias, de la simultaneidad del ejercicio profesional de una buena parte del personal perteneciente —y remunerado— al Sector Público: el espíritu empresarial, la transparencia en la gestión y el conocimiento de los costes, la atomización de la oferta, la selección adversa de clientela —adversa o para los grupos más necesitados— y la obsolescencia general de instalaciones y equipos han sido considerablemente erosionados por esta situación. En 1989, aún operaban 222 entidades de todos los tamaños imaginables, de las cuales sólo diez acumularon el 75 por 100 de la cifra del negocio. Y todo ello en un proceso que necesariamente se ha caracterizado por el aumento en el volumen recaudado de primas, sin substanciales aumentos correlativos de nuevas personas con cobertura privada.

En tal orden de cosas parece fundamentado que el resorte más decisivo para la expansión del sector privado reside en la voluntad y el sentido de la oportunidad de la Administración por lo que respecta a la desregulación actual del sector privado y a la facilitación de franjas de actuación congruentes con la consecución de los objetivos de equidad y redistribución de la Política Social sostenida por el gobierno.

Por tanto —y de una manera consistente con los supuestos y situaciones descritos— también parece más congruente esperar que cualquier evolución del sector sanitario en búsqueda de mayor eficiencia, deba provenir preferentemente de la introducción de mecanismos de competencia en el interior del propio SNS. Sin que ello sea incompatible con una *experimentación controlada* de la separación entre financiación pública y provisión privada, con mayor implicación de un sector privado que necesita demostrar aún su aportación a la mejora de la eficiencia y la equidad para el conjunto de la sanidad española.

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

- ARTELLS, J. J.: *Aplicación del análisis Coste-Beneficio en la Planificación de los Servicios Sanitarios*, Ed. Masson, Barcelona, 1989.
- ARTELLS, J. J., y cols: *New Approaches to Managing Health Services. Spain: current developments*, Nuffield Institute for Health Services. Leeds. Enero, 1990.
- EVERS, A., y WINTERSBERGER, H.: *Shift in the Welfare Mix*, European Centre for Social Welfare, Training and Research, Viena, 1988.
- JORDAN, B.: *Rethinking Welfare*, Basil Blackwell, Oxford, 1987.
- MINISTRO DE SANIDAD Y CONSUMO: *Comparencia ante la Comisión de Política Social del Parlamento, enero, 1990.*
- MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO: *Estrategia Española de Salud para Todos*, Dirección General de Planificación Sanitaria, Borrador, 1990.
- OCDE: *L'Etat Protecteur en Crise*, Rapport de la Conference sur les politiques sociales dans les années 80, OCDE, París, 1981.
- OECD: *Social Expenditure 1960-1990: Problems of Growth and Control*, OECD. Social Policy Studies, París, 1985.
- PINEAULT, R., y DAVENLUY, C.: *La Planificación Sanitaria*. Ed.: Masson, Barcelona, 1987.
- WHO. REGIONAL OFFICE FOR EUROPE: *The Leningrad experiment in Health care management: Report of a visit to the USSR, January, 1990.*
- SALMAN, R. B., y VON OTTET, C.: *Public Competition versus mixed markets: an analytic comparison*. Health Policy, 11, pp. 43-55.

ÉTICA Y POLÍTICA SOCIAL

FRANCISCO J. LAPORTA

Cuando a finales del siglo XIX los hombres de la Institución Libre de Enseñanza estimularon y apoyaron la implantación de una política social en España, lo hicieron por convicciones éticas. Ellos pensaban que cuando alguien disponía de ciertos «medios», tenía también el deber de prestar esos medios para el cumplimiento de los «fines racionales» de los demás, y tal deber era un genuino deber moral. Sin embargo, a lo largo del siglo XX la política social parece haber olvidado esta y otras inspiraciones éticas y se ha transformado cada vez más en una estrategia. Una estrategia de «orden público» o una estrategia económica orientada a la expansión de la demanda interna en una época de crisis económica. La consecuencia de ello es que cuando han desaparecido o se han modificado los rasgos del contexto de crisis social o económica que, según esta versión, dieron lugar a la política social, ésta parece haber empezado a perder su razón de ser. Es entonces cuando comienza a circular de un modo confuso y poco elaborado la idea de la «crisis del Estado del bienestar».

Cuando esa evolución se contempla otra vez desde la perspectiva ética y se analizan los argumentos que han sido y son esgrimidos para levantar el acta de defunción de la política social, en seguida se cae en la cuenta de que, mixtificaciones aparte, lo más que se puede hablar es de una crisis *instrumental* o de eficiencia de *ciertas* políticas económicas articuladas para resolver aquel conjunto de problemas. Pero eso no significa en absoluto que esos problemas no sigan planteando ante nosotros las mismas cuestiones morales que provocaron el nacimiento de la política social. O lo que es lo mismo que la naturaleza ética de la

razón de ser de la política social sigue ahí ante nosotros tan viva y tan exigente como siempre. Eso es lo que trataré de demostrar. Retomando la idea de los institucionalistas y reformulándola en los términos de la filosofía moral actual voy a tratar de persuadirles de que la justificación ética de la política social descansa en una *responsabilidad moral individual* respecto de problemas como la pobreza o la marginación social. Afirmaré que existe una obligación moral individual en relación con esos problemas y sugeriré que para cumplir con ella, es preciso apelar a la política social. La política social aparecerá entonces como una agencia organizada a través de la cual cumplimos algunos de nuestros deberes morales individuales y eso es lo que le suministra su justificación moral y la coloca en estrecha vecindad con la ética. Por razones obvias aquí presentaré solamente un guión sintético y sin erudición de lo que es un complejo argumentativo muy rico y debatido, aunque poco conocido entre nosotros.

El guión comienza en estratos muy escondidos de nuestras creencias comunes: en la teoría de la *responsabilidad* y su percepción cotidiana. Parece evidente para esa percepción que de unas cosas somos o podemos ser responsables y de otras no. A veces la gente sufre grandes daños y no hay ningún culpable. Un huracán, llamémosle *Margaret*, destruye vidas y viviendas, contamina las aguas y arruina las cosechas pero nadie es *responsable* de ello. Al parecer solo se nos atribuye responsabilidad moral cuando somos *los causantes* directos del daño. Ello liga la idea de responsabilidad a la teoría de la *causalidad*, que hoy por hoy está sometida a una severa revisión. Sin tener esta revisión en cuenta se acepta comúnmente que el reproche moral nos alcanza sólo cuando con nuestras *acciones* producimos el sufrimiento de los demás. De ahí parecen nacer nuestras obligaciones morales: no debemos *causar* daño a los demás con nuestras conductas *activas*. Cuando no tenemos nada que ver con el daño, como en el caso del huracán Margaret, no hemos violado ningún deber moral porque no es una acción nuestra la que produjo el efecto. Sólo incumplimos esos deberes hacia los otros cuando provocamos activamente su sufrimiento. Es decir, que la idea de la *acción humana* que es *causa* de un estado de cosas lesivo, es la idea que establece nuestra responsabilidad con el mundo y determina nuestras obligaciones morales.

No creo que nadie pueda poner en duda que la pobreza, la enfermedad, la marginación o la ignorancia son estados de cosas dañosos y poco deseables. De acuerdo con la conclusión anterior, por tanto, si con nuestras acciones causáramos esos efectos lesivos estaríamos violando nuestros deberes morales porque tendríamos la obligación de no hacerlo. Pero, ¿puede decirse que *causamos* esos efectos? Aquí es donde empiezan las argumentaciones de los hoy llamados «neoliberales». Una

de las bases filosóficas de su alegato en contra de la política social se sitúa precisamente aquí. Ellos afirman que un individuo que gobierne su conducta de acuerdo con las pautas del mercado y no haga daño directo a ninguno de sus conciudadanos, *no* es responsable de la eventual pobreza o marginación que resulten de los mecanismos de funcionamiento de ese mercado. El mercado es una entidad impersonal, una suerte de fenómeno natural que, como el huracán Margaret, puede tener algunos resultados lamentables, pero, sin embargo, esos resultados *no son* imputables a nadie. Es decir, que entre mis acciones «según mercado» y el resultado lesivo de la pobreza se interpone un fenómeno que es objetivo e inescrutable. Con nuestras acciones, por tanto, *no causamos* ese resultado. Y ello porque el mecanismo del mercado es un entramado complejísimo de acciones e interacciones cuyo resultado no tiene ninguna relación con *nuestra* acción particular, sino que depende del magma de intercambios que la preceden y la siguen y cuyos designios no podemos escrutar por una elemental falta de información y una evidente imposibilidad de adquirirla. Si los efectos del mercado pueden llegar a ser perversos, ello se debe a la impersonalidad del propio artificio y no a nuestras intenciones. Y como consecuencia de ello sus resultados no pueden sernos atribuidos. Es más, ni siquiera pueden ser considerados «injustos». Sólo cuando hay un «responsable» puede decirse que se comete una «injusticia».

Pero los nuevos darwinistas económicos no se detienen ahí. De la visión común de la responsabilidad causal pasan a argumentar acto seguido al terreno de la ética normativa. No niegan, en ese terreno, que sea moralmente virtuoso dedicarse a combatir el hambre o la ignorancia, ni regatean el mérito moral a quien lo hace. Lo que afirman es que, supuesto que uno no es responsable de ello, establecer un programa coercitivo para combatirlos mediante leyes es atentatorio contra la ética, porque supone tratar de imponer coactivamente la virtud, lo que, como ejemplo típico de «*perfeccionismo*», va contra la autonomía personal y la libertad individual que son el fundamento de toda moral. Paralelamente, con una argumentación parecida critican la política social por ser «*paternalista*» es decir, por tratar de imponer coactivamente un bien a ciertas personas incluso contra su voluntad (cotizaciones obligatorias a la Seguridad Social, etc.) lo que nuevamente viola, según ellos, la autonomía individual. A lo más que llegan los neoliberales es a reconocer que podemos tener un débil y difuso deber de *beneficiencia* hacia aquellas personas que se encuentran en tales situaciones, pero afirman que este deber es muy limitado porque si lo llevásemos demasiado lejos rebasaríamos los límites propios del deber mismo y nos internaríamos en el campo de lo que los teóricos llaman *actos supererogatorios*, es decir, aquellos actos y conductas propias de los

santos y de los héroes que sacrifican su vida por los demás sin que ello les sea éticamente *exigible*. En todo caso, mantienen, nadie puede ser obligado coactivamente a ser caritativo y mucho menos a ser la madre Teresa de Calcuta.

Estos puntos de vista se encuentran bastante asentados en la mentalidad común, y si los argumentos que los sustentan fueran correctos mucho me temo que la obligación moral individual de prevenir la pobreza o la enfermedad que, según este esquema, «no hubiéramos causado», caería por los suelos. Como creo que esa caída arrastraría consigo toda posibilidad de justificar moralmente la política social, estimo que merece la pena detenerse a considerar si tales argumentos son tan poderosos o si, como es mi opinión, no lo son en absoluto y se hace por ello necesario revisar los supuestos mismos de nuestra mentalidad común.

Pues bien, tales argumentos y las creencias comunes que los sustentan son a mi juicio muy poco convincentes. En primer lugar, porque nuestra relación con lo que sucede en el mundo es más compleja de lo que dan a entender esos esquemas asumidos por los neoliberales. Para empezar, es claramente reduccionista afirmar que sólo se *causa* daño con la *acción*; también se *causa* daño con la *omisión*. Este es un tema sustancial que emerge en la nueva filosofía de la causalidad y es ignorado por los liberales. Ellos piensan convencionalmente que si un agente *no actúa* no introduce en el curso de la causalidad natural ningún factor desencadenante y, por tanto, puede eludir toda responsabilidad en lo que pase. Pero esto, simplemente, es falso. Cuando una persona *omite* hacer algo su omisión no es algo inexistente, su omisión significa que ha sustraído a la cadena causal, o que no ha añadido a la cadena causal, un factor posible de dirección de ese proceso hacia unos determinados resultados. En este sentido su omisión forma parte de esa cadena causal y puede contribuir a cerrar el conjunto de condiciones necesarias y suficientes para producir una consecuencia dañosa. Por eso puede afirmarse que cuando omitimos ciertas acciones *causamos* un resultado, igual que cuando actuamos *causamos* otro resultado. Y no sería difícil demostrar que el hambre o el analfabetismo son «resultados» de este tipo. Eso de sacudirse la responsabilidad trasladándola a Dios, la Naturaleza o el mundo no es, por tanto, tan sencillo como parece. Nuestra responsabilidad aparece, pues, también vinculada a nuestras omisiones en relación con estados de hecho que parecían a primera vista muy ajenos a nosotros.

En segundo lugar, las propuestas convencionales no se sostienen porque incluso «dentro» del escenario mismo del mercado y haciendo referencia tan sólo a las *acciones* y no a las omisiones, hay un contraargumento muy serio para los tópicos neo-liberales. También se

refiere a nuestra concepción común de la causalidad y tiene que ver con lo que hace poco se han llamado errores de la matemática moral. Porque, contra lo que se supone alegremente, es posible afirmar que con nuestras acciones lícitas en el ámbito del mecanismo del mercado *producimos* *causamos* los efectos dañinos que surjan de él. El mercado no es un artificio impersonal ni un fenómeno natural. El mercado es una práctica social dentro de la cual somos actores, y aunque esa práctica social esté compuesta de una infinidad de interacciones entretejidas en el tiempo y en el espacio, de modo tal que nuestra intervención individual en ella sea microscópica, eso no significa que *no* participemos en ella. Y a eso viene lo de la matemática moral. Los filósofos morales se han preguntado recientemente si los números «cuentan» en cuestiones de ética. Por ejemplo, ¿es lo mismo, desde un punto de vista moral, gasear a 2.000.000 de judíos que a 2.000.001 judíos? Afirmer que da exactamente igual, horrorizados quizás por la magnitud de la monstruosidad misma, sería equivalente a cancelar el valor y la dignidad moral de la vida de *una* persona. Pero si el valor de una persona no cuenta ¿por qué ha de contar el de muchas? Los números cuentan y deben contar en términos morales. Esto es fácil de aceptar intuitivamente, pero el siguiente corolario se resiste más a ser aceptado por nuestras convicciones comunes. Y es que la argumentación contra la relevancia de los números también fracasa cuando pretende operar en la dirección contraria ocultando la realidad en el seno de una presunta «causalidad colectiva objetiva». Si dos millones de actores de una práctica social compleja observan que la interconexión de sus comportamientos produce la muerte o el sufrimiento de *un* solo ser humano, ¿desaparece la responsabilidad moral de *cada uno* de ellos por el simple hecho de que sean muchos? Pienso que aquí pretender que la *cantidad* de actores se transforma misteriosamente en máquina *objetiva* ajena a ellos es falso. Y eso me parece que también sucede con el mercado. Los participantes no pueden exculparse diciendo que son *muchos*. Podrán quizá alegar *excusas*, como su ausencia personal de mala intención o su desconocimiento de lo que pueda pasar, pero si han de *excusarse* ello significa que en principio están sometidos al reproche moral. Y no, como pretenden los nuevos liberales, que se hayan transmutado en un nuevo ente y los resultados de la práctica social les sean individualmente ajenos.

Así pues, lo más que pueden pretender estos neo-liberales es que el mercado constituye, con su ciego funcionamiento, una *excusa* general para todos los que participan en él. En ningún caso una justificación moral. Pero ¿es tan sólida esta *excusa*? Alegar que «no se puede saber» en qué acabará el funcionamiento del mecanismo serviría en alguna medida si fuera completamente cierto. Pero el mercado no es tan absolutamente inescrutable como se pretende. Desde luego no

es tan inescrutable como los caminos del Señor. El mercado es una práctica social humana de la que se pueden saber, y se saben, muchas cosas. Se sabe, por ejemplo, que quienes entran en esa práctica social en inferioridad de condiciones porque carecen de recursos, de conocimientos o de salud, tienden a permanecer en esa inferioridad o a incrementarla. El mercado parece funcionar de acuerdo con lo que se ha llamado el «efecto Mateo»: «Porque a quien tiene se le dará y tendrá en abundancia, pero al que no tiene, aún lo que tiene le será quitado» (Mateo, 13, 12). Esto se manifiesta, por ejemplo, en el caso del mercado privado de sanidad. Al sano le sale gratis seguir sano y muy barato mejorar y prevenir la enfermedad. Al enfermo, en cambio, todo le cuesta el doble: tiene que obtener el doble de recursos (para vivir y para curarse); pero, como está enfermo, tiene también mayor dificultad para obtener los recursos equivalentes del sano y necesita además un esfuerzo suplementario para obtener los recursos para curarse. Así mientras el sano mejora más, el enfermo se va hundiendo paulatinamente en la miseria o en la enfermedad.

Del mercado también se sabe que carece de sensibilidad alguna, por definición, para los llamados «bienes públicos», que son aquellos bienes que, como el aire limpio o el paisaje, no son susceptibles de apropiación privada y cuando se producen son disfrutados por todos. Como no hay apropiación privada posible desaparece el incentivo básico de la economía de mercado. El actor económico no arriesga ningún recurso para producirlo y espera estratégicamente a que otros lo produzcan para disfrutar de él sin coste alguno. El resultado más probable es que en estas condiciones ningún bien público llegue a producirse, y de esos bienes públicos depende con cierta frecuencia el bienestar básico de muchos seres humanos.

En definitiva, se saben estas y otras cosas del mercado como práctica social (los neoliberales, sin ir más lejos, dicen saber que es eficiente en la adscripción de recursos). Y en la medida en que la erradicación de la pobreza, la ignorancia, la marginación y la enfermedad tienden a ser perpetuadas por el mercado porque depende de criterios iniciales de distribución de recursos ajenos a él, o de la existencia de bienes públicos hacia los que es insensible, se sabe también que no van a ser erradicadas por él. Quienes participan en esa práctica social no pueden, por tanto, alegar como excusa que «no lo sabían», porque su ignorancia es inventada. Si esas situaciones lesivas persisten y se agravan, quienes participan en el mercado y sólo hacen eso, son moralmente responsables, por omisión y por acción, de su persistencia.

Las reflexiones anteriores deben llevarnos a la conclusión de que los argumentos neo-liberales en favor de la cancelación de nuestros deberes morales con los demás, presuntamente apoyados en la

naturaleza de nuestras relaciones causales con estados de hecho dañosos, son argumentos poco concluyentes. La idea de que tenemos *individualmente* la obligación moral de contribuir a la lucha contra la pobreza, la enfermedad, la marginación o la ignorancia se mantiene en pie a pesar de ellos. En consecuencia, los neo-liberales, tienen que situar en otro lugar su artillería de razones, y ese otro lugar no puede ser más que el campo de la ética normativa. Desde ese campo tratan de argüir que, aún aceptando que nuestra cooperación con los demás configura una conducta moral, tal conducta moral no puede ser *impuesta* porque ello chocaría con un valor ético fundamental, como es la libertad y autonomía de la persona, cuya fuerza moral es mucho mayor que la de aquella conducta. Además, dicha conducta moral de cooperación no es, hablando estrictamente, obligatoria, sino supererogatoria y, por tanto, tampoco tiene sentido imponerla.

La acusación de «perfeccionismo» se derrumba inmediatamente que aceptamos que tenemos una responsabilidad causal en el daño, porque entonces no se trata ya de *imponer* al actor un ideal de vida contra su voluntad, sino de *impedir* que se produzca una situación lesiva a la que contribuye por acción u omisión aquel a quien se impone la medida. Más difícil es contestar la acusación de «paternalismo», porque tal acusación se refiere al presunto beneficiario de la política social, al cual, en efecto, a veces se impone coactivamente un pretendido «bien» aún contra su voluntad. Con ello, afirman los nuevos liberales, se atenta contra su libertad, contra su autonomía personal. Este razonamiento no es, sin embargo, tan concluyente como parece. La teoría económica liberal se sustenta en una concepción excesivamente simplificada del *individuo* como una máquina sencilla de búsqueda de la satisfacción de preferencias auto-interesadas. De acuerdo con esa concepción la conducta racional es al mismo tiempo aquella que maximiza esa satisfacción y aquella que se expresa real y empíricamente por el agente. Esto último es lo que en la jerga al uso se denominan «preferencias reveladas». El «yo» neoliberal no es más que un haz de «preferencias reveladas», y en la medida en que se interfiera con esas preferencias se viola la autonomía individual. Dejando a un lado el notorio error del «auto-interés», que aquí no importa, el problema es que no parece necesariamente cierto que las preferencias «reveladas» sean efectivamente las preferencias «reales» de un actor. La moderna filosofía de la mente ha puesto de manifiesto la estructura estratificada de los deseos y preferencias del agente, y al concebir el «yo» como una secuencia de estados mentales en el tiempo se ha interrogado sobre los problemas de las relaciones entre deseos presentes y estados mentales futuros, y sobre la influencia de la dimensión temporal en la racionalidad e intensidad de las preferencias. Además, los teóricos de la decisión

racional han estudiado cuidadosamente los problemas de la contradicción de preferencias. Ulises, atado al mástil de su nave, es un ejemplo típico. ¿Cómo violamos más sus preferencias, desatándole o dejándolo atado? No puedo entretenerme con un debate tan rico y complicado, pero su conclusión apunta a convencer de que el dogma neo-liberal de que interferir en las preferencias inmediatas, actuales y reveladas de una persona viola su autonomía es una simplificación. La autonomía moral es algo mucho más complejo que todo eso. Tan complejo que deja espacio suficiente para poder afirmar que los aspectos compulsivos de la política social protegen más que limitan la autonomía personal.

Vamos ahora con el tema de la «beneficencia». Ser benéficos y caritativos está muy bien, dicen los neo-liberales, pero la beneficencia o la caridad son un conjunto de deberes morales débiles (Stuart Mill los llamaba «imperfectos»), muy genéricos, difusos, sin beneficiario cierto, etc. «Está bien» cumplir esos deberes pero no está necesariamente mal no hacerlo. Es el caso de la limosna. Podemos dar limosna, y haremos bien en hacerlo, pero también podemos alegar que es contraproducente, que fomenta la mendicidad o el alcoholismo, y cosas parecidas. Son deberes que no se basan en razones morales fuertes equivalentes a las que apoyan nuestras genuinas obligaciones morales, ante las que no caben excusas de esta naturaleza. Por tanto, carece de justificación que se impongan coactivamente a través de normas jurídicas. El Estado no puede obligarnos a ser benéficos o caritativos. No voy a repetir que aquí se vuelve a divisar una concepción de la marginación como un problema ajeno, producto de la naturaleza, de la mala suerte o de la voluntad de Dios. Por eso se aceptan los impulsos compasivos de ayuda pero se rechazan las *obligaciones* morales. Voy a mencionar, sin embargo, otro argumento que apunta a dar a esos comportamientos su calidad real de obligaciones morales. Los neoliberales afirman que la libertad, la autonomía individual, es el fundamento de toda ética. Hasta el punto de que todo individuo tiene, como agente moral, un derecho básico muy fuerte a la autonomía personal, y todo aquello que viole esa autonomía es una injusticia porque conculca el derecho individual más importante. Respetar ese derecho, no violar ese derecho, no es desde luego para ellos una mera cuestión de «beneficencia», sino una obligación fuerte de justicia. Ahora bien, los neoliberales tienen que admitir que hay una cierta conexión práctica entre la autonomía individual y la posesión de ciertos recursos. La autonomía del sujeto se desarrolla y expresa a través de la realización de sus planes de vida. Pero cada uno de esos planes de vida demanda ciertos recursos. Y seguramente existen algunos recursos que son necesarios cualquiera que sea el plan de vida que el sujeto quiera llevar adelante: lo que se han llamado «bienes básicos». Si esto es así, y me parece que los nuevos liberales no

pueden negarlo sin comprometer a su teoría con graves problemas teóricos y prácticos, entonces la autonomía pierde su significado en ausencia de esos recursos básicos: y si tenemos un derecho individual tan fuerte a la autonomía, tendremos que tener también un similar derecho a esos recursos básicos. Pero cuando alguien tiene *derecho* a dichos recursos, el respetar o no violar ese derecho no es ya una cuestión de mera beneficencia o caridad, sino una cuestión de estricta justicia: respetar ese derecho es una *obligación moral*. Satisfacer esa exigencia moral no es contestar al mendigo con una limosna bondadosa sino cumplir con un deber de justicia. Hasta tal punto que seguramente no es ni siquiera moralmente meritorio hacerlo, sino pura y simplemente *obligatorio*. Ello es lo que sirve de base y justifica su imposición coactiva a través de un programa de política social.

Antes de llegar al argumento final que liga la ética a la política social voy a tratar brevemente la cuestión del carácter *supererogatorio* de las conductas cooperativas. Si el deber de contribuir a la erradicación de la marginación y la pobreza se configura como un deber de justicia y no como un simple deber de caridad, entonces es imposible aceptar que cumplir con ese deber sea un acto supererogatorio, es decir, un acto propio de santos o héroes acreedor de la máxima admiración y mérito moral, pero que, por definición no puede ser *debido* u *obligatorio*. Esto es evidente, pero, sin embargo, nos empuja a un grave dilema. Dada la enorme cantidad de situaciones de pobreza, enfermedad, ignorancia y marginación que nos salen al paso todos los días, pretender cumplir nuestra obligación moral de erradicarlas supondría sacrificar nuestro tiempo, nuestros recursos, la propia vida, para hacerlo, lo que sin duda se sale del ámbito del deber y entra de lleno en la esfera de la abnegación heroica. Pero si, asustados por esta consecuencia, decidimos reservarnos para nosotros algo de nuestra propia vida y recursos, indefectiblemente faltaríamos parcialmente a nuestro deber moral. ¿Cómo escapar al dilema?

La salida de este dilema, así como la solución de algunos otros problemas a los que nos aboca la dimensión estrictamente *individual* de la que partíamos, se encuentra precisamente en la concepción de la política social como un mecanismo de articulación del cumplimiento de nuestras obligaciones morales en este ámbito. Si nuestro deber moral es individual, como yo sostengo ¿cómo podemos cumplir con él? La única respuesta plausible es que solo podemos hacerlo mediante un esquema de cooperación y acción colectiva organizada al que podemos llamar «política social». Si esta respuesta es correcta, la «política social» pone claramente de manifiesto su íntima conexión con la ética.

En efecto, si ante el ingente y abigarrado panorama de supuestos de marginación y pobreza que tenemos ante nosotros, pretendiéramos

afrontar *individualmente* nuestra responsabilidad moral, lo único que conseguiríamos entre unos y otros es crear un estado de cosas donde la impotencia, el despilfarro de esfuerzos, el sacrificio inútil, la ausencia de eficacia y el heroísmo vano serían el común denominador. El espectáculo de una multitud desorganizada de individuos yendo de acá para allá para auxiliar a los demás a medida que se toparan con casos de sufrimiento o marginación se presenta ante nosotros con los típicos perfiles de un caos. Sería, eso sí, «el caos de los justos», pero un caos de todos modos. Y no sólo se trataría del puro desorden y la gran confusión sino también de situaciones contrarias al sentido común, e incluso claramente injustas. Si con mis medios limitados intento resolver todos los casos que me salen al paso acabaré por hacer de mi vida un sacrificio completo y total. Además mis medios, mis recursos, mis conocimientos pueden ser menores que los de otros, y sin embargo tienen que afrontar situaciones trágicas de la misma intensidad. Por otro lado no sería infrecuente que coincidiesen en su intento de satisfacer una necesidad concreta más de uno de los obligados con lo que la duplicación de esfuerzos estaría a la orden del día. En sentido contrario, tampoco faltarían oportunidades de observar a nuestro lado al pícaro gorrón que hurta su contribución so pretexto de que ya lo hacemos los demás. Y más aún: seguramente se perpetuarían las situaciones de injusticia por razones menores: falta de información sobre la realidad, distancia en el espacio o en el tiempo respecto de nosotros, falta de previsión, etc. En resumen, un gran desbarajuste como resultado: mucho barullo y poca justicia. Y aquí es precisamente donde encuentra su encaje la política social como esquema organizado de cooperación colectiva, de coordinación de conductas, de distribución de esfuerzos, en fin, de «división del trabajo moral». Un esquema de acuerdo con el cual se adscriben roles y tareas, se miden y modulan las contribuciones de cada uno, se prevén mecanismos de respuesta a las conductas estratégicas de los gorriones, se establecen prioridades, se disponen canales de información y se articulan planes de previsión. Un esquema de cooperación en el seno del cual, y jugando cada uno su papel, cumple con sus obligaciones morales individuales.

El peligro del nuevo darwinismo económico, tan pujante estos años, es que al tratar de dismantelar indiscriminadamente todo el complejo ensamblaje de ese esquema de cooperación llegue a romper también irresponsablemente el hilo que une la política social con la vida moral de los individuos y logre implantar un cínico escepticismo entre nosotros. Debemos tratar de evitarlo. Mantener o crear instituciones públicas o privadas para organizar una acción colectiva orientada a paliar o superar la marginación o la pobreza no es una cuestión de mera estrategia política o electoral. Se trata de una exigencia moral. Las

agencias de política social son el instrumento mediante el que se satisfacen algunos requerimientos éticos de la convivencia en el seno de prácticas sociales complejas. Por eso, los responsables y servidores de tales instituciones son muy directamente los depositarios de ese legado moral de la sociedad. Que esas agencias o instituciones funcionen con eficacia y agilidad es, también, una parte de ese depósito. Y en este sentido es importante escuchar algunas quejas neo-liberales: la burocratización de la acción institucional, los problemas de información y efectos perversos en las prácticas colectivas, los riesgos de la ingeniería social cándida, los inconvenientes de la excesiva estatalización de la organización, etc., son todas ellas advertencias importantes a las que haremos bien en prestar mucha más atención. Diseñar nuestras instituciones de forma tal que estén preparadas para eludir disfunciones de ese tipo forma parte también de nuestra tarea moral. Pero ello no debe empujarnos a cuestionarnos nuestras obligaciones éticas, a tirar el bebé junto con el agua sucia. El mero altruismo espontáneo o la frágil idea de beneficencia que tratan de proponer los nuevos darwinistas no es bastante para saldar satisfactoriamente nuestras cuentas con los demás. La ética exige de nosotros una auténtica política social.

II. EXPERIENCIAS EUROPEAS

EL DESARROLLO DEL ESTADO DEL BIENESTAR EN GRAN BRETAÑA

ALEX ROBERTSON

De forma similar a casi todos los demás países europeos (Woolf, 1986; Farrell-Vinay, 1989), la beneficencia en Gran Bretaña en las épocas anteriores y los primeros años de la Revolución Industrial se concentraba en los problemas de pobreza y en la disuasión del vagabundaje (Bruce, 1968; Fraser, 1973; Marshall, 1975; Hill, 1983, cap. 1). En el marco de un sistema de ayudas enteramente local —financiado en Inglaterra mediante contribuciones parroquiales y en Escocia mediante exacciones en las congregaciones eclesiales llevadas a cabo de tarde en tarde— los pobres itinerantes eran devueltos, en caso necesario, merced a las llamadas Leyes de Asentamiento (*Acts of Settlement*), a sus parroquias de origen y los demás se les ayudaba con limosnas cuya generosidad variaba mucho de una parroquia a otra, y según estuvieran clasificados los sujetos como robustos, «impotentes» o niños.

La historia de la legislación sobre la pobreza desde los siglos xvi al xx consistió en una serie de intentos de conseguir que esta fórmula de responsabilidad e iniciativa locales aplicada dentro de líneas más amplias y centralizadas funcionase a pesar de los cambios sociales. Pero como Gran Bretaña iba estando cada vez más sujeta a los efectos del cambio industrial, el sistema de administración puramente local fue sufriendo cada vez mayores presiones. El movimiento de población del campo a las ciudades, por ejemplo, dejó gradualmente obsoletas las Leyes de Asentamiento. Y como la desorganización ocasionada por factores tales como recesiones comerciales, desempleo, epidemias y miedo a la inestabilidad social afectó a las crecientes poblaciones de las

ciudades, la tarea de la legislación sobre la pobreza se hizo más compleja y resultó entonces más necesaria su revisión.

LA RESPUESTA VICTORIANA

Antes del presente siglo, el intento más significativo de organizar lógicamente los suministros para los pobres fue indudablemente el contenido en la Ley de Enmienda a la Legislación sobre la Pobreza en Inglaterra (*English Poor Law Amendment Act*), de 1834 (para Escocia, 1845).

Administrativamente, las principales innovaciones de esta legislación fueron la creación de una Comisión nacional para supervisar el funcionamiento del sistema (la primera vez que el gobierno central aceptaba una responsabilidad de cualquier tipo sobre el control diario de la beneficencia) y la reunión de parroquias en unidades más grandes, conocidas como uniones de la ley de pobres (*poor law unions*).

El cambio, que demostró ser más duradero en la conciencia pública fue, sin embargo, la transición al principio de «menor elegibilidad», y el sistema de asilos derivado de él, que se denominaron «casas de trabajo» (*workhouses*) en Inglaterra y «casas de pobres» (*poorhouses*) en Escocia. Basándose en la creencia de que las personas son seres racionales que siempre buscan el placer y huyen del sufrimiento, y en la idea de que las cantidades excesivamente generosas dedicadas a beneficencia hacen que bajen los sueldos y animan a la ociosidad, la Nueva Ley sobre la Pobreza (*New Poor Law*) fue diseñada para asegurar que las circunstancias de los que recibiesen ayuda fuesen peores («menos elegibles») que las que disfrutaban las personas más pobres con empleo. Si los hombres sabían que la beneficencia a la que tenían acceso les proporcionaría niveles más bajos que los que aseguraría su propio trabajo, preferirían naturalmente trabajar antes que convertirse en pobres de solemnidad. Con este fin, fue abolida toda beneficencia por las calles y las condiciones en los asilos (las instituciones en las que se ejercía la beneficencia) se hicieron extremadamente duras. Si estas condiciones representaban la única alternativa a la independencia personal y a la capacidad de valerse por sí mismos, los presuntos pobres las aceptarían sólo cuando se vieran verdaderamente en la indigencia. Como Fraser (*op. cit.*, pp. 45-47) ha señalado, el sistema que funcionaba mediante este «examen del asilo» no estaba pensado para reducir la pobreza, sino más bien para disuadir a los pobres de convertirse en un sumidero de la hacienda pública. Aceptando, según el principio de *laissez-faire* que una «mano invisible» proporcionaría siempre los suficientes puestos para garantizar el empleo para todos aquellos que buscaran trabajo, se vio también como una forma de animar a la movilidad laboral en una economía industrial incipiente.

Pero aunque esta legislación estuvo en vigencia durante unos cien años sólo resultó parcialmente eficaz para lograr los objetivos que se pretendían conseguir con ella. El asilo, por ejemplo, fue un recurso particularmente inflexible, y ante las fluctuaciones en las cifras de indigentes como resultado de las variaciones en el número de desempleados, muchas uniones de la ley de pobres no hicieron cumplir estrictamente el examen de asilo. Según fueron pasando los años, a los ancianos y a los enfermos se les daba además ayuda por las calles; y a comienzos del presente siglo a mucha gente les había llegado a resultar evidente que había un problema importante de pobreza urbana que la Ley de Pobres era incapaz de cambiar.

Fuera de los confines de la beneficencia, ciertas consecuencias de la industrialización y la urbanización planteaban problemas para los cuales se hacían necesarias respuestas enteramente nuevas. Así, por ejemplo, se introdujo legislación para mejorar la seguridad y las condiciones de trabajo en las fábricas, y para limitar las horas trabajadas por mujeres y niños. Se dieron también pasos para salvaguardar la salud pública con medidas tales como las Leyes de Prevención de la Enfermedad, Saneamiento y Gobierno Local (*Disease Prevention, Sanitation and Local Government Acts*), y las Leyes de Salud Pública (*Public Health Acts*) de 1848, 1872 y 1875. Una serie de Leyes (*Acts*) promulgadas durante la segunda mitad del siglo xix establecieron también el principio de educación elemental obligatoria y gratuita. A finales de siglo, el filósofo del derecho A. V. Dicey (1905; véase también Fraser, *op. cit.*, pp. 110-123) argumentaba que el *laissez-faire* había sido sustituido en Gran Bretaña por el colectivismo, con legislación del tipo mencionado anteriormente, que implicaba cambios importantes en el papel del Estado.

1900-1914

El período inmediatamente anterior a la Primera Guerra Mundial estuvo dominado por una serie de reformas adoptadas por los Gobiernos Liberales entre 1905 y 1911. El plan introducido por la Ley de Pensiones para la Vejez (*Old Age Pensions Act*) de 1908 fue financiado por la Hacienda (*Exchequer*) central, no mediante contribuciones locales, y garantizaba una pensión —pagada a través de Correos— a individuos de más de 70 años con unos ingresos anuales inferiores a un cierto nivel. La pensión no estaba así sujeta a contribución ni a inspecciones de Hacienda sobre los recursos económicos; y aunque su valor monetario real era insignificante, su importancia residía en el hecho de que al aceptar que la carga para su provisión de fondos

recayese sobre el sistema tributario central, el Estado aceptaba entonces una responsabilidad directa sobre la asistencia social de una parte de sus ciudadanos. Además, el hecho de que el pago fuera realizado a través de la oficina de Correos significaba que la pensión estaba separada de la Ley de Pobres, y por tanto de su estigma moral. En gran parte parece ser esto —que se solicitaron muchas más pensiones de las que se habían previsto— lo que se revela en la famosa frase de Lloyd-George: «Una masa de pobreza e indigencia que es demasiado orgullosa para ostentar la insignia del pauperismo». Este rechazo a usar los servicios de la Ley de Pobres previamente disponibles, y la consiguiente necesidad de construir un sistema de servicios sociales separado de ellos, es de gran significación en la historia de la política social británica.

Una serie importante de innovaciones se contenía en la Ley Nacional de Seguros Sociales (*National Insurance Act*) de 1911. Un cierto número de países europeos había adoptado, por supuesto, proyectos estatales o municipales de seguros sociales durante los últimos años del siglo XIX y los políticos británicos estaban especialmente informados del plan que se estaba llevando a cabo en Alemania. Sin embargo, esta era la primera vez que el principio del seguro social se introducía en la legislación social británica. El plan proporcionaba cobertura contra la enfermedad y el desempleo para ciertas categorías limitadas de trabajadores, con contribuciones pagadas conjuntamente por el empleado, el patrono y el Estado. Con la excepción de un pequeño subsidio por maternidad, al que podía accederse merced al plan de seguros sanitarios, sólo estaban protegidos los empleados mismos, pero no ningún otro miembro de sus familias. Esta adopción del principio de «seguro social» tuvo importantes consecuencias para el desarrollo de una política de seguridad social. A través de diversas medidas, después de 1911, los gobiernos hicieron extensivos los subsidios de tal modo que socavaban la verdadera base del plan: el seguro social. Pero el principio de contribución ha permanecido como un importante símbolo político, al conceder titularidad a una persona para recibir el subsidio y al retirar la necesidad de confiar en inspecciones de recursos económicos.

La Ley Nacional de Seguros de 1911, sin embargo, tuvo dos nuevas implicaciones para la política social. En primer lugar, el plan de enfermedad proporcionaba no sólo subsidios en metálico, sino también tratamiento médico de un doctor de los de «lista de pacientes» (*panel doctor*), que recibía una remuneración sobre la base de la «capitación», según el número de pacientes que aceptara en su lista. Este sistema usaba un modelo para el pago del Estado al personal sanitario que ha continuado en el Servicio Nacional de Salud (*National Health Service*)

hasta hoy día (aunque las reformas propuestas por el Gobierno actual para el SNS (*NHS*) amenazan gravemente este principio).

En segundo lugar, la respuesta británica al desempleo se ha visto dominada por la idea del seguro social. Los primeros años del siglo xx presenciaron un cierto número de pequeños experimentos para combatir el desempleo mediante la provisión pública de trabajo subvencionado, pero no tuvieron éxito alguno. La característica de la respuesta británica a los defectos en el funcionamiento del mercado de trabajo acabó siendo la provisión de ayuda a los desempleados y no la creación de programas especiales de trabajo o medidas que facilitasen la movilidad laboral de los trabajadores. Hasta los años setenta no se alteró de verdad este énfasis.

Otras medidas del paquete de reformas instituido por los liberales durante el período en cuestión incluían legislación para introducir comidas escolares gratuitas (1906) e inspección médica de los niños en la escuela (1907); la Ley de la Infancia (*Children Act*) de 1908, por la que se introdujeron tribunales específicos de menores, y en la que el bienestar de los niños en caso de negligencia paterna era definido como responsabilidad de la comunidad en general; la Ley de Bolsas de Trabajo (*Labour Exchanges Act*) de 1908; y el llamado «Presupuesto del Pueblo» de 1909, con el que Lloyd-George, como Ministro de Hacienda, buscaba financiar tanto reformas de bienestar social como incrementar el gasto del Gobierno en otras áreas, mediante la subida de los impuestos y una mejor redistribución. Pero quizá se haya dicho ya bastante para indicar por qué este período tiende a ser contemplado por la mayoría de los comentaristas como una línea divisoria en el desarrollo del Estado del bienestar en Gran Bretaña.

Una pregunta obvia planteada por lo que acabamos de describir concierne a los motivos que subyacen a este torrente de legislación. ¿Por qué debían ser introducidas estas reformas? Las explicaciones apuntan normalmente al número de influencias potenciales. Así, el Gobierno Liberal estaba preocupado por la aparición del Partido Laborista, que encontraba su sostén sobre todo en las áreas urbanas que constituían la base del voto liberal. La legislación social fue usada, por tanto, como un medio de defenderse de esta amenaza a su base electoral. Había también una preocupación más ampliamente compartida por la capacidad de Gran Bretaña para competir en las esferas militar e industrial contra la fuerza creciente de países como los EE.UU. o Alemania. En la época de la Guerra de los Bóers, por ejemplo, una proporción muy alta de hombres que se ofrecieron como voluntarios para el ejército habían sido declarados médicamente no aptos para el servicio por los efectos de enfermedades relacionadas con la miseria. Las comidas escolares y la legislación sobre seguros sanitarios constituían una respuesta a estos

temores. Los datos obtenidos por dos importantes estudios llevados a cabo en Londres y Nueva York ponían de manifiesto que aproximadamente un 30 por 100 de la población de estas dos ciudades vivía en la pobreza, definida como la no recepción de suficientes ingresos que permitieran la subsistencia al nivel más básico de supervivencia física. A lo largo de esos años hubo también brotes de descontento y malestar en la industria, en gran parte en protesta por los sueldos y las condiciones de vida en las ciudades industriales. Finalmente, personajes como Lloyd-George y Churchill se sentían movidos por una preocupación aparentemente sincera por la difícil situación de los ciudadanos de a pie y por la decisión de mejorar su suerte.

Pueden asimismo percibirse un cierto número de influencias y compromisos en las verdaderas prestaciones de la legislación. Ya se ha hecho referencia al ejemplo que se obtenía del plan de seguros sociales de Bismarck. Las escasas cantidades que se pagaban de subsidio probablemente se debieran en parte al deseo de mantener bajos los costos de la Hacienda pública; pero reflejaban también la creencia de los liberales en la importancia de la previsión, la economía de gastos y la independencia personal, y lo desagradable que les resultaba suprimir la responsabilidad del individuo para asegurar su supervivencia. Las pensiones y subsidios de la Seguridad Social Nacional (National Insurance) fueron pensados como un suplemento y no como sustitución de los ahorros y seguros personales, ni de la ayuda que pudieran ofrecer los familiares. Las reformas tuvieron también que tener en cuenta la oposición ejercida por grupos como los médicos y las «Sociedades de Socorro Mutuo» (algunas de las cuales tenían importantes contactos dentro del mismo Partido Liberal) interesados en mantener el *statu quo*.

Pero, a pesar de estas observaciones, en su aceptación implícita de la responsabilidad del gobierno por el bienestar social, estas reformas representaban claramente un cambio importante con respecto a las prácticas y tradiciones de la Ley de Pobres.

LOS AÑOS DE ENTREGUERRAS

Durante la Primera Guerra Mundial, el gobierno hizo muchas promesas de un futuro mejor, con Lloyd-George al final de la guerra prometiendo «hogares dignos de héroes». Uno de los primeros trabajos de la legislación de la posguerra fue una Ley de la Vivienda (*Housing Act*), que proporcionaba subvenciones gubernamentales a las autoridades locales para la construcción de viviendas para las clases trabajadoras. Mientras que la anterior legislación no permitía a las autoridades mu-

nicipales la construcción de viviendas, esta era la primera ley que la subvencionaba; y, en efecto, inició un programa de construcción de viviendas municipales que continuó hasta los años del gobierno Thatcher.

La política social, sin embargo, estuvo dominada durante este período por el problema del desempleo. La Ley Nacional de Seguros Sociales (*National Insurance Act*) de 1911 proporcionaba subsidios de paro sólo a trabajadores en un reducido número de oficios o industrias que en aquel momento no tenían tendencia al desempleo frecuente ni prolongado. Asimismo, contenía normas estrictas para proteger los fondos dedicados a seguros sociales: no sólo hacía depender los subsidios de las contribuciones previas, sino que también se limitaba la duración de los pagos semanales. El proyecto no estaba claramente pensado para proporcionar ayuda generalizada en un período de desempleo masivo, como el que se experimentó durante los años veinte y treinta.

Dada la alarma que sintieron los políticos por los informes de desórdenes y agitación entre los parados (Gilbert, 1970), y dado que la ley de pobres era aún oficialmente el último recurso para los indigentes, el gobierno resolvió el conflicto abriendo brecha en los estrictos principios de los seguros sociales y extendido el campo de aplicación del plan del subsidio de paro. Sin entrar en detalles sobre la sucesión de medidas cambiantes y a corto plazo introducidas durante estos años, el compromiso al que se llegó con el tiempo consistía en subsidios extendidos, pero no ilimitados, la aplicación de exámenes estrictos y bastante poco realistas para asegurar que las personas estaban «buscando trabajo sinceramente», el uso de subvenciones adicionales concedidas tras severas inspecciones sobre los recursos económicos de los solicitantes, y la aceptación de que las autoridades encargadas de aplicar la ley de pobres darían ayuda generalizada «por las calles» a los parados. En 1934 fue ideado un plan nacional unificado de inspecciones sobre los recursos económicos para la concesión de subvenciones adicionales a los subsidios de los seguros sociales. Este plan era administrado por la Junta de Asistencia al Desempleo (*Unemployment Assistance Board (UAB)*). La JAD proporciona un modelo que ponía al gobierno central en condiciones de asumir las funciones de las agencias de la Ley de Pobres. Con la Ley de Gobiernos Locales (*Local Government Act*) de 1929, que entregaba la responsabilidad de la Ley de Pobres, que recaía sobre las Juntas Protectoras (*Boards of Guardians*), a las autoridades locales, se dio un nuevo paso hacia la desaparición de esta Ley. Aunque esto tenía poca importancia para la verdadera administración de las ayudas, las instituciones que se habían desarrollado a partir de los antiguos asilos (*work/poorhouses*) eran ahora colocadas en manos de autoridades que podrían ponerlas al día con mayor eficacia.

EL INFORME BEVERIDGE

El Informe Beveridge sobre Seguros Sociales y Servicios Afines (*Beveridge Report on Social Insurance and Allied Services*), publicado en 1942, fue el informe de un comité interdepartamental de funcionarios de la Administración Pública británica constituido «para encargarse, con especial referencia a la interrelación de planes, de un informe de los planes de seguros sociales existentes a nivel nacional (...) y hacer recomendaciones.» Su presidente, Sir William Beveridge, era un investigador social con un distinguido historial de trabajo sobre el desempleo, que había sido un influyente consejero en algunas de las reformas liberales anteriores a la Primera Guerra Mundial.

El Informe Beveridge es un análisis bastante técnico de los problemas y métodos de los seguros sociales, con algunas propuestas drásticas y a menudo muy ingeniosas para conseguir que todo el sistema fuera más sencillo y eficaz. Beveridge era en general optimista sobre las prestaciones entonces disponibles:

«Ya se han llevado a cabo prestaciones para la mayoría de las muchas variedades de necesidades derivadas de la interrupción de los ingresos y otras causas que pueden presentarse en las comunidades industriales modernas, en un grado no superado y con el que apenas puede rivalizar ningún otro país del mundo.»

El sistema, sin embargo, había crecido de forma poco sistemática, y existía poca coordinación entre las condiciones y titularidades de los diferentes planes. Lo que es más, no estaban cubiertas todas las necesidades provocadas por la pérdida de ingresos. Beveridge estimaba que durante la década de los treinta, aproximadamente un 10-15 por 100 de las familias de la clase trabajadora estaban viviendo por debajo del nivel de subsistencia; y que, aproximadamente, de 3/4 a 5/6 de este total se debía a que habían dejado de percibir un salario. Sosteniendo que habría sido posible suprimir la miseria en la Gran Bretaña de antes de la guerra por medio de una redistribución de la renta, sus propuestas suponían «un método de redistribución de la renta, de tal manera que se diera prioridad a las necesidades primarias y más urgentes.»

A pesar de la extensión de su argumentación (que se prolonga en más de 300 páginas) y la abundancia del material estadístico reunido para sostenerla, lo que Beveridge se planteaba era sencillo: se impuso la tarea de consolidar los diversos planes de seguros sociales, uniformar las subvenciones donde fuera oportuno, y añadir nuevas subvenciones donde fuese necesario para cubrir todas las exigencias generadas por la pérdida de ingresos, o por excepcionales exigencias que los afectasen, como las derivadas de matrimonio o defunción. Así pues,

recomendaba la integración de los planes existentes dentro de un sistema unitario, costado mediante una contribución semanal única, que ofreciese protección contra enfermedad, desempleo y vejez, y asimismo incluyese subsidios por maternidad y viudedad.

Más allá de esta sustitución de los planes previamente separados en un sistema unificado, el plan de seguros sociales contenía una innovación principal: la extensión del plan de seguros obligatorios de tal forma que incluyeran a la población entera. Los principios contributivos iban a ser los de los seguros sociales, que comprometían al empleado, al patrón y al Estado al igual que antes, pero su cobertura universal conllevaría un conjunto de riesgos compartidos por toda la nación, en vez de recaer sobre grupos particulares, profesionales u otros. Esto borraría toda huella de la ley de pobres o de las inspecciones sobre los recursos personales y por tanto aseguraría ayuda adecuada en tiempos de necesidad.

Beveridge defendía que se hacían necesarias otras medidas sociales que apuntalasen su plan de seguros sociales. Se requeriría un sistema de Asistencia Nacional (*National Assistance*) (con inspecciones sobre los recursos económicos) a manera de «red protectora» para la mayoría cuyas necesidades o situación no estuvieran completamente cubiertas por los subsidios de la seguridad social. En segundo lugar, se consideraba necesario el mantenimiento del pleno empleo para permitir que la seguridad social funcionase correctamente, y conseguirlo debería ser, por tanto, objetivo del Estado. En tercer lugar, un Servicio Nacional de Salud (*National Health Service*) a todo riesgo y gratuito debería encargarse de las prestaciones de atención médica del antiguo plan de seguros, y apuntalar eficazmente el nuevo. Finalmente, debería introducirse un sistema de subsidios familiares para: a) evitar la penuria, puesta de manifiesto por los informes de preguerra, que se había causado a familias de tamaño incluso ligeramente por encima de la media nacional; b) evitar que los ingresos (especialmente los de las familias grandes) cayesen por debajo del nivel del subsidio de paro; y c) asegurar que no se desanimara a las parejas casadas a tener hijos en un momento en el que estaba disminuyendo la tasa de natalidad.

El informe en realidad defendía que cualquier gobierno sensato garantizaría antes de nada los subsidios familiares, crearía un servicio de salud contra todo riesgo y mantendría el pleno empleo. Dados estos elementos, el plan Beveridge de seguros sociales preveía, a cambio de una contribución semanal única, una prestación de por vida de subsidios médico, de enfermedad, paro, viudedad, orfandad, vejez, maternidad, accidente laboral y funeral. Era un plan bien organizado de seguros sociales *planificados*, basado en los principios de: contribuciones y salarios de subsistencia uniformes, unificación de responsabilidad

administrativa, adecuación de subvenciones, globalización de cobertura y clasificación de titularidad.

Beveridge (1942, párrafo 31) afirmaba que:

«El plan aquí propuesto es en algunos aspectos una revolución, pero en aspectos más importantes es un desarrollo natural del pasado. Es una revolución británica.»

Como han mantenido Bruce (*op. cit.*, p. 307) y Fraser (*op. cit.*, pp. 215-18), entre otros (véanse, por ejemplo, Harris, 1977, p. 473; Ashford, 1986, pp. 246-47), el plan de seguros sociales no era ni tan original ni tan revolucionario como se supone normalmente. Su atractiva simetría y simplicidad tendía a obscurecer el hecho de que el plan no era más que una racionalización de los servicios existentes, cuyas lagunas en cobertura habían sido expuestas con frecuencia, llevándolos a su lógica conclusión sin formular ninguna demanda extra al Estado.

Fiel a sus orígenes liberales, Beveridge estaba preocupado con el libre desarrollo de los individuos. Defendía que el Estado debía proteger al individuo no mediante un sistema de subsidios personales, sino asegurando las condiciones económicas y sanitarias que le harían posible mantenerse asimismo y ahorrar, a través de la seguridad social, para los accidentes de la vida y para la vejez. El plan era de cooperación entre Estado y ciudadano, y lo que se proporcionaría era sólo un mínimo. El individuo sería libre de añadir lo que desease a este seguro social básico según sus medios e inclinación le permitiesen:

«El plan no consiste en dar a todo el mundo algo por nada (...) Deja espacio y anima a que todos los individuos ganen por sí mismos algo por encima del mínimo nacional (...)»

Por encima de este mínimo nacional, los ahorros individuales y las organizaciones voluntarias, como las Sociedades de Socorro Mutuo, tendrían todavía un importante papel que jugar. El sistema de los seguros sociales, por tanto, estaba pensado para ser una «red protectora», cuyas prestaciones garantizaran cobertura sólo para las necesidades de subsistencia.

Pero nos perderíamos la verdadera originalidad de Beveridge si tuviéramos que restringir nuestra atención sólo al plan de seguros (aunque éste constituya el 90 por 100 del informe). Lo que era revolucionario era su concepto de una sociedad organizada para enfrentarse con lo que él imaginativamente había llamado los «cinco gigantes»: la Indigencia, la Enfermedad, la Ignorancia, la Miseria y la Ociosidad, y la promesa que él había ofrecido de que pudieran ser superados mediante el desarrollo de servicios sociales adecuados y la aplicación de medidas gubernamentales que asegurasen el pleno empleo.

Ya hemos destacado antes, en varios puntos, que el plan se fundamentaba en los seguros sociales. Como ha señalado Fraser (*op. cit.*, p. 217), las contribuciones uniformes, que eran un elemento tan importante del plan, de hecho equivalían a «una capitación regresiva». Las contribuciones uniformes no sólo recaerían claramente con mayor peso sobre aquellos que tenían ingresos más bajos, sino que también fijarían límites sobre el nivel de contribución que podría cargarse y, por, lo tanto (en un sistema que estaba diseñado para autofinanciarse), restringiría el valor del subsidio que el plan podría pagar. Fijar subsidios a un nivel de subsistencia proporcionaba al individuo seguridad financiera y un incentivo para el ahorro privado. Esta solución demostró ser extremadamente popular, probablemente porque estaba en consonancia con el espíritu universalista de los años de la guerra, y porque permitía a la gente considerar sus subsidios como titulares, más que asociarlos con el estigma de la odiada ley de pobres. Sin embargo, resulta oportuno observar que esta vinculación entre titularidad y contribuciones excluía de hecho la posibilidad de adoptar la quizá más equitativa vía «nórdica» de acceso al bienestar (Andersen, 1987), en la cual servicios y subsidios eran pagados según un impuesto progresivo sobre los ingresos, en el que la titularidad al subsidio estaba en función del hecho de ser ciudadano, más que en el de haber contribuido previamente.

El plan de seguros de Beveridge fue introducido extensamente en la legislación. Los subsidios familiares fueron introducidos por las últimas medidas promulgadas del gobierno de coalición del período de guerra, que se deshizo al final de la misma. En las siguientes elecciones generales los dos partidos prometieron sustanciales reformas en política social, pero el electorado se inclinó decididamente hacia el Partido Laboralista, rechazando a Churchill, el líder de la guerra, en favor del compromiso más claro del Partido Laborista respecto al sueño de un «estado del bienestar». Las restantes propuestas de seguridad social de Beveridge fueron promulgadas por este Gobierno Laborista de la posguerra en la Ley Nacional de Seguros Sociales (*National Insurance Act*) de 1946 y la Ley de Asistencia Nacional (*National Assistance Act*) de 1948. Con la adopción de estas medidas quedó abolida la Ley de Pobres, yendo a parar sus responsabilidades de mantener los ingresos a la Junta de Asistencia Nacional (*National Assistance Board*) y pasando sus responsabilidades respecto al cuidado residencial y otros servicios benéficos a los departamentos de bienestar social de las autoridades locales. Sin embargo, el hecho de ser muy reducido el período de habilitación para cobrar completa la pensión de vejez apartaba sustancialmente a estas medidas del principio de seguros sociales. Esta desviación del plan de Beveridge, cuidadosamente presupuestado, hacía que el plan resultase caro para los impuestos generales, y

probablemente tendiese a evitar la adopción de niveles de subsidios suficientes para proporcionar ingresos de subsistencia a aquellos sin otros recursos y a impedir incrementos ulteriores para mantenerse a la altura del coste de la vida.

Respecto a la idea de una «red protectora» de seguros sociales, Ashford (*op. cit.*, pp. 247-8) sugiere que:

«Beveridge tenía dificultad en aceptar la posibilidad de que la gente no juzgase sus necesidades “objetivamente” y de que los políticos no considerasen que todos los subsidios tuviesen la misma importancia.»

Según los propósitos del plan de Beveridge, la subsistencia era un concepto operacional que debía, en palabras de Marshall (1970, p. 81), «proporcionar un margen de seguridad y capacidad de maniobra en un mundo cambiante.» Sin embargo, cuando el poder adquisitivo del dinero cae de manera regular y los precios suben de modo irregular y desigualmente de un lugar a otro, se hace impracticable un salario universal de subsistencia. El Gobierno Nacional británico rechazó explícitamente la propuesta de Beveridge en su Libro Blanco (*White Paper*) de 1944. El Gobierno Laborista aspiraba de verdad a la subsistencia en 1946, pero fue incapaz de lograrla y el resultado fue que la necesidad de complementar los subsidios recurriendo a la asistencia nacional (más adelante sustituida por subsidios suplementarios, y de nuevo más recientemente por apoyos a los ingresos) ha sido siempre mucho más grande que la prevista por Beveridge.

La creación del Servicio Nacional de Salud en 1946 proporcionaba otra innovación importante en política social. Se proporcionaba un servicio de alcance universal, contra todo riesgo y de libre acceso para el usuario, mediante una compleja estructura diseñada para unificar el sector hospitalario mientras dejaba a los médicos generales como contratistas independientes y otros servicios sanitarios de la comunidad bajo el control de las autoridades locales. Esta estructura se logró tras duras negociaciones entre el Ministro, Aneurin Bevan, y los médicos, que tenían fuertes recelos contra la medicina estatal (Eckstein, 1960; Willcocks, 1967; Watkin, 1978). El plan se financiaba con cargo a los impuestos generales, aunque una partida de la financiación del servicio sanitario siguió recayendo sobre la contribución nacional de seguros sociales. De hecho sólo una proporción relativamente diminuta —actualmente alrededor de un 9 por 100— de los gastos del SNS se cubren mediante esta contribución, aunque al principio habría una confusa creencia de que era ésta la que costeaba el servicio. Sin embargo, la noción de un servicio totalmente gratuito no duró mucho tiempo. Muy pronto, los Ministros de Hacienda, explotando la preocupación de que la demanda de servicios era mucho mayor de la esperada, aseguraron

pequeños pagos para gafas y tratamiento dental, y más tarde para el coste de las recetas, como medios de aumentar las rentas públicas. Desde los primeros años de la década de los cincuenta, ha habido manifestaciones de preocupación sobre la necesidad de controlar el coste creciente que el servicio de salud representa para Hacienda; y durante los años de los gobiernos Thatcher, esto ha llevado a una búsqueda más decidida por encontrar formas de restringir el gasto del SNS (véanse, por ejemplo, Watkin, *op. cit.*, cap. 2; Butler y Vaile, 1984, caps. 4 y 5).

Independientemente de estas medidas inspiradas en Beveridge, también se instigaron reformas en dos áreas más de los servicios sociales. La Ley de Educación (*Education Act*) de 1944, a menudo identificada por el nombre del ministro responsable, R. A. Butler, proporcionó el marco para el sistema educativo que existe hoy en día. Esta Ley proporcionaba educación secundaria pública gratuita y universal, aunque no especificaba la forma que adoptaría: ni decidía si los colegios debían ser de libre acceso o selectivos en cuanto a la admisión de alumnado. Una segunda medida, que tuvo mucho menos impacto en la imaginación pública pero que, no obstante, tuvo implicaciones extremadamente importantes, fue la Ley de la Infancia (*Children Act*) de 1948. Esta reforma de los servicios para niños pobres tuvo sus orígenes en las recomendaciones del Comité Curtis, que se constituyó para investigar costumbres de la época siguiendo un escándalo que recibió mucha publicidad, en el que había por medio la muerte de un niño que se hallaba bajo custodia. La Ley de la Infancia consolidó la legislación existente sobre la custodia de niños, y creó departamentos en los que empezaron a desarrollarse prácticas de trabajo social profesional en cuanto a la atención a niños (y, andando el tiempo, de trabajo con las familias).

TENDENCIAS RECIENTES

Aunque el período de la posguerra trajo mayor desarrollo y extensión de los servicios sociales, no hubo durante muchos años ninguna desviación importante de los principios capitales contenidos en las reformas ya mencionadas. Se observó que el Estado del bienestar era políticamente popular y ninguno de los dos grandes partidos quiso lesionar sus posibilidades electorales reduciendo de modo significativo su alcance o sus prestaciones. Había diferencias de detalle y de énfasis —los costos de las recetas del Servicio Médico, por ejemplo, tendían a incrementarse más bajo los gobiernos conservadores, que también tendían a hacer mayor énfasis en la eficaz dirección de los servicios

(quizá donde mejor se refleje sea en su intento de reformar el SNS siguiendo líneas racionalistas en 1974)—, pero había un consenso generalizado sobre el hecho de que resultaban en general deseables las instituciones del Estado del bienestar; e incluso había un cierto grado de competición entre laboristas y conservadores en las ofertas que planteaban en sus manifiestos electorales en relación a los servicios sociales.

La expansión de los servicios de asistencia social durante el período comprendido entre 1945 y los años setenta se basó en la premisa de que, en el seno de una economía regida por principios keynesianos de dirección de la demanda, podrían financiarse niveles más altos de prestación colectiva a partir del superávit acumulado por el «crecimiento» anual. Así, si el crecimiento económico era de, digamos, 4-5 por 100 al año (un nivel de hecho jamás alcanzado por Gran Bretaña en el período de posguerra), una porción de este incremento podía ser invertida en aumentar los servicios sociales. Por lo tanto, el sistema de asistencia social podía ampliarse con un perjuicio relativamente pequeño, dado que si la «tarta» económica continuaba creciendo, la necesidad de tomar difíciles decisiones sobre las prioridades otorgadas a áreas particulares del gasto gubernamental —implicando competición, por ejemplo, entre seguridad social, carreteras y defensa— se evitaba por regla general (véanse, por ejemplo, Crosland, 1956, partes 3 y 5; Klein, 1975, Introducción y cap. 1).

Esta suposición (o al menos, ciertas de las prácticas que de ella se derivaban) ha tenido que ser revisada a la luz de las dificultades, compartidas por prácticamente todas las demás democracias occidentales, que a Gran Bretaña le causaron los continuos incrementos en los precios del petróleo y otras materias primas a nivel mundial desde 1973 y por la recesión comercial que los acompañó. Como resultado de estos cambios, llegó a reconocerse como un hecho normal de la vida económica el bajo crecimiento (o incluso el crecimiento cero), con las consiguientes implicaciones para los servicios sociales. Aunque la tensión entre crecimiento y gastos en asistencia social no es de ninguna manera nueva o privativa de las sociedades capitalistas (véase, por ejemplo, Mishra, 1976; 1977, parte 2), los gobiernos occidentales, incluido el británico, han tenido que revisar el tamaño y estructura de sus servicios de asistencia social; y considerar formas con las que una continuada inversión en política social pueda conciliarse con las demandas de política económica e intentos de crecimiento (Mishra, 1984; Pavelka y Wintersberger, 1984).

Estas presiones se han visto aumentadas por evoluciones de naturaleza más ideológica. En especial, las dificultades relacionadas con la búsqueda de medidas económicas de corte keynesiano han estimulado una serie de críticas y nuevas valoraciones sobre la viabilidad

definitiva del Estado del Bienestar —desde la noción de «sobrecarga de gobierno» desarrollada por los apologistas de la «Nueva Derecha» hasta las teorías de la «contradicción de Estado», que han llevado a críticos marxistas a afirmar que la apurada situación financiera simplemente ha acelerado el proceso de toma de conciencia de que resulta imposible hacer frente simultáneamente a las demandas populares de servicios y a la satisfacción de los requerimientos, más ocultos, del capital (George y Wilding, 1984, cap. 7; Mishra, 1984, caps. 1-3; Taylor-Gooby, 1985, cap. 7). Autores de opinión más tradicionalmente liberal o socialdemócrata también han criticado los programas institucionales del Estado del Bienestar, arguyendo que esta dependencia de enormes estructuras burocráticas para la prestación de sus servicios le ha distanciado del público al que pretende servir y le ha insensibilizado respecto a sus necesidades y preferencias (Grunow y Hegner, 1980; Ignatieff, 1984; Williams, 1985). Taylor-Gooby (1986) ha realizado una extensa investigación de las actitudes británicas hacia el Estado del bienestar, que destaca el grado de impaciencia que la gente siente por las regulaciones y restricciones del «Estado niñera». (Sin embargo, él también ha subrayado la importancia que conceden a lo que ven como un nivel «adecuado» de prestaciones del Estado del Bienestar; y, como resultado, su oposición a que el sistema que ellos valoran pueda sufrir verdaderos recortes).

Los últimos diez años, por tanto, han constituido un período turbulento de la historia del Estado del Bienestar en Gran Bretaña. Problemas económicos, altos niveles de desempleo y la persistencia de la pobreza han reemplazado anteriores expectativas de prosperidad y crecimiento. Las diferencias ideológicas entre los partidos se han hecho más agudas. El consenso político sobre el Estado del Bienestar prácticamente ha desaparecido.

El dominio durante este período de un partido entregado a una ideología que considera la inversión en política social y las motivaciones que genera como lesivas para el crecimiento económico, y de una Primera Ministra que afirma: «No existe esa cosa que llaman sociedad: sólo hay individuos», ha garantizado que ningún derecho o programa del Estado del Bienestar haya quedado inmune al entusiasmo reformista de la Nueva Derecha. Hemos asistido a cambios o propuestas de cambio más o menos radicales en el servicio sanitario, en educación, en vivienda, en seguridad social y en las responsabilidades del trabajo social.

La capacidad de los conservadores para introducir estas medidas se ha visto muy favorecida hasta hace poco por la debilidad y las divisiones de los partidos de la oposición.

Contemplados como programa político, estos cambios están orientados hacia tres objetivos generales relacionados entre sí: 1) el deseo de

reducir el gasto público; 2) el deseo de crear un medio social y unas actitudes que favorezcan la iniciativa individual; y 3) el deseo de aumentar el papel del sector privado tanto en la esfera industrial como en la de los servicios sociales. Y en lo que respecta a las medidas políticas mismas, es posible identificar cuatro tendencias generales entre las distintas medidas llevadas a cabo por los tres gobiernos conservadores que han disfrutado el poder desde 1979.

En primer lugar, en su empeño por reducir el gasto público han cambiado la base de las decisiones que se relacionan con la financiación de la política social. Con anterioridad, los presupuestos de los distintos servicios sociales eran incrementados en una cantidad que tenía en cuenta los aumentos en el nivel de necesidades/demandas del servicio, atribuibles a factores tales como cambio demográfico, costo de nueva tecnología, etc., así como una porción para compensar la inflación. El Servicio Nacional de Salud, por ejemplo, requiere un incremento anual de alrededor de un 1,6 por 100 simplemente para mantener los niveles existentes de prestaciones. Actualmente, los presupuestos tienen en consideración menos que este crecimiento «natural». A finales de 1989 una Junta Escocesa de Salud (*Scottish Health Board*) —dirigida por personas nombradas por el gobierno— manifestaron públicamente, en respuesta a las aseveraciones del ministro del ramo, que la débil dirección financiera había conducido a un déficit presupuestario de once millones de libras y que su presupuesto anual no había contado con suficientes fondos que les permitieran llevar a cabo sus funciones. En ciertas áreas, como escuelas y universidades, hemos visto una reducción en términos reales —es decir, no sólo en el incremento proporcionado— en los fondos que reciben. Y en 1988, se introdujo un «fondo social» discrecional para reemplazar los «pagos únicos» previamente disponibles en la seguridad social como ayudas para la compra de artículos de necesidad ocasional o urgente, tales como una estufa o una cuna. El fondo social es limitado en metálico, de tal manera que si una oficina de la seguridad social de un distrito gasta más del presupuesto asignado, sus clientes no podrán recibir ningún nuevo pago con este fin hasta el mes o trimestre financiero siguientes. En efecto, ciertas oficinas están aplicando actualmente inspecciones sobre los recursos de los solicitantes para facilitar el reparto de estas sumas de dinero.

Otra nueva línea de esta política de ahorros ha tomado la forma de reducciones en la titularidad para la seguridad social de parados y jóvenes y a largo plazo, y también del requisito de que un joven parado debe matricularse en un curso de formación profesional antes de recibir subsidios. Esta última medida tiene también la ventaja desde el punto de vista del gobierno de que los jóvenes no estén clasificados como

«desempleados» mientras están recibiendo instrucción, y por tanto contribuye a una reducción en las cifras oficiales de parados. De hecho, ha habido unos 28 ó 29 cambios terminológicos de este tipo que han facilitado una «reducción» en el desempleo bajo este gobierno conservador.

En segundo lugar, ha habido un decidido intento de incrementar el papel y el tamaño del sector privado en los campos de educación, vivienda y salud. Por lo que se refiere a la política de vivienda, se ha animado a los inquilinos de viviendas públicas a comprar sus casas, mediante incentivos financieros basados en el valor total de la renta pagada durante su ocupación: una medida que ha demostrado ser popular, pero que también ha provocado escasez de viviendas para aquellas personas que no pueden costearse la compra de una casa. Respecto a la educación, el Gobierno ha establecido un sistema que ofrece asistencia con fondos públicos a familias de bajos niveles de ingresos que desean enviar a sus hijos a colegios privados. En cuanto a la salud, el programa de privatización ha tomado hasta ahora dos formas: 1) privatización de ciertos servicios hospitalarios auxiliares —en especial, los servicios de lavandería, comedores y limpieza—, y 2) medidas para estimular la extensión de los seguros sanitarios privados. En este último caso, pronto veremos casi con seguridad cómo se otorgan privilegios fiscales a las personas que tengan una póliza privada de seguros sanitarios. Durante 1989 hemos asistido al comienzo de la ejecución de las propuestas del Gobierno sobre el SNS contenidas en el Libro Blanco «Trabajando por los pacientes». Esto introducirá un cierto número de cambios importantes. Por ejemplo, bajo los principios del «mercado interno» (Enthoven, 1986) que el gobierno está tratando de introducir, las autoridades sanitarias (juntas sanitarias en Escocia), en vez de planificar los servicios hospitalarios para la región geográfica de la que son responsables, tendrán ahora que contratar servicios de cualquier hospital que juzguen que les está ofreciendo los términos más atractivos, donde quiera que aquél esté localizado. Se exigirá también a las autoridades/juntas sanitarias que consigan un superávit anual del 6 por 100 sobre el presupuesto que les asigna el gobierno. En un ensayo experimental, a un cierto número de médicos generales voluntarios se les asignará un presupuesto fijo para proporcionar medicinas, cuidado hospitalario, etc. a los pacientes de los que son responsables, luego contratarán estos servicios en nombre de sus pacientes a los precios que encuentren más favorables. Se fomentará también a unos cuantos hospitales, a base de tener sus propios presupuestos, por ejemplo, y dándoles poderes especiales sobre la contratación y despido de su personal médico, etc., para que opten por salirse del sistema público y se transformen en «Trusts Hospitalarios» autónomos. Se contienen

también en este Libro Blanco muchas otras propuestas, demasiado numerosas y detalladas para ser mencionadas aquí.

En el caso de grupos tales como los ancianos, los retrasados mentales, etc., el reciente Libro Blanco sobre «Cuidados asistenciales en la Comunidad» concibe a los Departamentos de Trabajo y Servicios Sociales de las autoridades locales (*Local Authority Social Work/Services Departments*) como administradores más que como directos dispensadores de cuidados asistenciales. El papel de la autoridad local sería el de contratador y coordinador de servicios proporcionados por los sectores público, privado y voluntario en una «economía mixta» de asistencia social, con los distintos sectores compitiendo de nuevo entre sí para asegurar mayor diversidad y eficacia en los servicios prestados.

En tercer lugar, y siguiendo una línea tradicional de pensamiento conservador en relación con el Estado del Bienestar, los gobiernos Thatcher desde 1979 han dado importancia a los intentos por aumentar la eficacia de los distintos servicios sociales, pero de nuevo en especial del servicio sanitario. Así, hemos asistido a la introducción de «directores generales» del servicio de salud tanto a nivel regional como a nivel local, con la tarea, por ejemplo, de reducir costos mediante la reducción de personal y utilizando a éste con mayor eficacia, «racionalizando» el uso de hospitales o camas, etc. De hecho, parte de su salario depende de los ahorros que sean capaces de lograr. El autor del informe que introdujo este cambio, Sir Roy Griffiths, es el director ejecutivo de una gran cadena de establecimientos de alimentación de calidad. (También fue él el autor del informe sobre «Cuidados asistenciales en la Comunidad» al que hacíamos referencia en el párrafo anterior.)

Finalmente, ha habido una reducción sistemática de los poderes e independencia de aquellos sectores de la sociedad civil —gobierno local y sindicatos— que pudieran comportarse de forma que contradijera el impulso global y las prioridades de las medidas gubernamentales en las áreas de servicio que hemos estado considerando. En el caso del gobierno local esto se ha logrado a base de dos medios principalmente: la introducción de límites en la financiación de aquellos servicios de los que son responsables las autoridades locales, quedando sujetos a sanciones financieras los concejales si exceden un nivel que el Gobierno considera «razonable», y una reducción de las funciones de planificación y dirección del gobierno local en las áreas de vivienda y educación, principalmente a través de medidas que otorgan poderes directivos a comités de usuarios/inquilinos, y que incluyen también, como en el caso de las nuevas «Juntas Escolares» (*School Boards*) en Escocia, a representantes de la industria. Como los «Trusts hospitalarios» que ya hemos mencionado, estas Juntas tendrán el poder, sujeto a ciertas garantías y condiciones, de optar por salirse del control de la autoridad local y

establecerse como establecimientos independientes (y probablemente privados).

CONCLUSION

¿Qué conclusiones pueden sacarse de esta visión de conjunto y, en especial, de nuestro análisis de la experiencia británica más reciente? ¿La aceptación del Estado de su responsabilidad sobre el bienestar de sus ciudadanos se ha traducido sólo en un excesivo y transitorio crecimiento de ciertas sociedades en un momento preciso de su historia? ¿«Se marchitarán» las estructuras e instituciones del Estado del Bienestar en Gran Bretaña, de forma similar a las de otros países, ante los ineludibles vientos de cambio social y económico? ¿O se corresponde el Estado del Bienestar con aspectos más profundos y permanentes de la vida social y las aspiraciones de los británicos, con aspectos que sobrevivirán a estas dificultades transitorias y reaparecerán bajo la forma de algo que reconoceremos como cercano a la forma actual de este Estado?

A cierto nivel, y desde luego en vista de no pocas críticas de las acciones de los gobiernos Thatcher, la evolución desde los últimos años de la década de los setenta ha supuesto un paso atrás hacia el principio de «menor elegibilidad» y las severas asunciones de la ley de pobres victoriana. En apoyo de esta posición, se puede apuntar, por ejemplo, la considerable carga que se ha hecho recaer sobre los más pobres y desamparados de la sociedad británica a base de medidas que se han adoptado durante este período. Así, los recortes que se han realizado se han concentrado sobre servicios para minorías necesitadas (por ejemplo, sobre subsidios de vivienda y paro, subvenciones discrecionales en el seno del sistema de la seguridad social, residencias dependientes de las autoridades locales y el servicio de ayuda al hogar). Lo que se exige a los usuarios para tener acceso al Fondo Social sólo representa un ejemplo particularmente notable que ilustra esta tendencia.

Sin embargo, en contraste con esta situación, los logros prácticos del experimento Thatcher parecen bastante modestos cuando se contrastan con lo que originalmente se pretendía con él. Parte del análisis de Taylor-Gooby (1986) sugiere que la única área en la cual se han llevado a cabo verdaderos recortes en el gasto dedicado a los principales servicios sociales (seguridad social, salud, vivienda, servicios de trabajo social y educación) desde que llegara al poder el gobierno Thatcher en 1979 es la de la vivienda, en la que, entre 1979 y 1985, fueron vendidas más de medio millón de viviendas municipales de titularidad pública (véase también Parry, 1987, 1989). Además, estas ventas fueron efectuadas con subvenciones directas, a una media de más de 10.000 li-

bras por vivienda (dos millones de pesetas, aproximadamente). También en esta área se incrementaron las subvenciones fiscales a inquilinos con hipoteca (subvenciones que no figuran en las estadísticas de gasto social) de 2.275 millones a 3.500 millones de libras (a precios fijos) durante el mismo período. A la inversa, el examen de las estadísticas oficiales que se relacionan con la implantación de formas de cobertura asistencial privada tales como seguros sanitarios privados, sistemas de pago de pensiones ocupacionales y a enfermos, enseñanza y viviendas de alquiler comercial (en comparación con las de las autoridades locales) sugiere que la expansión a largo plazo de la asistencia social privada se ha visto influida relativamente poco por las medidas políticas de la era Thatcher (véanse, por ejemplo, *Tendencias sociales (Social Trends)*, 1980, 1981, 1982, 1985 y 1987). En el campo sanitario, por ejemplo, la implantación de los seguros privados ha estado en gran parte vinculada con los planes de empleo (en otras palabras, la implantación ha tendido a ser corporativa más que individual), y la gente tiende a utilizar la medicina privada para el tratamiento de las enfermedades leves, para evitar los tiempos de espera a veces más largos que es probable que tendrán que soportar si optan por el tratamiento en el sector público, mientras que cuando hay implicadas circunstancias más serias o que ponen en peligro la vida, se prefiere el sistema público de forma abrumadora (Klein, 1983, cap. 3).

Además, y como ya mencionamos antes, los datos disponibles indican un elevado y continuado apoyo popular al Estado del bienestar, aunque esos mismos informes indican también que esos apoyos a las prestaciones públicas a menudo coexisten con un cierto grado de apoyo al sector privado. Estos descubrimientos indican cierta tensión en las percepciones y actitudes que la gente tiene hacia las estructuras del Estado del Bienestar, y aunque la función de los gobiernos elegidos democráticamente no consista de ningún modo en seguir servilmente los simples dictados y variaciones de la opinión pública, cualquier gobierno tendría la precaución de tener en cuenta esas consideraciones al formular una respuesta a la «crisis» actual.

Por tanto, da la impresión de que el público desea en general mantener el Estado del Bienestar y que los intentos gubernamentales de desmantelarlo (o por lo menos de reducir su carga sobre los fondos públicos) han sido muy ineficaces y son contemplados por el electorado, en el mejor de los casos, con un cierto grado de ambivalencia. Los intentos actuales de reformar el servicio sanitario proporcionan un ejemplo excelente sobre este punto. El «mercado interno» que están tratando de fomentar no alcanza de alguna manera el nivel del ideal de la Nueva Derecha de un mercado privado en la atención sanitaria, y la

oposición generalizada que están encontrando las reformas mismas reflejan a la vez el compromiso de los usuarios con el ideal de un servicio sanitario público y el riesgo electoral que representa para los partidos que traten de modificar substancialmente ese ideal.

Al mismo tiempo, sigue presente, sin lugar a dudas, el dilema financiero que actualmente afronta el Estado democrático del bienestar. Quizá el logro definitivo de los gobiernos Thatcher radique más en haber conseguido que la gente se adapte a dicho dilema que en la esencia de las medidas políticas que están proponiendo actualmente.

BIBLIOGRAFIA

- ANDERSEN: «The quest for ties between rights and duties—a key question for the future of the public sector—», en A. Evers, H. Nowotny y H. Wintersberger (eds.): *The Changing Face of Welfare*, Gower, Aldershot, 1987.
- ASHFORD, D. E.: *The Emergence of the Welfare States*, Blackwell, Oxford, 1986.
- BEVERIDGE, W.: *Social Insurance and Allied Services* (The Beveridge Report), HMSO, Londres, 1942.
- BRUCE, M.: *The Coming of the Welfare State*, Batsford, Londres, 1968.
- BUTLER, J. E., y VAILE, M.: *Health and Health Services: an Introduction to Health Care in Britain*, Routledge, Londres, 1984.
- CENTRAL STATISTICAL OFFICE: *Social Trends*, 10, HMSO, Londres, 1980.
- CENTRAL STATISTICAL OFFICE: *Social Trends*, 13, HMSO, Londres, 1983.
- CENTRAL STATISTICAL OFFICE: *Social Trends*, 16, HMSO, Londres, 1986.
- CENTRAL STATISTICAL OFFICE: *Social Trends*, 19, HMSO, Londres, 1989.
- CROSLAND, A.: *The Future of Socialism*, Jonathan Cape, Londres, 1956.
- DICEY, A. V.: *Lectures on the Relationship between Law and Public Opinion in England during the 19th Century*, Macmillan, Londres, 1905.
- ECKSTEIN, H.: *The English Health Service: its Origins, Structure and Achievements*, Harvard University Press, Mass., Cambridge, 1960.
- ENTHOVEN, A. (1986): *Reflections on the Management of the National Health Service*, Nuffield Provincial Hospitals Trust, Londres, 1986.
- FARRELL-VINAY, G.: *The Old Charities and the New State: Structure and Problems of Welfare in Italy (1860-1890)*, Unpublished PhD thesis, University of Edinburgh Library, Edimburgo, 1989.
- FRASER, D.: *The Evolution of the British Welfare State*, (2.ª ed.): Macmillan, Londres, 1984.
- GEORGE, V., y WILDING, P.: *The Impact of Social Policy*, Routledge, Londres, 1984.
- GILBERT, B. B.: *British Social Policy, 1914-1924*, Batsford, Londres, 1970.
- GRUNOW, D., y HEGNER, F.: *Welfare or Bureaucracy?: Problems of Moulding Social services to Clients' Needs*, Oelgeschlager, Gunn y Hain, Inc., Mass.: Cambridge, 1980.

- HILL, M.: *Understanding Social Policy*, Blackwell y Robertson, Oxford, 1983.
- HARRIS, J.: *William Beveridge*, Clarendon, Oxford, 1977.
- IGNATIEFF, M.: *The Needs of Strangers*, Chatto y Windus, Londres, 1984.
- KLEIN, R.: *Social Policy and Public Expenditure, 1975: Inflation and Priorities*, Centre for Studies in Social Policy, 1975.
- KLEIN, R.: *The Politics of the National Health Service*, (2.^a ed.), Longman, Londres, 1989.
- MARSHALL, T. H.: *Social Policy in the 20th Century*, (4.^a ed.): Hutchinson, Londres, 1975.
- MISHRA, R.: *Society and Social Policy: Theoretical Perspectives on the Welfare State*, Macmillan, Londres, 1976.
- MISHRA, R.: *The Welfare State en Crisis: Social Thought and Social Change*, Wheatsheaf, Brighton, 1984.
- PARRY, R.: «United Kingdom», en P. Flora (ed.): *Growth to Limits: the Western Welfare States since World War II*, vol. 2, de Gruyter, Berlín.
- PARRY, R.: «Social policy», en H. Drucker, y cols. (eds.): *Developments in British Politics*, 2, Longman, Londres, 1987.
- PARRY, R.: «The viability of the welfare state», en D. W. Urwin y W. E. Paterson (eds.): *Politics in Western Europe Today: Perspectives, Policies and Problems since 1980*, Longman, Londres, 1990.
- PAVELKA, F., y WINTERSBERGER, H.: «Welfare in transition», *Eurosocial Newsletter*, 36, pp. 1-5, 1984.
- TAYLOR-GOOBY, P.: *Public Opinion, Ideology and State Welfare*, Routledge, Londres, 1985.
- TAYLOR-GOOBY, P.: «Privatisation, power and the welfare state», *Sociology*, 20, pp. 228-46, 1986.
- WATKIN, B.: *The National Health Service: the First Phase, 1984-1974 and After*, Allen y Unwin, Londres, 1978.
- WILLCOCKS, A.: *The Creation of the National Health Service: a Study of Pressure Groups and a Major Policy Decision*, Routledge, Londres, 1967.
- WILLIAMS, S.: «Welfare politics in western democracies», en S. Eisenstadt y O. Ahimer (eds.): *The Welfare State and its Aftermath*, Croom-Helm, Londres, 1985.
- WOOLF, S.: *The Poor in Western Europe in the 18th and 19th Centuries*, Methuen, Londres, 1986.

LA POLITICA SOCIAL EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

HANS-JOACHIM REINHARD

A) LAS RAICES Y EL DESARROLLO DE LA POLITICA SOCIAL DE LA RFA ¹

En 1989, un año antes de la imprevisible reunificación alemana, se celebró el cuadragésimo aniversario de la entrada en vigor del *Grundgesetz* (Ley Fundamental) en la República Federal de Alemania. En ningún discurso conmemorativo faltan referencias sobre un modelo de Estado social que proporciona a los ciudadanos alemanes una densa red de servicios sociales. Durante los cuarenta años de existencia de la RFA, la política social ha alcanzado cotas importantes de desarrollo. Sin embargo, los críticos censuran la existencia, todavía hoy, de algunos desgarreros en la «hamaca social». Según ellos, la política social de «gobierno de cambio», bajo el liderazgo del canciller Kohl, contribuía cada vez más a la porosidad del sistema social alemán. Pero el gobierno afirmaba que sólo con su política social podría preservar los éxitos conseguidos por el Estado de Bienestar hasta bien entrado el siglo que viene.

La rápida reunificación alemana ha desbaratado todos los cálculos a pesar del contexto de los cambios en el estado político del mundo. La adaptación de un sistema político-social tan distinto a la realidad

¹ Véase Hans F. ZACHER: «El derecho social en la República Federal de Alemania», *Revista de Seguridad Social* (3), pp. 123 y ss., 1979; Hans F. ZACHER/Peter A. KÖHLER: «La autonomía administrativa del seguro social en la República Federal de Alemania», *Revista de Seguridad Social* (5), pp. 31 y ss., 1980.

social existente ahora está causando problemas de una magnitud hasta ahora inconcebible. Todavía se desconoce si el Estado social tiene la capacidad política y económica para solucionarlos. No obstante, claro está que no habrá un cambio radical en la política social. Según la política federal de la RFA, la política social en el futuro seguirá la tradición de los últimos cuarenta años, política cuyos orígenes se pueden remontar a la primera unificación del país en la segunda mitad del siglo pasado.

1. Los principios de la política social estatal en el siglo XIX

Antes de la unificación del imperio alemán en el año 1871, la política social de los estados (por ejemplo Prusia) fue muy modesta, y se limitaba a disminuir los abusos extremos de la rápida industrialización, como la explotación laboral de menores o las malas condiciones laborales. Para paliar esta situación se promulgó una primera ley de política social que, fundamentalmente, pretendía conseguir que un mayor número de ciudadanos pudiesen ingresar en el Ejército prusiano, y no tanto el bienestar general de la población

Las elecciones libres de 1867 afectaron indirectamente, pero en gran medida, la política social vigente. Gracias a las elecciones, los partidos socialistas pudieran exigir las demandas sociales por vía parlamentaria. Esta consolidación del movimiento obrero y de los grupos socialistas fue la causa principal de la creación y aplicación de las leyes sociales de los años ochenta del siglo pasado. Los poderes fácticos no ocultaron la íntima relación entre la legislación social y la lucha contra el movimiento socialista. En el Mensaje Imperial del 17 de noviembre de 1881 Guillermo I anunció «la reparación de daños sociales no sólo por medio de la represión de los excesos de la socialdemocracia sino también fomentando el bienestar de los obreros». En 1884 el canciller Bismarck calificó la legislación social de «correlativa» a la «ley contra las actividades infames de la democracia social», la cual prohibía el ejercicio de actividades socialdemocráticas.

En consecuencia, la política social de la época era doblemente proteccionista: por un lado la protección de los intereses de los marginados, y por otro, la protección del orden estatal y de la jerarquía social establecida. Esta política social también era una política de obreros, ya que los beneficiarios de las leyes fueron los obreros industriales y los mineros y no los grupos sociales más pobres. Las leyes de seguros contra enfermedad, accidentes e invalidez y jubilación entraron en vigor el 15 de junio de 1883, el 6 de julio de 1884 y el 22 de julio de 1889, respectivamente.

En algunos aspectos resultó ser una política social con prestaciones

bajas y represiva contra los «enemigos de la sociedad y la patria». No obstante, las leyes principales de la política social de finales del siglo XIX todavía hoy forman la base estructural del actual sistema de seguridad social de la RFA.

2. La época antes de la Primera Guerra Mundial

El sucesor de Guillermo I, el emperador Guillermo II, desestimó el aspecto represivo de la política social de la época. Trató de ganarse la confianza de la clase obrera concentrándose en el desarrollo de la protección laboral. Así pues se prohibió la producción industrial dominical, el empleo de menores en enseñanza obligatoria, el trabajo nocturno de mujeres y jóvenes, y la protección especial de mujeres en estados avanzados de embarazo. En 1908 la jornada laboral femenina se redujo a diez horas. En 1911 el seguro de trabajadores a domicilio entró en funcionamiento.

Las prestaciones de los seguros sociales aumentaron mediante varias reformas, incluyendo nuevos grupos de beneficiarios, por ejemplo viudas y empleados. Sin embargo, por razones político-sociales, se distinguía entre clases de empleados y clases de obreros, específicamente entre intelectuales y obreros manuales. En los años sesenta, uno de los grandes progresos de la política social en la RFA fue la abolición de estas distinciones. Pero las limitaciones de esta política social se manifiestan hoy día en la existencia de instituciones independientes de la Seguridad Social para empleados y obreros. Hasta fines del año 1991 se mantienen las leyes de derecho a seguridad social y de trabajo, aunque los textos respectivos son absolutamente idénticos.

3. La Primera Guerra Mundial

El gran número de fallecidos en la Primera Guerra Mundial comportó un aumento considerable en las pensiones de los sobrevivientes. En 1916 la Ley de Servicios Auxiliares obligó a todos los varones a prestar dichos servicios. Pero la misma ley formuló por vez primera intenciones político-sociales de crear un estatuto empresarial y de reglamentar los contratos de trabajo, particularmente, por ejemplo, admitía la existencia de sindicatos y comités de representación obrera y patronal.

4. La República de Weimar (1918-1933)

Aunque las condiciones no fueron favorables, la República de Weimar desarrolló un gran número de actividades político-sociales. Lo hizo a pesar de la hiperinflación, el establecimiento de industrias en

otros estados europeos, los cargos de reparaciones fijados por el Tratado de Versalles, el desempleo, las huelgas, y la ocupación de la importante cuenca carbonífera del Ruhr por las fuerzas armadas francesas. El fracaso de la monarquía facilitó el reemplazo del orden autoritario aristocrático por la democracia parlamentaria. La nobleza y los militares perdieron paulatinamente su predominio mientras que los funcionarios de los partidos y los dirigentes sindicales empezaron a influir sobre la legislación como lo hacían ya las asociaciones de grandes industriales y patronos. Algunas disposiciones de la Constitución de la República de Weimar eran de carácter político-social, como los artículos sobre la protección de la maternidad, la salud (119), la juventud (122), y la eliminación de impedimentos económicos en la enseñanza pública (146).

Se estableció también la jornada laboral de ocho horas, la protección especial de minusválidos y el reglamento excepcional contra el despido de mujeres embarazadas y madres. En el sector del mercado de trabajo se desarrolló por primera vez una política dedicada al reconocimiento de la autonomía tarifaria y a la fundación de una oficina nacional de trabajo. Desde entonces, esta institución se ocupa exclusivamente de proporcionar trabajo, tal y como hace hoy. Las prestaciones de la Seguridad Social tuvieron que reducirse considerablemente debido a la crisis económica mundial de los años 1929 a 1933. Como consecuencia, el sistema de subsidiar a los parados, creado pocos años antes, fue una de las prestaciones más afectadas por esta reducción.

5. El Tercer Reich (1933-1945)

EL programa de Hitler para ganarse el apoyo popular fue, entre otras cosas, la lucha contra el paro. En el transcurso del año 1933 el régimen nazi logró disminuir el número de parados de seis a cuatro millones mediante la aplicación de medidas para crear puestos de trabajo.

El rasgo característico de esta política social entre 1933 y 1939 se mostró en la política fiscal. El gasto en el sector militar para crear nuevos puestos de trabajo fue siete veces mayor al gasto en el sector civil para la construcción de viviendas, carreteras y otras obras públicas. La inflación latente quedó solapada por la limitación de precios, mientras los sueldos de los empleados aumentaron no sólo nominalmente sino también un 12 por 100 en términos reales. En la época de la postguerra la política social se encargó de resolver un problema difícil. La devaluación monetaria detuvo la inflación, acomodando simultáneamente las prestaciones de la Seguridad Social.

Las condiciones de vida fueron absorbidas completamente por la ideología nacionalsocialista de la política social del Tercer Reich y por

la abolición de la autonomía de los sindicatos y comités de empresa. Respecto a la previsión social, los beneficios se distribuyeron exclusivamente entre las personas que se lo habían merecido en la «comunidad del pueblo». Según el Ministro de Propaganda, Goebbels, el motivo de esta política social inhumana no fue la protección de los débiles o marginados sino la creación de un pueblo sano que sería capaz de imponer su voluntad en el mundo.

6. La política social después de la Segunda Guerra Mundial

Las condiciones políticas y económicas para el desarrollo de la política social fueron desfavorables. Después de la capitulación militar no existió un poder gubernamental alemán en las cuatro zonas de ocupación, las fuerzas aliadas ejercieron los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales. En los primeros dos años de la postguerra los aliados intentaron paralizar la vida militar, política y económica de Alemania.

Se podría decir que la situación económica tenía malas perspectivas. La guerra arruinó el 20 por 100 de los establecimientos industriales, el 25 por 100 de las viviendas, y alrededor de un 40 por 100 de la infraestructura de comunicaciones. Además el Tercer Reich vio reducido su territorio en un 25 por 100. Tres millones y medio de alemanes murieron en la guerra. El 40 por 100 de la población sufrió directamente las consecuencias de la guerra —viudas, huérfanos, heridos en bombardeos, refugiados y deportados—. Hasta el año 1947 unos diez millones de refugiados de las fértiles regiones agrícolas del Este se establecieron en el territorio de lo que más tarde sería la RFA. Debido a este trasvase, la densidad de la población de aquella región aumentó en más de un cuarto. Las provisiones eran muy escasas.

A partir del año 1947 las crecientes divergencias entre las fuerzas aliadas occidentales resultaron en un cambio de política por su parte. Poco a poco creció la autonomía económica y política de la zona occidental del país. La reforma monetaria del 20 de junio de 1949 resultó fundamental para el desarrollo de la «economía social de mercado». El llamado «milagro económico alemán», el auge económico de la RFA, fue la base indispensable para el desarrollo del Estado social.

7. Resumen de los aspectos más importantes de la legislación social en la RFA

a) *El orden social constitucional*

En comparación con la Constitución de Weimar, la Ley Fundamental

de Bonn (LF) contiene pocas normas relativas al orden económico-social de la RFA. Según el artículo 20 de la LF, la RFA es un estado federal democrático y social. El artículo 20 (LF) exige que el orden constitucional de cada estado federado tiene que concordar con los principios del estado de derecho republicano democrático y social. Así, el principio del Estado social forma parte de los esenciales objetivos estatales, constitucionales y fundamentales. El principio del Estado social está fundado en una serie de valores básicos sociales, como la obligación de todo el poder estatal de respetar y proteger la dignidad del ser humano, la igualdad de todas las personas ante la ley, la igualdad de derechos entre los sexos, el derecho a formar asociaciones y el derecho a la libre elección de la profesión y del puesto de trabajo.

El principio del estado social no sólo se dirige al estado mismo, sino que también obliga a cada ciudadano a comportarse debidamente con su entorno social. De ello se deducen, por ejemplo, los principios de solidaridad y de autoayuda, y de subsidiariedad.

La articulación abierta de las cláusulas obliga a los tribunales superiores a realizar la tarea de concretizar los derechos y deberes que nacen del principio del Estado social. Sin embargo, la inadecuación de normas sobre los principios de la política social (como por ejemplo los artículos 39 ss. de la Constitución española de 1978) comporta que la atención de los políticos se concentre frecuentemente en iniciativas populares, y que a veces desatiendan los dominios en los que ganan pocos votos. Pero en varias ocasiones un tribunal superior, sobre todo el tribunal constitucional, ha condenado la inactividad política. Por ejemplo, en 1990 el nivel de la desgravación de impuestos para las familias fue declarado inconstitucional por insuficiente, ya que las deducciones no bastaban para que las familias pudieran sustentar a sus hijos sin peligro de marginación. A pesar de que estas sentencias judiciales sean positivas para los beneficiarios, no son adecuadas para llevar a la práctica una auténtica política social, debido a que no es un proceso compatible con el principio de la separación de poderes y, en suma no es una tarea específica del poder judicial el determinar la política social para todos los ciudadanos.

b) *La eliminación de los daños de guerra*

Frente a la destrucción del país y a las necesidades de la población en los primeros años después de la fundación de la RFA, la política social se ocupó de paliar los daños de la guerra. Se concentró sobre todo en la reconstrucción de viviendas y en la indemnización de las víctimas de la guerra. El sistema de Seguridad Social fue reestablecido sin grandes modificaciones estructurales. La Ley de Compensación de Daños de la

Guerra (*Lastenausgleichsgesetz*, o LAG) del 14 de agosto de 1952 trató de equilibrar las pérdidas personales entre los damnificados y los que no fueron afectados directamente por la guerra. Además se indemnizó también, aunque parcialmente, a los refugiados y a los que fueron expulsados. La integración de estos grupos en la vida económica y social de la RFA se promovió mediante la concesión de préstamos a condiciones favorables.

Sin embargo, este concepto no incluyó la distribución de beneficios en ciertos casos, como el de los propietarios de terrenos en los que se construyeron viviendas para refugiados. Hoy día se está repitiendo la misma omisión: los que se han beneficiado del cambio político, por ejemplo los propietarios de casas en las grandes ciudades del Este, no contribuyen a los gastos de la reunificación.

c) *La restitución de derechos fundamentales*

El orden totalitario del régimen nazi suspendió todos los derechos fundamentales de la Constitución de Weimar. El primer parlamento alemán de la postguerra continuó la tradición de Weimar, no sólo por razones prácticas. Así, tanto los objetivos y el enfoque de la política social como la pluralidad de partidos políticos, el principio de autogestión social, la libertad de coalición, la autonomía tarifaria, la participación en las empresas, el derecho a la huelga, etc., fueron congruentes con la situación anterior. La legislación político-social restituyó y desarrolló los derechos reconocidos treinta años antes.

La Ley de Comités de Empresa (*Betriebsverfassungsgesetz*, o BVerfG, del 11 de octubre de 1952, ampliada en 1972) regula la participación de los trabajadores en las empresas. Otras leyes a mencionar son la Ley de Protección contra los Despidos (*Kündigungsschutzgesetz*, o KüSchG, 10 de agosto de 1951), la Ley de Protección de Trabajadores a Domicilio (*Heimarbeitsgesetz*, o HeimArbG, 14 de marzo de 1951), la Ley de Protección de las Madres (*Mutterschutzgesetz*, o MuSchG, 24 de enero de 1952), y la Ley de Minusválidos (*Schwerbehindertengesetz*, o SchwBG, 16 de junio de 1953).

d) *La época del desarrollo social*

Aunque hasta 1953 la política social fue una política de emergencia o de restitución, en los años siguientes la legislación introdujo nuevas ideas y conceptos. Aparte del desenvolvimiento de la protección de la juventud (*Jugendschutzgesetz*, o JSchG, 9 de agosto de 1960), y de las madres (*Mutterschutzgesetz*, o MuSchG, 24 de agosto de 1965), el establecimiento legal de vacaciones anuales mínimas de dieciocho días

(*Bundesurlaubsgesetz*, o BUrlG, 8 de enero de 1963), hay que subrayar las regulaciones en el sector de la Seguridad Social, en la política de empleo, en la formación de capital, y en la política de enseñanza (superior y universitaria).

1. La Seguridad Social. Conviene mencionar algunos de sus aspectos más importantes:

— La transformación de las pensiones dinámicas: las pensiones de jubilación y de invalidez (*Arbeiterrentenneuregelungsgesetz*, o ArnG, y *Angestelltenversicherungsneuregelungsgesetz*, o AvNG, 23 de febrero de 1957), de accidentes laborales (*Unfallversicherungsgesetz*, o UVG, 30 de abril de 1963), y de las víctimas de la guerra (*Bundesversorgungsgesetz*, o BVG, 26 de enero de 1970).

— La creación del seguro de vejez para agricultores financiado principalmente por el estado (*Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte*, o GAL, 27 de julio de 1957).

— La sustitución de la edad de jubilación fija por la edad de jubilación flexible (*Rentenreformgesetz*, o RRG, 21 de septiembre de 1972).

— La inclusión de estudiantes, escolares y preescolares en el seguro de accidentes (*Unfallversicherungsgesetz*, o UVG, 18 de marzo de 1971).

— El pago del salario entero de los obreros en caso de enfermedad durante las primeras seis semanas (*Lohnfortzahlungsgesetz*, o LFG, 27 de julio de 1969).

2. La política de empleo:

— El fomento de la formación profesional, mediante cursos de perfeccionamiento y cursos de readaptación profesional (*Arbeitsförderungsgesetz*, o AFG, 25 de junio de 1969).

— La promoción del empleo anual en el sector de la construcción mediante subsidios de trabajo en invierno (Ley del 7 de diciembre de 1952).

3. La política de ahorro:

— La promoción, desde 1952, de la adquisición de viviendas propias a través de primas y préstamos con intereses reducidos y subsidios.

— Primas de ahorro (Leyes del 5 de marzo de 1959 y del 12 de julio de 1961).

4. La política de enseñanza superior:

— Becas y préstamos (*Bundesausbildungsförderungsgesetz*, o BAFÖG, 26 de agosto de 1971).

5. La asistencia social:

— El otorgamiento de un derecho a prestaciones suficientes para

vivir en condiciones mínimamente dignas, reclamable judicialmente (*Bundessozialhilfegesetz*, o BSHG, 30 de junio de 1961; *Jugendwohlfahrtsgesetz*, o JWG, 11 de agosto de 1961).

6. Compensaciones a las familias con o sin filiación, con dificultades económicas:

— El subsidio para hijos (*Kindergeldgesetz*, o KGG, 13 de noviembre de 1954; BKG, 21 de noviembre de 1982).

e) *La crisis del Estado Social*

A partir del año 1974 el clima para el desarrollo de la política social cambió debido a la débil coyuntura económica. Los gastos para los subsidios del paro subieron enormemente.

El financiamiento del sistema de la Seguridad Social exigía aumentos relativos a las cuotas de contribución. La Ley de Reforma de Financiación de Hospitales (*Krankenhausfinanzierungsgesetz*, o KrhsFinG, 20 de diciembre de 1984), trató de consolidar su financiación. La Ley de Reforma de la Asistencia Sanitaria (*Gesundheitsreformgesetz*, o GRG, 20 de diciembre de 1988), también intentó reducir gastos. Con motivo de la lucha contra el paro se trató de lograr una mayor flexibilidad en los contratos de trabajo (*Beschäftigungsförderungsgesetz*, o BFördG, 26 de abril de 1985).

Por otra parte, se ampliaron las prestaciones para las familias con hijos reconociendo los años escolares como períodos de contribución al seguro de vejez (*Hinterbliebenen- und Kindererziehungszeitengesetz*, o HKEZG, 11 de julio de 1985). El puesto de trabajo garantizado durante diez meses (a partir del 1 de enero de 1992, tres años) y el pago de 600 marcos fueron otras medidas de la política social para mejorar la situación de familias jóvenes.

8. El desarrollo de la política social a partir de la reunificación alemana del 3 de octubre de 1990

La reunificación de ambas Alemanias poco menos de un año después de la caída del muro de Berlín enfrentó a dos sistemas sociales distintos, dos concepciones políticas extremadamente contrarias, sin apenas tiempo para adaptarse mutuamente o para integrarse. La política social de la (vieja) RFA fomentó la autodeterminación de las personas, el juego de poderes del mercado libre, y la subsidiariedad de la actuación del Estado. Por otro lado, la ex RDA fue concebida como Estado de Bienestar que debía garantizar las necesidades esenciales de la vida (vivienda, calefacción, transporte público, alimentos de base) a precios moderados por medio de una subvención financiada por la venta de productos de lujo con impuestos elevados. La Constitución de la ex RDA garantizó el derecho

al trabajo; esto significó una política de pleno empleo sin consideración a la rentabilidad. Para integrar las mujeres en el mercado de trabajo se desarrolló una densa red de guarderías y jardines de infancia. La atención médica fue procurada por el Servicio Nacional de Salud.

En el proceso político no había duda de que este sistema debía eliminar todos sus conceptos e instituciones. Algunos críticos querían que la reunificación ofreciese también una oportunidad para reestructurar parcialmente el sistema del Oeste con el fin de abolir algunas de las deficiencias. Pero en la euforia del momento nadie de los responsables quiso discutir las desventajas de la política social o sus efectos. Por eso, la reunificación no resultó (o por lo menos hasta ahora), en una nueva orientación de la política social. Toda la legislación de la RFA se aplica automáticamente a la ex RDA. Lo único que todavía recuerda a una política social de cuarenta años en la RDA son las diferentes disposiciones de transición que son inevitables para la implementación de la organización administrativa.

B) EVALUACION CRITICA DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR LA POLÍTICA SOCIAL EN LA RFA

1. Problemas generales

La inclusión de nuevos grupos de beneficiarios en el campo de aplicación de la política social, así como la aparición de una multitud de situaciones que requieren la protección del Estado, ha resultado en una intensificación de la actuación político-social. El número de leyes político-sociales está aumentando continuamente. Este proceso va acompañado por una tendencia a una cada vez mayor legislación de actividades político-sociales (*Verrechtlichung*). La política social estatal o municipal está reemplazando la asistencia caritativa o municipal, lo que significa que el individuo tiene que presentar propuestas, llenar formularios y realizar otro tipo de contribuciones burocráticas. Los asuntos sociales se han sustituido por asuntos jurídicos exigibles por vía legal de tres instancias. El incremento de la burocracia impide el completo conocimiento de la totalidad de las prestaciones ofrecidas y averiguar la institución competente, no sólo para el ciudadano común sino también para el experto. En la práctica no siempre los socialmente más débiles son los que disfrutan de la legislación social. De otro modo, se percibe una creciente centralización, desde el nivel municipal o regional al nivel federal, impidiendo la adaptación de la política social a las particularidades locales.

A veces se atribuye a la política social alemana la igualación de las

desigualdades económicas y sociales entre la población. Lo cierto es que la cuota de personas con ingresos medios se ha incrementado notablemente. Regiones del país que habían sido consideradas tradicionalmente como pobres en otros tiempos han participado en el desarrollo del país. Sin embargo, los críticos señalan que la desigualdad entre los ricos y los pobres se ha incrementado. Se estima que la «nueva pobreza» afecta ya a más de seis millones de personas (en la vieja RFA). Además, los políticos tampoco niegan la mala distribución de recursos tanto privados como públicos. En el norte del país la cuota de desempleo alcanza y supera el 15 por 100 y más, mientras que en algunas zonas meridionales es prácticamente inexistente.

La política social del siglo pasado no tuvo como objeto la mejora de la situación de los socialmente más débiles. Más bien dirige su atención a la «clase privilegiada» de los trabajadores, es decir, aquéllos que ya habían alcanzado un cierto nivel en el esquema de la Seguridad Social. La política social en la RFA no ha perdido esta orientación. Aún hoy, casi todos los beneficios del sistema de la Seguridad Social dependen de un trabajo remunerado siendo éste el requisito del cumplimiento de períodos mínimos, etc. A ello hay que añadir que el importe de los beneficios es directamente proporcional a los salarios anteriores y a los períodos de cotización, sin garantizar una pensión mínima.

2. Problemas sectoriales de la política social

a) La política de empleo

Durante los siete años anteriores a la reunificación alemana, el número de parados no bajó de los dos millones, cifra que correspondió a una cuota de paro de un 8 por 100. Según los datos oficiales este índice ha bajado en 1991 a un 6 por 100, sin embargo, estos datos no representan estrictamente la realidad laboral porque las listas de las oficinas de trabajo sólo registran los parados en busca de un puesto de trabajo. Hay un gran número de parados «reales», particularmente mujeres y jóvenes, sin derecho a prestaciones de desempleo. Renuncian a su inscripción en las oficinas de trabajo porque saben que tienen pocas posibilidades de éxito. Muchas personas de cincuenta y ocho años o más solicitan a menudo la pensión de jubilación anticipada, mientras otras aceptan una pensión de invalidez, y así desaparecen de unas estadísticas poco populares. Además, uno de los primeros actos «socio-políticos» del gobierno conservador-liberal en la lucha contra el paro fue cambiar la ley de estadística, una medida que efectivamente redujo el número de parados de la noche a la mañana.

El sistema de Seguridad Social otorga prestaciones de desempleo

(*Arbeitslosengeld*) durante el mismo período a todos los parados que hayan contribuido por lo menos doce meses al sistema del seguro de desempleo. Para personas de cuarenta y dos años el paro se prolonga a dieciocho meses y para las de cincuenta y cuatro a treinta y dos meses. El importe no excede el 63 ó 68 por 100 (con hijos dependientes) del salario neto «adaptado». La prestación alcanza un 50 por 100 del salario neto anterior.

Pero sólo el 42 por 100 de los parados recibe la prestación del seguro de desempleo. Menos de una cuarta parte de los parados tiene que vivir del subsidio de desempleo (*Arbeitslosenhilfe*). Después de ciento cincuenta días de cotización se paga el 56 ó el 58 por 100 (con un hijo) del salario neto anterior. Dado que el otorgamiento del subsidio depende de una cotización anterior y un estado de cierta necesidad, unos 775.000 parados (el 34 por 100), entre ellos muchos jóvenes y mujeres casadas, quedan fuera del sistema porque los ingresos de los padres o maridos exceden los límites mínimos imponibles, que son bajos. En consecuencia, cada vez hay más parados que no pueden prescindir de una ayuda social, lo que les «avergüenza» socialmente y tampoco les permite mantener su anterior nivel de vida.

Existen diversas medidas para reducir la elevada cifra de parados. Por ejemplo, los cursos de formación profesional, los subsidios temporales de integración de empresas o las ayudas para la creación temporal de puestos de trabajo.

Se estima que estas disposiciones han integrado a 424.000 parados en el mercado de trabajo, es decir, la quinta parte de todos los parados registrados. Un «segundo mercado de trabajo» reemplaza el coste de la ayuda social mediante la creación de nuevos puestos de trabajo. No obstante, el corto plazo de pago previsto en el programa (medio año) impide a muchos beneficiarios la posibilidad de «estabilizar» sus vidas. En total, solamente menos del 50 por 100 encuentran un puesto de trabajo.

Por otro lado, mientras los sindicatos exigen una reducción del tiempo de trabajo a treinta y cinco horas semanales para crear nuevos puestos de trabajo, la política social propuesta por los representantes patronales pide más flexibilidad en los contratos de trabajo. La posible eficacia de ambas estrategias es objeto de controversia, pero es indiscutible que la modificación de las leyes laborales ha supuesto un incremento de puestos de trabajo temporal y un empeoramiento de la protección contra el despido forzoso.

La lucha contra el paro será una de las grandes polémicas de la reunificación alemana. La introducción del D-Mark (marco alemán) en los nuevos estados federales a un valor de cambio muy favorable distribuyó un enorme poder adquisitivo entre la población de la Ale-

mania Oriental resultando en una excesiva demanda, y creando miles de puestos de trabajo en el Oeste. Por otra parte, casi todas las empresas del Este poco a poco están cerrando sus puertas, a causa del envejecimiento empresarial y de la polución del medio ambiente. Terminada la primera etapa del período de transición, el 30 de junio de 1991, por lo menos el 50 por 100 de la antigua fuerza laboral se encontraba en paro. Debemos recordar también que los salarios en el Este están fijados al 60 por 100 de los del Oeste. Esto significa que un parado en los nuevos estados recibe como subsidio de desempleo el 40 por 100 del salario neto de su colega en el oeste, a precios de venta iguales.

b) *Fomento de la construcción de viviendas*

Según el criterio del gobierno conservador-liberal (CDU/CSU/FDP), el mercado debe regular las condiciones de la vida. Acorde con esta teoría se revocaron los privilegios fiscales de las asociaciones públicas que anteriormente habían construido millares de viviendas baratas. El Estado apenas construye ya viviendas de este tipo. Por ejemplo, en el estado de Baviera (11 millones de habitantes) existían unas 205.000 viviendas sociales en 1989. En 1994 habrá 40.000. Por otro lado, en 1989 se construyeron viviendas con tan sólo 7.800 habitaciones de alquiler fijo.

El resultado de esta política social ha sido un aumento enorme de los alquileres, favorecido adicionalmente por un relajamiento de la ley de protección del inquilino. En las zonas de aglomeración urbana es un hecho habitual que la mitad del salario de un ciudadano se destine a gastos de alquiler. El incremento del subsidio de viviendas subvenciona, en efecto, más a los propietarios que a los inquilinos, ya que los primeros aumentarán la renta. Se calcula que en la vieja RFA unas 800.000 personas no tienen hogar. El efecto indirecto de esta política social es la grave carencia de enfermeros, de personal en asilos de ancianos, y de agentes de policía en los grandes centros urbanos, ya que no pueden encontrar alojamiento que esté dentro de su nivel de renta.

Aunque en este aspecto la política social haya sido un fracaso, la situación debe cambiar con la llegada de cientos de miles de alemanes procedentes de los países de la Europa Oriental y de la ex RDA. En los próximos años se subvencionará la construcción de viviendas de carácter social, pero dado el estado ruinoso de muchos edificios de la ex RDA, se prevé de antemano que este programa será como una gota en el mar.

c) *La asistencia sanitaria*

Hace poco más de un decenio se manifestó la crisis de la financiación de la asistencia sanitaria. La ley del GRG vigente desde el primer día del

año 1989, recortó considerablemente el presupuesto destinado al transporte de ambulancia y a medios auxiliares (por ejemplo, gafas, esparadrapos, material de vendajes, medicamentos básicos, etc.). La ley obligó al enfermo a pagar el coste por sí mismo. Debido a la enorme reducción en los beneficios para cubrir necesidades sanitarias, para muchas personas es cada vez más difícil adquirir, por ejemplo, una dentadura postiza. La regularización de los límites no imponibles y de la reintegración de gastos es tan complicada que muchos de los asegurados no comprenden el sistema. Los críticos de esta ley temen que la fuerte contribución económica de los enfermos pueda resultar en una asistencia sanitaria de dos categorías.

Por otra parte, por primera vez, la ley prevé un subsidio para cuidados dedicados a enfermos y minusválidos a domicilio. Casi siempre son las mujeres las que ejecutan estas tareas. Según los críticos de este servicio, lo que se desea es mantenerlas en casa con el fin de reducir el número de parados.

Después de una fase de estabilización, los gastos en el sector sanitario muestran de nuevo una tendencia alcista. Aparte del envejecimiento de la población, el establecimiento de tecnología costosa ha sido un factor esencial en el hecho de que el gobierno no ha logrado reducir decisivamente los gastos para los productos farmacéuticos. Los precios para estos productos son los más altos de Europa (por ejemplo, se vende el mismo producto entre dos y cinco veces más caro que en España). En este aspecto de la política social, la impotencia del gobierno contra la presión en pro de una reforma se manifestó otra vez en la revocación de la ley. La intención de esta ley era limitar, en el transcurso de un año, el precio de venta para todos los productos farmacéuticos en los nuevos estados federales en un 55 por 100 con respecto a aquéllos de la Alemania Occidental (conforme a los salarios reducidos que resultan en ingresos reducidos para la Seguridad Social).

d) *La política de familia*

Desde hace tres o cuatro años la natalidad en la RFA tiene una tendencia alcista. No se sabe si este hecho es atribuible a la nueva ley (BERzG, 6 de diciembre de 1985) ya que garantiza el puesto de trabajo durante doce meses de excedencia voluntaria (y tres años, dentro de poco) y al pago de un subsidio adicional de 600 marcos alemanes (unas 39.000 pesetas). A pesar de ello, los críticos señalan que semejante política social beneficia a las personas ya acomodadas, pues sólo la disposición de recursos suficientes permite interrumpir el empleo durante el período máximo.

Como ya hemos mencionado, el tribunal constitucional advirtió de

lo inadecuado de la política de familia. Es cierto que los beneficios destinados a familias pobres con hijos son insuficientes para criarlos. Las familias numerosas están casi siempre en peligro de marginación. A pesar de esta fuerte advertencia, el cuerpo legislativo alemán ha aplazado de nuevo esta cuestión.

e) *La política para la mujer*

La relación íntima entre el trabajo remunerado y la protección social desfavorece a las personas con una vida laboral interrumpida. Por eso, la pobreza afecta más a las mujeres, particularmente a las ancianas, que a los varones. Desde los años ochenta se han acreditado los períodos de educación de menores en la Seguridad Social ², pero las pensiones resultantes no valorizan el papel del ama de casa. Así pues, se calculó que una mujer debería educar a 35 hijos para obtener una pensión equivalente al nivel asistencial.

A partir de 1977 el derecho a pensión de jubilación o invalidez se dividió en caso de divorcio (*Versorgungsausgleich*, o equivalencia de las bases de cálculo de las pensiones). Aunque las disposiciones relevantes forman parte del Código Civil, realmente se trató de una medida de política social. Por primera vez, la ley permitió la participación *directa* del ama de casa en los derechos de pensión del marido.

Es una novedad conceptual de la política social la que establece que el cónyuge beneficiario no sólo tiene derecho a un porcentaje derivado de la pensión del ex-cónyuge (como es el caso con la pensión de sobrevivencia), sino también el otorgamiento de todos los derechos de un afiliado de la Seguridad Social. Es innovativo ya que por primera vez es posible cobrar sin ejercer un trabajo remunerado, y es una posición equivalente a la de un contribuyente común ³.

Este derecho a una pensión de jubilación propia mejoró considerablemente la posición económica de muchas mujeres divorciadas.

f) *La política de enseñanza superior*

En los años sesenta y setenta la enseñanza superior se promovió por

² Véase Hans-J. REINHARD: «La reforma de las pensiones de supervivencia y la consideración como períodos de cotización; los dedicados a la educación de menores en el sistema de Seguridad Social alemán», *Revista de Seguridad Social* (29), pp. 49 y ss., 1986.

³ Una descripción de este sistema casi único (hay un sistema parecido en Canadá) se encuentra en F. FERRERAS ALONSO, «Derechos de Seguridad Social de las personas divorciadas en la República Federal de Alemania», *Revista de Política Social*, pp. 89 y ss., 1981.

becas y préstamos con el fin de aumentar el número de estudiantes de origen familiar humilde. Hoy día las universidades están repletas pero no se ha logrado una representación proporcional entre los estudiantes de las diversas capas sociales. Dudo que aquella política social modificada vaya a cambiar esa desproporcionalidad. De hecho, en los últimos años se aumentaron los importes de los subsidios para cubrir los gastos básicos de subsistencia. No obstante, al mismo tiempo se reducía la cuota de becas, intensificando la cuota de préstamos. En consecuencia, hoy en día muchos estudiantes terminan sus estudios con una deuda de varios miles de marcos, y ello sin tener en cuenta que la amenaza del paro también ser cierge sobre ellos.

g) *Política de ahorro*

Desde sus comienzos la política social en la RFA prefirió fomentar la vía tradicional del ahorro. Según la actual actuación gubernamental la política social también tiene como objetivo el de sustentar la coyuntura económica. Con este objetivo se revocaron los subsidios con el fin también de estimular la formación de capital con depósitos de ahorros. Se ha establecido en su lugar un sistema de privilegios fiscales de compra de acciones y otros valores bursátiles, suministrados a las empresas con cantidades considerables de dinero líquido. Sin embargo, mucha gente no está informada sobre las fluctuaciones del mercado. Este hecho ha sido aprovechado por muchos banqueros que tratan de explotar la ignorancia de la población. Hay que preguntarse si esta mezcla entre política económica y política social realmente aporta algún servicio.

h) *La asistencia social (Sozialhilfe)*

En el ámbito de la asistencia social la crítica se concentra, aparte del nivel de prestaciones, en dos cuestiones. Los funcionarios no siempre cumplen el mandato legal de aconsejar a los solicitantes. Aunque el derecho a los beneficios de asistencia social es reclamable judicialmente, a veces parece que algunos funcionarios asumen un papel caritativo. Este modo de proceder, en combinación con el estado de necesidad del solicitante, produce duda en muchos individuos a la hora de solicitar asistencia social.

Además, según una muy discutida disposición, los hijos tienen la obligación de reembolsar los gastos de la asistencia social prestada a sus padres. Muchos ancianos no quieren ser una carga para sus hijos, por eso prefieren vivir en la pobreza y no reclamar la asistencia social a la que tienen derecho.

i) *Las pensiones de jubilación*

El 1 de enero de 1992 entrará en vigor la ley sobre la Reforma de Pensiones (RRG). Es el resultado de una discusión política muy extensa, a base de estudios pormenorizados sobre el envejecimiento de la sociedad de Alemania occidental. Es una pequeña anécdota de la historia que pasó el trámite en el Parlamento el mismo día de la caída del muro de Berlín, efeméride que frustró todos los pronósticos y cálculos estadísticos. Además es la primera ley de reforma en el dominio social que se aplica a ambas partes de Alemania. Sin embargo, a pesar de su título, no cambia esencialmente la estructura de las pensiones de jubilación. No elimina los privilegios de los funcionarios; éstos siguen quedándose fuera de la Seguridad Social con pensiones financiadas por las aportaciones del presupuesto del Estado.

En comparación con el desarrollo en el mismo ámbito en otros países europeos, entre ellos España (Ley 26/1990 del 20 de diciembre), no se tiene la intención de implementar una pensión no contributiva para toda la población. Tampoco se quiere proporcionar una pensión mínima para las personas que hayan contribuido a la Seguridad Social (como hace el sistema español y el de la ex-RDA). Sólo en casos excepcionales (treinta y cinco años de cotización) se prevé la revalorización de aquellos períodos de cotizaciones que hayan sido muy bajos. En consecuencia, el proyecto de ley sigue la misma línea que la tradición de política social alemana de proteger a aquéllos que ya tienen un trabajo bien remunerado. Con la decisión en contra de la pensión de base o no contributiva probablemente continuarán los problemas mencionados con referencia a la asistencia social.

Aunque se teme que el número de parados siga creciendo se propone subir sucesivamente la edad de jubilación regular. Este hecho va a afectar sobre todo a las mujeres. Según la ley vigente existe el derecho a jubilarse a los sesenta años. Pero la reforma también concierne a los varones que desean jubilarse antes de cumplir los sesenta y cinco años. Las pensiones se verán reducidas en un 3,6 por 100 por cada año que falte para cumplir la edad de sesenta y cinco años. Por otra parte, todas las pensiones se elevarán un 6 por 100 por cada año de trabajo adicional.

La ley quiere flexibilizar el ciclo vital laboral. De acuerdo con este concepto político-social, se establecerá legalmente una pensión de jubilación parcial. Se hará compatible cobrar la pensión y trabajar, sin perjuicio de que no se alcance los límites de ingresos no imponibles. Es evidente que estas modificaciones en el campo de la Seguridad Social tienen que estar acompañadas de disposiciones respectivas en el derecho de trabajo.

Con el fin de favorecer a las mujeres, la ley también prevé el reconocimiento de los años de educación de los hijos, los años dedicados al cuidado de los ancianos e inválidos como períodos de cotización. Los críticos consideran que el abono máximo del 75 por 100 del salario medio es insuficiente. Además, este límite va a perjudicar a aquéllos que trabajan a jornadas parciales ganando poco más que el salario mínimo.

C) LA POLITICA SOCIAL EN EL FUTURO

El porvenir del Estado social alemán por el momento es puramente especulativo. Como en ningún otro país europeo el actual desarrollo político influirá drásticamente en el futuro de la política social.

La prosperidad en el territorio de la vieja RFA y la subida del paro en el Este todavía atraen miles de alemanes a los nuevos estados. Y en algunas zonas, hay grandes éxodos de jóvenes.

Aparte de estos fenómenos ligados directamente con la reunificación, el problema más urgente es resolver la situación de aquéllos que no pueden vivir sin la ayuda de otra persona. El envejecimiento de la población alemana se muestra en el incremento de la cuota de las personas muy ancianas. Por otro lado, el cambio en la estructura familiar y el de las viviendas pequeñas imposibilita la atención a domicilio. Casi todos los ancianos carecen de recursos suficientes para pagar los gastos de un hogar o el salario para la ayuda a domicilio, y dependen de la asistencia social pública. Desde hace veinte años se está discutiendo este problema y el cuerpo legislativo tiene la obligación de tomar alguna decisión al respecto. El debate se concentra en el papel de la Seguridad Social. Gran parte de los partidos CDU/CSU (democristianos) y SPD (socialdemócratas) favorecen una integración obligatoria en el sistema de Seguridad Social pública elevando la tasa de contribuciones en un 2 por 100, mientras que el FDP (liberales) prefiere un seguro privado, sea voluntario u obligatorio. No sólo es un debate entre los partidos políticos sino que también es una discusión sobre la responsabilidad futura del Estado en el terreno de la asistencia social. ¿Mantendrá el Estado un sistema público de solidaridad que incluye casi toda la población (principio universalista), o se limitará a un sistema básico completado por seguros básicos con ánimo de lucro (privatización de la protección social)?.

Aunque las leyes de la ex RDA fueron abolidas, puede que su política social deje algunas huellas. Ya existe una presión política por parte de los nuevos estados federados de mejorar las condiciones para la integración de las mujeres en el mercado de trabajo, particularmente por

el mantenimiento o el establecimiento de guarderías o jardines de infancia. Las mujeres del Oeste a veces envidian a las mujeres del Este, ya que éstas tienen acceso a una densa red de instituciones para sus hijos, garantizándolas una independencia desconocida en el ejercicio de un trabajo remunerado en el Oeste. Será una gran tarea de la política social alemana armonizar, a través de leyes adecuadas para las mujeres, la educación de hijos con su profesión, o bien valorar el trabajo en la familia mediante el otorgamiento de pensiones que superen el nivel más básico.

EL MODELO ESCANDINAVO DE POLITICA SOCIAL

HANNU UUSITALO

INTRODUCCION

En la literatura comparada sobre el estado del bienestar, los países escandinavos, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, se consideran a menudo como un tipo distintivo del estado del bienestar. En un interesante estudio comparado del desarrollo de los estados del bienestar escandinavos Gosta Esping-Andersen y Walter Korpi (1984, 179-208; 1987, 39-74) se propone que el modelo escandinavo posee tres características esenciales. La primera nota es su comprensividad: el campo de las necesidades humanas satisfechas por la política social es mayor que en otros estados democráticos del bienestar. En segundo lugar, los derechos sociales han sido institucionalizados en derechos de la ciudadanía hasta un extremo no logrado en otros países. Por último, la institucionalización de la legislación social refuerza la solidaridad y la universalidad. Peter Flora (1985, 20-22), otro estudioso de los estados del bienestar, habla del tipo ideal «El Estado del Bienestar Nórdico» (países escandinavos y Gran Bretaña) como una importante variante de los estados del bienestar en Occidente. Sostiene que este modelo está caracterizado por programas para mantener la renta universal e igualitaria, un extendido sector público de la sanidad, sistema escolar comprensivo, todo ello financiado principalmente con la recaudación tributaria. Norman Furniss y Timothy Tilton (1977, 18-39) han puesto de relieve cómo el estado del bienestar sueco —el cual puede ser considerado como el prototipo del modelo escandinavo— se ha desplazado más allá del concepto de seguridad social: pleno empleo, planificación del medio ambiente, política solidaria de los salarios,

imposición progresiva, y la promoción de la participación democrática son los elementos constitutivos más importantes de las políticas del bienestar suecas y, en menor grado, escandinavas.

Estas caracterizaciones del modelo escandinavo están principalmente basadas en los elementos institucionales de las políticas sociales. El modelo escandinavo supone una concepción ambiciosa del Estado, en la que se pretende neutralizar las desigualdades sociales originadas en el mercado. Además, ello conlleva una importancia significativa de los logros de su Estado del Bienestar: la seguridad social se encuentra en un nivel alto, la pobreza está erradicada casi totalmente, las desigualdades son relativamente pequeñas y se ha conseguido un ajuste entre la libertad individual, la igualdad y seguridad social (Hagen 1990). La eficacia del modelo escandinavo está asumida incluso por aquellos autores que lo critican asociándolo con la idea de «un nuevo totalitarismo» de Estado que suprime la libertad y la sustituye por la monotonía, la conformidad y la ausencia del goce de la vida.

El modelo escandinavo se considera a menudo como un logro de la socialdemocracia (Furniss y Tilton, 1977; Esping-Andersen y Korpi, 1987). El movimiento obrero ha aprovechado el crecimiento económico para aminorar la posición insegura de la clase trabajadora y mejorar las condiciones sociales. Existe una gran cantidad de datos que sostiene la hipótesis de que al crecimiento del movimiento socialdemocrático de la clase obrera le corresponde un estado del bienestar más desarrollado (Stephens, 1979; Korpi, 1980 y 1988; Alber, 1982; Shalev, 1983) pero, por supuesto, hay más cosas implícitas no mencionadas.

Las movilizaciones tanto en el plano político como en el del mercado laboral han estado basadas principalmente en la estructura de clase de los países escandinavos. Ello se debe en parte a la homogeneidad cultural, religiosa, nacional y étnica de estos países (Valen y Rokkan, 1974, 315-370; Uusitalo, 1975; Pöntinen, 1983, 40-44; Esping Andersen, 1985, 32, 72; Alestalo y Kuhnle, 1987, 30-36). Las organizaciones socialdemócratas de la clase obrera han influido notablemente tanto en la política como en el mercado laboral.

Sin embargo, junto con las clases principales de la economía capitalista ha existido una clase independiente de agricultores con gran influencia. Debido a que las primeras reformas de la seguridad social fueron llevadas a cabo demasiado temprano en relación con el nivel de desarrollo socioeconómico de estos países, los agricultores pudieron ejercer cierta influencia. Incluso en el caso sueco, donde la socialdemocracia ha participado más activamente, la alianza política entre la clase obrera y los agricultores fue de extrema importancia en las primeras fases del estado del bienestar (Esping-Andersen, 1985, 37-38; Therborn, 1986; cf. Baldwin, 1989). Noruega, que sigue de cerca a Suecia, ha

presentado las políticas del bienestar de una forma menos controvertida y más consensual (Kuhnle, 1986). En Dinamarca, la pequeña burguesía tanto rural como urbana ha sido más influyente que en Suecia. Finlandia se industrializó más tarde, y consecuentemente, la población de agricultores y su partido han poseído una posición política fuerte (Pöntinen, 1983, 45-50; Alestalo y Kuhnle, 1987, 30-36). Además, el movimiento obrero finés se ha dividido entre el partido socialdemócrata y el comunista, y el impacto de la cuestión obrera no ha sido tan importante como en Dinamarca, Noruega y Suecia. Por tanto, el estado del bienestar ha estado influido más por los intereses de los agricultores y de los capitalistas que en los países vecinos (Alestalo, Flora y Uusitalo, 1985, 188-210; Alestalo y Uusitalo, 1986, 254-266; Kangas, 1986; Salminen, 1987, 96-99). Islandia se asemeja a Finlandia porque las divisiones en la izquierda han sido importantes, pero difiere de este país debido a la mayor unidad de las filas burguesas en el espectro político. El partido conservador islandés es el más fuerte de Escandinavia, hecho que explica lo escasamente desarrollado que está el estado del bienestar islandés (Olafsson, 1987).

Estas diferencias que hay en el fondo de las políticas sociales de los países nórdicos señalan la existencia de un modelo escandinavo, aunque posea variaciones internas. El objetivo de este artículo es ofrecer una visión más refinada de los elementos comunes y las variantes de las políticas sociales y sus resultados en los países nórdicos. En primer lugar, se describe brevemente una visión de conjunto del desarrollo de las políticas sociales. El siguiente paso es comparar los costes de estas políticas. En tercer lugar, se examinan los logros de las políticas de bienestar centrándose en la distribución de la renta y la pobreza. Finalmente, se señalan los rasgos de los estados del bienestar de los países escandinavos.

EL DESARROLLO DE LA POLITICA SOCIAL ¹

Los países escandinavos conformaron sus estados del bienestar relativamente tarde. Solamente después de la Segunda Guerra Mundial, es cuando surgió un modelo escandinavo único. De acuerdo con Korpi y Esping-Andersen (1987, 47-53), esta aparición tuvo lugar en dos etapas. La primera fase establecía un sistema comprensivo de protección social universal basada en un tipo fijo de prestaciones. En muchos otros

¹ La siguiente sección se centra en principios y desarrollos expuestos en otra parte. Para mayor detalle de la evolución de las políticas sociales de los países escandinavos ver Olson (1986), Kuhnle (1986), Alestalo y Uusitalo (1986), Johansen (1986), Esping-Andersen y Korpi (1987), Hagen (1990), Olafsson (1990).

países, este proceso tuvo lugar extendiendo la cobertura a nuevos grupos en los programas ya existentes, mientras que en los países escandinavos se establecían nuevos programas unificados en gran medida, más universales y no sujetos a impuestos. La posibilidad de elegir, esto es, el derecho a prestaciones estaba disociado de la realización del trabajo. El volumen de las prestaciones era independiente de las contribuciones individuales. Un tipo fijo de prestaciones era la norma, esto se completaba con prestaciones adicionales para solucionar otras contingencias. Las reformas de las políticas de pensiones, seguro de enfermedad y de desempleo durante la década de los cincuenta y principios de los sesenta siguieron normalmente esta pauta. Finalmente, el compromiso de las políticas públicas con el bienestar se extendieron a nuevas áreas como la sanidad, vivienda, el bienestar de la familia y de protección del menor.

El tipo fijo de prestaciones proporcionó una compensación inadecuada para grandes grupos de asalariados. Esto puso en peligro la solidaridad y la igualdad porque aquellas personas que poseían un nivel de renta más alto adquirirían un seguro adicional sobre bases privadas o profesionales. La segunda fase de la construcción del modelo escandinavo empezó en la década de los sesenta, cuando el tipo fijo de prestaciones fue completado con programas unificados, graduados monetariamente, de los seguros de enfermedad, accidente, desempleo y pensiones. Todos los programas ofrecieron nuevos tipos de prestaciones, y los servicios de sanidad, de la tercera edad y de la infancia crecieron considerablemente.

Siendo éstos los elementos comunes del modelo escandinavo, ¿cuáles son las mayores variaciones?. Con respecto a los planes de mantenimiento del nivel de renta y de los servicios sociales, el estado del bienestar sueco ha sido el más generoso. Como norma general, ofrece una mayor libertad que los otros países para la posibilidad de elegir las prestaciones, y el nivel de prestaciones que posee, es el mejor. Islandia constituye el polo opuesto. Carece de la relación entre las aportaciones dinerarias obligatorias procedentes del salario y los planes de pensiones; normalmente utiliza criterios más estrictos para proporcionar las prestaciones (menor posibilidad para elegir entre distintas opciones, más días de espera); los servicios sociales están menos desarrollados; y los niveles de prestaciones, en muchos casos, son más bajos (Olafsson, 1990).

En comparación con Suecia, Dinamarca presenta un corte más liberal. Ello se demuestra más palpablemente en la política de pensiones: El sistema danés de pensiones suplementarias difiere del modelo sueco en que la pensión no depende de los sueldos anteriormente recibidos, sino que se basa sólo en los años de trabajo. Consecuente-

mente, los planes de pensiones colectivas y privadas no estatutarias son más comunes en Dinamarca que en otros países (Kangas y Palme 1990). Por otra parte, el estado del bienestar danés se parece en muchos aspectos al sueco en términos de prestaciones y del nivel de los servicios. Los planes para el mantenimiento del nivel de renta y los servicios sociales en Noruega y Finlandia no se desvían de una forma apabullante del modelo escandinavo, aunque en general se encuentren menos desarrollados que en Suecia.

En segundo lugar, existe una notable variación con la financiación de la seguridad social entre los países escandinavos. En Dinamarca, más del 80 por 100 de los gastos sociales se financian a través de la vía impositiva, mientras que en Finlandia, Noruega y Suecia, este tipo de financiación oscila alrededor del 50 por 100. En estos últimos países, los empresarios tienen mayores responsabilidades financieras. La originalidad de Noruega es que las contribuciones a la seguridad social por parte del asegurado cubre aproximadamente una quinta parte del gasto. Con respecto a la financiación de la seguridad social, no existe un modelo escandinavo común.

En tercer lugar, cuando buscamos más allá de la seguridad social y de los servicios sociales, el modelo escandinavo llega a ser cada vez menos real. Las políticas sobre el mercado de trabajo, por ejemplo, muestran una variación considerable. Son bastante conocidas estas políticas en Suecia, cuyo contenido está formado por un conjunto de programas para crear oportunidades de trabajo, facilitar la conexión entre los trabajos y los que están buscándolos, y ofrecer un continuo entrenamiento de los parados. Noruega también ha aplicado unas políticas sobre el mercado laboral muy activas; no obstante, ha enfatizado más las medidas indirectas que en otros países, como, por ejemplo, las políticas industriales y regionales. En política económica, el mantenimiento del pleno empleo se ha constituido en objetivo prioritario para Noruega y Suecia. En Finlandia, la política económica ha establecido otras prioridades, y las políticas del mercado laboral no se han desarrollado tanto. Dinamarca no ha propuesto medidas activas, pero ha proporcionado planes generosos y liberales de compensación del empleo, los cuales han sido restringidos recientemente (Esping-Andersen y Korpi, 1987; Kosonen, 1987; Olafsson, 1990). Las políticas del mercado laboral en Islandia han permanecido escasamente desarrolladas, pero esto es porque el desempleo ha sido un problema insignificante.

Del mismo modo, se pueden encontrar notables diferencias en la política de vivienda. Después de la Segunda Guerra Mundial, Dinamarca, Noruega y Suecia establecieron programas públicos extensivos para solucionar el problema de la vivienda, mientras que en Finlandia estas

medidas fueron de menor importancia. Al final de los cincuenta, Dinamarca derivó hacia otros derroteros. Las fuerzas del mercado ocupaban un papel cada vez más preeminente en la financiación, construcción y distribución de la vivienda, y el principal apoyo público a este tema tuvo lugar como consecuencia de la aplicación de deducciones impositivas de los créditos hipotecarios a los propietarios, mientras que el cambio que experimentaron estas políticas en Suecia y Noruega fue menor. No obstante, algunos signos del movimiento sueco en la dirección danesa se pueden observar en la década de los setenta.

LA «CRISIS» DEL ESTADO DEL BIENESTAR Y EL MODELO ESCANDINAVO

El estancamiento económico en la mitad de la década de los setenta, el reforzamiento de los partidos de derecha, y la aparente insuficiencia de las viejas políticas keynesianas para resolver los nuevos problemas, hicieron surgir análisis sobre la «crisis» del estado del bienestar (OCDE 1981). Algunas comparaciones en detalle de países de la OCDE indican, sin embargo, que el problema varía considerablemente en los diferentes países (Alber 1988, 181-203). Esto mismo se puede aplicar a los países escandinavos. El estancamiento económico acompañado de la inflación y la «crisis» los ha perjudicado de manera diferente. Staffan Marklund (1988) ha comparado los desarrollos de los estados del bienestar en los países escandinavos (excepto Islandia) durante y después del período de recesión entre 1975 y 1985. Su conclusión es que Dinamarca ha sido el país más dispuesto a limitar los servicios sociales y otras medidas para reducir el gasto público. Esto ha conllevado un cambio desde el universalismo hacia una mayor selectividad. Por ejemplo, la comprobación de la renta para que fueran ofrecidas prestaciones a los menores se introdujo en 1976, y en el caso de las prestaciones para el desempleo, se ejecutaron varias medidas restrictivas después de 1980. Aunque se han conseguido algunas mejoras, la política del bienestar danesa ha venido a menos. La denuncia de Esping-Andersen y Korpi (1987, 55) se centra en que el alejamiento de Dinamarca con respecto al modelo escandinavo se está produciendo como resultado de los acontecimientos más recientes.

Finlandia apenas ha sido perjudicada por la «crisis». Su desarrollo económico, particularmente en la década de los ochenta, ha sido favorable; y además, durante esta época se realizaron considerables reformas de los seguros de desempleo, de pensiones y de enfermedad. No obstante, se puede recoger alguna evolución desfavorable en la relación de prestaciones. En líneas generales, se puede decir que el

estado del bienestar finés presenta un carácter propio entre los países escandinavos en la década de los ochenta.

Al final de los setenta, la economía noruega marchaba bien debido a las rentas del petróleo. En los ochenta, su desarrollo económico ha sido menos favorable, y se efectuaron algunos esfuerzos por cortar los gastos sociales, aunque no de gran importancia. El desarrollo económico sueco no ha sido satisfactorio; no obstante, el recorte de los gastos sociales ha sido mínimo. El mayor recorte se ha experimentado en las subvenciones a la construcción de vivienda, con lo que la posibilidad de elección se ha visto reducida. Otras medidas similares se han tomado con el seguro de desempleo. El estado del bienestar sueco ha sobrevivido bien el largo período de un crecimiento económico de proporciones modestas, a pesar de su posición mundial preeminente en cuanto a los gastos sociales (Marklund, 1988, 30-43).

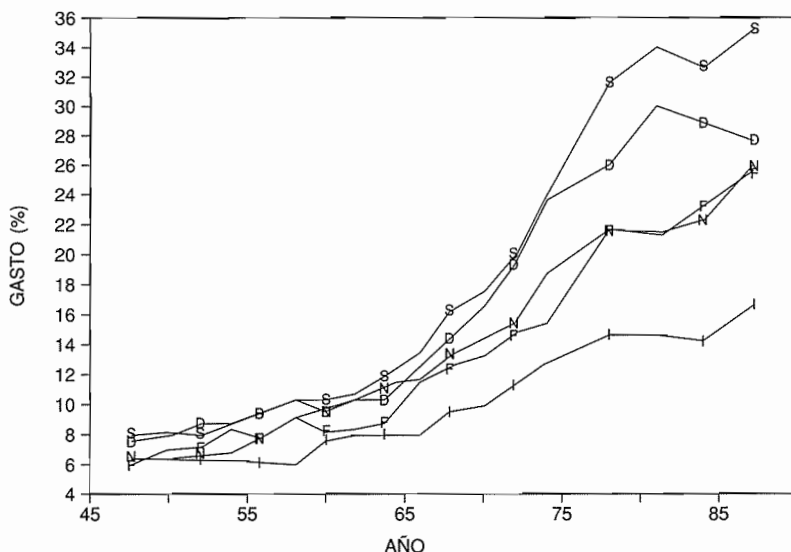
EL DESARROLLO DEL GASTO SOCIAL

Cuando cambiamos de los programas al gasto del estado del bienestar, se puede notar que los países escandinavos no forman un grupo único. De acuerdo con las estadísticas de la OIT (OIT 1988), la relación más alta del gasto social con el PIB en 1983 se dio en Suecia, donde se utilizó una tercera parte del PIB en gastos sociales. Cercano a Suecia se encontraban Holanda y Francia. Entre 21 países de la OCDE, Dinamarca ocupaba el quinto lugar, teniendo el mismo nivel de gasto que Bélgica. Noruega y Finlandia se clasificaron los puestos décimo y undécimo, encontrándose al mismo nivel que Gran Bretaña. España, Nueva Zelanda y Grecia ocupaban las posiciones siguientes.

Si incluso los países escandinavos se localizaban en diferentes lugares con respecto a los gastos sociales, podría preguntarse si se tiende a la convergencia hacia un modelo escandinavo común o si estos países divergen unos de otros. Tanto el cambio como la estabilidad se dan en el desarrollo del gasto social durante la posguerra en Escandinavia. Como se muestra en el Gráfico 1, la proporción del gasto de la seguridad social en el PIB ha aumentado extraordinariamente durante el período de la posguerra. Algunos elementos comunes se pueden perfilar en este crecimiento. Hasta la mitad de los sesenta, la variación entre países no fue ostensible, y la proporción del PIB creció modestamente. Le siguió un período de expansión que duró hasta el final de los setenta. Durante y después de la «crisis» del estado del bienestar la proporción del PIB de los gastos sociales ha crecido menos, y entró en declive durante algunos años.

Durante el período de expansión, Suecia y Dinamarca se alejaron

Gráfico 1.—Gasto social. (% del PIB, 1948-1987).



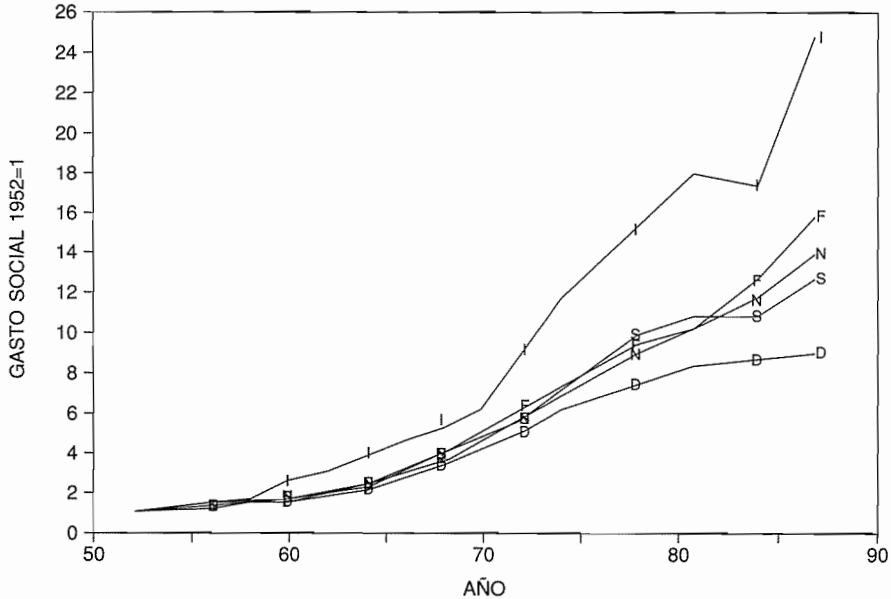
Fuente: Alestalo & Uusitalo. D = Dinamarca. F = Finlandia. I = Islandia. N = Noruega. S = Suecia.

de Finlandia y Noruega. Como se ha dicho anteriormente, la «crisis» del estado del bienestar ha perjudicado más a Dinamarca que a otros países. Se pueden formar, por tanto, tres grupos con los cinco países: Suecia a la cabeza, Dinamarca, Finlandia y Noruega en el centro, e Islandia, que ha utilizado el menor porcentaje de su PIB para la política social durante el período de la posguerra, se encuentra en la cola. Las diferencias son considerables: Suecia gasta más de dos veces la proporción del PIB en política social que Islandia ².

Las pautas del crecimiento del gasto social real se muestran en el Gráfico 2. Estos datos proporcionan una visión más bien diferente. Hasta la mitad de la década de los setenta, el gasto social real creció casi idénticamente en Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, pero durante y después de la «crisis» los grados de crecimiento variaron. En Dinamarca, el gasto social real ha crecido modestamente, mientras que en Finlandia, Noruega y Suecia, el crecimiento ha sido considerablemente más alto. No obstante, Suecia se coloca en una posición intermedia, cercana a Finlandia y Noruega. Islandia muestra un carácter propio. Desde el final de la década de los cincuenta en adelante, y particularmente durante la «crisis», el gasto social real creció rápidamente.

² En términos reales, el gasto social por persona fue en 1987 cerca del 50 por 100 mayor en Suecia que en Finlandia, y alrededor del 80 por 100 mayor que en Islandia

Gráfico 2.—Crecimiento real del gasto social.



Fuente: Alestalo & Uusitalo, 1990.) D = Dinamarca. F = Finlandia. I = Islandia. N = Noruega. S = Suecia.

El desarrollo diferente de la proporción del PIB y gasto social real se explica por la variación en el crecimiento económico. En Islandia, el crecimiento económico ha sido muy rápido durante los setenta y principios de los ochenta, y así el rápido aumento del gasto social real no dio como resultado el rápido crecimiento de su porcentaje del PIB. El caso danés es el opuesto: aunque el gasto social real no creció muy rápidamente durante la «crisis», el porcentaje del PIB sí lo hizo, debido al deterioro del desarrollo económico.

¿Hay una convergencia hacia un nivel común del gasto entre los países escandinavos, o divergen más ahora en sus niveles de gasto que hace cuarenta años? Si se examina el Gráfico 1, los datos sugieren la divergencia. Sin embargo, es más apropiado medir la dispersión en términos relativos porque cuando los niveles del gasto social son más altos, la variación es casi automáticamente más grande. La dispersión relativa se puede medir con el coeficiente de variación (desviación standard/media). Cuando se aplica esta medida al porcentaje del gasto social sobre el PIB, nos encontramos un proceso de divergencia, aunque no sea lineal, hasta el final de los setenta. En los ochenta, la tendencia se ha encaminado hacia la convergencia.

La cuestión es en parte diferente si atendemos al gasto social real per

capita. En contra de lo que ocurrió con la proporción del PIB, su variación descendió en los setenta e igual que con el porcentaje del PIB, ha continuado el declive en los ochenta. Durante las dos últimas décadas los países escandinavos han concurrido hacia un nivel real similar de gasto social. Finlandia, Islandia y Noruega han acortado hasta cierto punto la distancia que los separaba de Dinamarca y Suecia, cuyos estados del bienestar comenzaron a desarrollarse más temprano. En general, nuestros hallazgos son consistentes con la hipótesis de que en el despegue del estado del bienestar las pautas del desarrollo del gasto divergen, porque los precursores se expanden, mientras que durante la fase de consolidación las pautas del gasto convergen, a causa de que los más adelantados fueron cogidos por los más retrasados.

Hay que señalar tres puntos con respecto a esta convergencia. En primer lugar, el grado de convergencia varía en diferentes áreas políticas. El análisis del gasto de desempleo, por ejemplo, confirma que en el caso de las políticas de desempleo, el modelo escandinavo común no se da. Dinamarca, que ha tenido las tasas de desempleo más altas durante la recesión económica, utiliza mucho más que otros países las prestaciones monetarias, mientras que Suecia enfatiza los servicios para los desempleados. En los gastos de las pensiones se ha encontrado otra divergencia, incluso aunque esta tendencia haya cambiado entre 1984 y 1987. En enfermedad y sanidad, un lento proceso de convergencia ha tenido lugar, al igual que la política de la familia desde principios de los setenta.

En segundo lugar, es interesante notar que las diferencias en los niveles del gasto de los países escandinavos tienen un elemento global considerable, esto es, que no se puede buscar el origen de los mismos a través de las distintas políticas. Suecia, el que más ha desarrollado el estado del bienestar, utiliza más recursos en casi todos los programas importantes, e Islandia, cuya proporción del estado del bienestar es la menor, utiliza menos que otros países en casi todos los programas.

En tercer lugar, el gasto social se determina no sólo por la calidad de los programas, sino también por la demanda de los servicios. El gasto en pensiones depende no sólo de la cobertura y generosidad de los planes de pensiones, sino también del porcentaje de personas de la tercera edad en la población. El método de componentes sugerido por la OCDE (1976) se usa para medir la importancia de la demografía. El resultado de este análisis (Alestalo y Uusitalo, 1990) muestra que las diferencias en los gastos para pensiones podrían ser más pequeñas si los países tuvieran la misma proporción de población de la tercera edad. Así Suecia, donde la media del gasto por anciano es la mayor, posee también la mayor proporción de ancianos. Las diferencias en el gasto familiar, a cambio, serían mayores si el porcentaje de menores fuera el mismo. En Suecia, donde la media de prestaciones para el menor es la

más alta, la proporción de menores es la más baja, mientras que en Islandia se da el caso contrario.

La aplicación del método de componentes también arroja alguna luz sobre los períodos de expansión y de «crisis» del estado del bienestar. El incremento del gasto social durante la crisis no se puede interpretar como un signo de la inexistencia de la misma, porque el crecimiento del gasto puede haber sido causado por un aumento de la demanda, mientras que los niveles de prestaciones pueden disminuir. En realidad, la distinción entre los períodos de expansión y de «crisis» se apoya con los resultados del análisis de componentes. Durante el período de expansión, el crecimiento del gasto de pensiones se explicaba en gran medida por la mejora de la media de las prestaciones, mientras que durante la «crisis», el crecimiento del gasto ha sido determinado en gran parte por el incremento de la proporción de la tercera edad. Si se consideran los gastos de desempleo, su crecimiento después de la mitad de los setenta es explicado en la mayoría de los países por el aumento del paro. Durante la «crisis» del estado del bienestar, el gasto medio por menor aumentó más que durante la fase de expansión.

RESULTADOS: DESIGUALDAD DE RENTA Y POBREZA

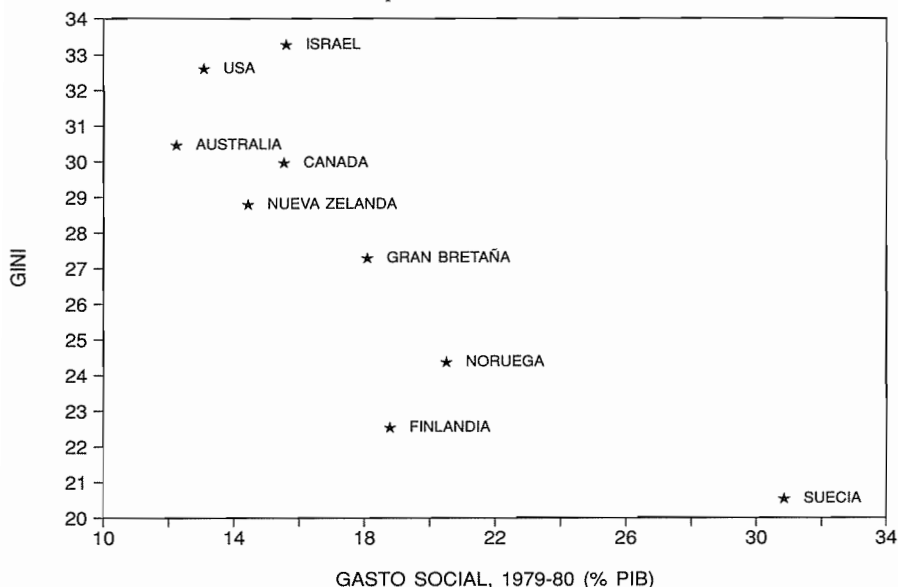
Por el momento se han descrito las planificaciones sociales y los gastos de los estados del bienestar escandinavos. El objetivo final de sus esfuerzos es contribuir a la aparición de la sociedad del bienestar, esto es, al alto nivel de bienestar, seguridad e igualdad en la población. ¿Hasta qué punto los estados del bienestar escandinavos han sido eficaces en conseguir sociedades del bienestar también?.

Aquí nos vamos a centrar en un aspecto, la distribución del bienestar económico en la población. Existen opiniones distintas en cuanto al éxito del estado del bienestar en este aspecto. Algunos autores lo han interpretado como un instrumento de relativa eficacia para conseguir la igualdad (e. g. Ringen, 1987), otros como instrumento para beneficiar la clase media (e. g. Le Grand, 1982), y otros lo consideran un fenómeno superficial incapaz de modificar las relaciones de clase (e. g. Westegaard y Resler, 1975).

Distribución de la renta

El Estudio de Luxemburgo sobre la Renta (ELR) es un proyecto internacional de investigación que ha recogido un banco de datos que coordina las rentas domésticas de unos diez países industriales. Este

Gráfico 3.—Desigualdad de rentas y tamaño del Estado del Bienestar en nueve países (1980)



Fuente: Uusitalo, 1990.

proyecto nos permite superar la comparación de pares de países (cf. Smeeding, Schmauss y Allegreza, 1985; Uusitalo, 1985).

Utilizando estos datos, el Gráfico 3 muestra la covariación de la desigualdad de la renta equivalente disponible y el tamaño del estado del bienestar (medido por el gasto social en tantos por ciento del PIB)³. Esto apoya la teoría sobre la búsqueda de la igualdad del modelo escandinavo. Suecia, Finlandia y Noruega tienen relativamente la misma distribución de la renta. Gran Bretaña está próximo a Noruega y Finlandia, mientras que en los otros países hay desigualdades de renta

³ La desigualdad de renta se mide con el coeficiente de Gini, el cual varía entre 0 y 100. Con un valor más alto del coeficiente se corresponde mayor desigualdad de renta. La renta doméstica disponible teniendo diferentes tamaños y estructuras pueden ser comparables usando una escala de unidad de consumo o equivalente. Se usa en este caso la escala del ERL. Esto significa, por ejemplo, que una familia con dos adultos y dos hijos necesitan 2.5 veces la renta de un adulto sólo para beneficiarse del mismo modo del estado del bienestar, esto es, las rentas equivalentes de una familia de cuatro suponen 2.5 veces mayor que la de un adulto. La distribución de la renta equivalente disponible entre los individuos. A cada miembro de la familia se le asigna la misma renta. Esta especificación de distribución de la renta se considera actualmente como la más importante, si el interés está en el impacto del bienestar de las rentas (van Ginneken, 1982, 368; Cowell, 1984, 359; Gustafsson, 1984; Uusitalo, 1985, 163-176; O'Higgins et al., 1985; Kakwani, 1986).

más amplias. Por ejemplo, la quinta parte de las personas con el nivel más bajo de renta tiene alrededor del 6 por 100 de la renta disponible de los Estados Unidos, comparado con un poco más del 10 por 100 en Suecia (Ringen y Uusitalo, 1990).

En segundo lugar, es plausible afirmar que la proporción del estado del bienestar y la distribución de la renta se correlacionan: a un volumen mayor del estado del bienestar le corresponde una distribución de la renta más igualitaria. Esto no es sólo un índice de correlación sino de causalidad. El estado del bienestar redistribuye la renta de sus transferencias monetarias y de los impuestos.

Las estimaciones del impacto redistributivo de las transferencias y de los impuestos entre siete países del ELR se ofrecen en la Tabla 1. Los números se pueden entender como una reducción de la proporción de desigualdad de renta (medida con el coeficiente de Gini) cuando las transferencias en efectivo y los impuestos directos se toman en cuenta. Este es un método estándar en el análisis de la redistribución, cuya mayor limitación es que sólo refleja los efectos directos. Algunos efectos indirectos como, por ejemplo, los beneficios sociales y los impuestos sobre el *trabajo* y consecuentemente sobre la distribución de la renta se omiten. El resultado de esta limitación es que el grado de redistribución es exagerado; no obstante, las diferencias entre los países no aparecen tergiversadas.

Tabla 1. El efecto redistributivo de las transferencias monetarias e impuestos en siete países (1980)

	<i>Transferencias</i>	<i>Impuestos</i>	<i>Ambos</i>
Finlandia	28,9	16,7	40,8
Noruega	27,8	15,9	39,2
Suecia	(37,8)	17,7	(48,8)
Canadá	17,8	8,6	24,9
Gran Bretaña	28,3	8,1	34,0
Israel	16,7	12,8	27,4
Estados Unidos	15,7	12,1	25,9

El efecto redistributivo de las transferencias: $100 * (\text{factor de gini de las rentas-gini de las rentas brutas}) / \text{factor gini de las rentas}$.

El efecto redistributivo de los impuestos: $100 * (\text{gini de la renta bruta-gini de la renta disponible}) / \text{gini de la renta bruta}$.

El efecto redistributivo de las transferencias e impuestos: $100 * (\text{gini del factor renta-gini de la renta disponible}) / \text{gini del factor renta}$ (Kakwani, 1986, 83-84).

Los datos suecos, entre paréntesis, se han estimado asumiendo la misma distribución del factor renta en Suecia que en Noruega.

FUENTE: Ringen y Uusitalo, 1990.

Con respecto a las transferencias, los países se agrupan en tres categorías. Suecia forma un grupo aparte; Finlandia, Noruega y Gran Bretaña forman el segundo grupo, mientras que en América del Norte e Israel las transferencias son menos redistributivas. El impacto redistributivo de los impuestos directos es más fuerte en los países escandinavos y más débil en Canadá y Gran Bretaña.

Tomados juntos, el efecto combinado de transferencias e impuestos, se llega a la conclusión de que los estados del bienestar escandinavos son los más redistributivos, estando Suecia por delante de Finlandia y Noruega. Gran Bretaña se encuentra en el medio, mientras que en Israel y en América del Norte la redistribución por parte del Estado es menos significativa. El factor que mejor explica estas variaciones de la desigualdad de renta entre los distintos países es el efecto redistributivo del estado del bienestar. En consecuencia, las relativamente pequeñas desigualdades de renta que existen en los países escandinavos se deben a sus estados del bienestar.

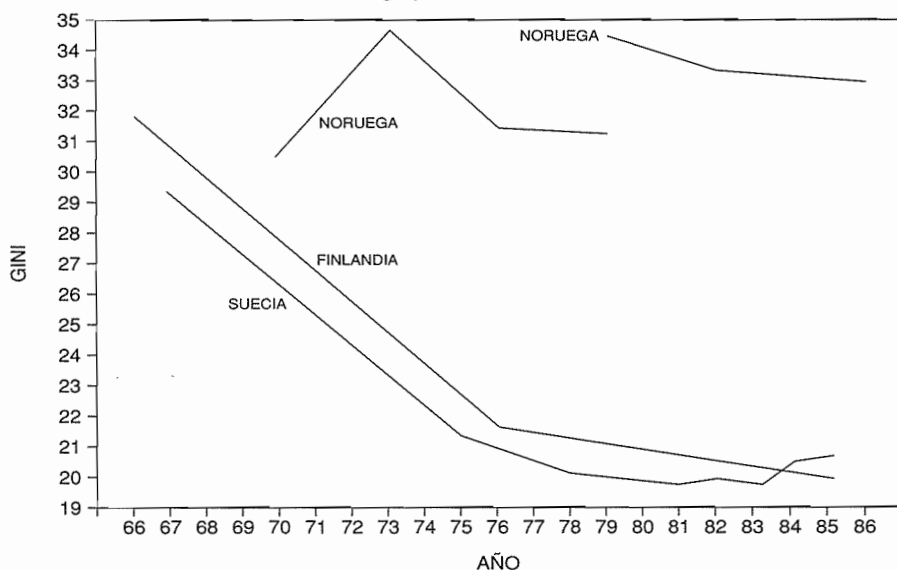
Cambios en la distribución de la renta

La hipótesis acerca de los impactos del estado del bienestar ha sido reforzada con análisis realizados a lo largo del tiempo. El desarrollo de la desigualdad de la renta de tres países escandinavos se muestra en el Gráfico 4. Los datos no son totalmente comparables con respecto a los niveles de desigualdad de renta porque las especificidades de los conceptos de renta varían ligeramente, y se han usado escalas con una equivalencia diferente; no obstante, la comparación de las tendencias debería ser fiable.

Noruega ofrece notables diferencias con respecto a Finlandia y Suecia. Primero, existe aparentemente un nivel más alto de desigualdad en Noruega, aunque se deberían tomar algunas precauciones en la comparación de los coeficientes de Gini. Segundo, el grado de desigualdad ha cambiado menos en Noruega que en los otros dos países. Por último, las tendencias son diferentes en algunos aspectos. Durante los setenta, estas tendencias se manifestaron dirigidas hacia la igualdad en Finlandia y Suecia; mientras que en Noruega se desarrollaban hacia la desigualdad.

Una investigación más detallada (Gustafsson y Uusitalo, 1990a) señala que la principal causa, si no la única, de estos cambios es el estado del bienestar. Gracias a los aumentos de las transferencias monetarias se ha reforzado la igualdad de la renta. Ocurre lo mismo con los impuestos directos, aunque su impacto no ha hecho disminuir la desigualdad de la renta uniformemente y ello es debido a que la

Gráfico 4.—Cambios en la distribución de renta disponible equivalente en Finlandia, Noruega y Suecia (1966-1985).



Nota: Series temporales correspondientes a Noruega interrumpidas en 1979.

Fuente: Ringen & Uusitalo, 1990.

imposición directa ha decrecido ocasionalmente. Esto tuvo lugar en Suecia a principios de los ochenta y en Finlandia al final de los setenta.

Pobreza

La promesa del estado del bienestar ha sido mitigar, si no eliminar, la pobreza, al menos en sus manifestaciones más crudas. «Preguntarse acerca de la pobreza en el estado del bienestar es cuestionarse la eficacia más elemental de la política social» (Ringen 1987, 141). La pobreza implica una severa privación de los bienes materiales. Aparte de esto, las investigaciones no se ponen de acuerdo sobre el concepto pobreza. El elemento que ha sido objeto de controversia es la definición absoluta y relativa del término. La primera sostiene que la pobreza puede ser definida de forma única que sea aplicable en todas las situaciones, mientras que la definición relativa mantiene que la pobreza de una persona está en relación con los niveles de su sociedad.

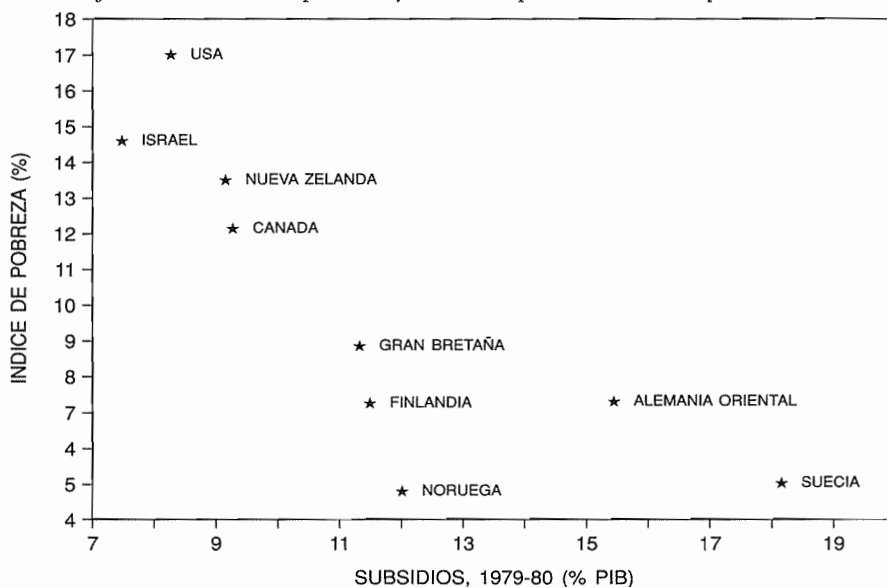
La solución escogida conlleva consecuencias empíricas importantes, especialmente si se consideran los desarrollos durante el transcurso del tiempo. Por ejemplo, si el crecimiento económico es rápido, y se considera el concepto absoluto de pobreza, como es el caso de la

definición oficial dada en USA, la pobreza puede ser inexistente (Dazinger y Gottschalk, 1986). Por el contrario, si la línea definitoria de pobreza se cambia continuamente, como ocurre en la Comunidad Europea (Comisión de las Comunidades Europeas 1981; Pichaud, 1988), el desarrollo de la misma puede ser bastante diferente. En este caso, solamente los cambios en la distribución de la renta afectan al tamaño de la pobreza, mientras que el nivel de renta es poco significativo.

Se han ofrecido recientemente comparaciones internacionales de los niveles de pobreza relativa usando los datos del ERL (Estudio de la Renta de Luxemburgo) describiendo la situación alrededor de 1980. La definición relativa de pobreza usada es la siguiente: Aquellos individuos que viven en familias que tienen una renta equivalente de menos de 50 por 100 de la media de la renta equivalente son considerados pobres. Los resultados se pueden observar en el Gráfico 5.

Debido a que la pobreza relativa es un aspecto de la distribución de la renta, los resultados se asemejan, aunque no son idénticos, a los que se han expuesto anteriormente y que se referían a la distribución de la renta. Noruega y Suecia tienen una proporción de pobreza muy baja mientras que Finlandia tiene una proporción más alta, cercana al nivel de la República Federal de Alemania. Gran Bretaña y Suiza poseen proporciones de pobreza ligeramente más altas, mientras que en los países no europeos analizados, la pobreza es algo más común: en los

Gráfico 5.—Índices de pobreza y subsidios públicos en ocho países (1980).



Fuente: Gustafson & Uusitalo, 1990b.

Estados Unidos alrededor del 17 por 100 de la población tiene una renta equivalente más baja que la mitad de la media. El volumen del estado del bienestar, esto es, la proporción de transferencia monetaria del PIB, es un factor explicativo bastante importante de las variaciones nacionales en el porcentaje de pobreza relativa. Cuando la proporción del estado del bienestar es más grande, menor es el porcentaje de pobreza relativa.

Las tendencias de la pobreza de Finlandia y Suecia son comparadas por un estudio de Gustafsson y Uusitalo (1990). En este estudio, la pobreza se definió sobre las bases de las normas de política social que prevalecían en cada país. Los resultados mostraron, primero, que la línea de pobreza finesa, basada en el nivel mínimo de pensiones de Finlandia (o, para este respecto, en las normas de asistencia social) se comprobó que era mucho más estricta que la línea de pobreza sueca (basada en las normas de asistencia social). Esto no es sino otra indicación más de que el estado del bienestar más generoso es Suecia.

En segundo lugar, el desarrollo de la pobreza en el transcurso del tiempo mostró bastantes similitudes. Entre mediados de los sesenta y mitad de los setenta, la pobreza disminuyó considerablemente; los cambios han sido menos drásticos después de estas fechas. En los ochenta, el desarrollo ha sido indiferente: la pobreza ha continuado disminuyendo en Finlandia pero aumentando en Suecia. En tercer lugar, el impacto de las transferencias y los impuestos sobre la pobreza ha sido un factor decisivo en la disminución de las proporciones de la misma. Finalmente, la estructura de edad de los pobres ha cambiado considerablemente y de una forma similar en ambos países. A mediados de los sesenta, el riesgo de ser pobre era más alto para la tercera edad. Dos décadas más tarde este riesgo es mucho menor, estando casi muy cerca del nivel de la población en edad activa. Sin embargo, el porcentaje de la pobreza entre la población de jóvenes adultos —aquellos menores de veinticinco años— es actualmente más alto a finales de los ochenta que hace dos décadas. La pobreza ha tendido no sólo a disminuir sino también a cambiar su carácter de una situación crónica, a un período temporal que se centra en la primera fase del ciclo vital, y el principal factor de este desarrollo ha sido el estado del bienestar.

CONCLUSION: ESTABILIDAD Y CAMBIO EN EL MODELO ESCANDINAVO

El modelo escandinavo de política social surgió en los cincuenta y los sesenta, siendo Dinamarca y Suecia los pioneros. La existencia del modelo escandinavo se da más obviamente en los acuerdos institucionales

de la seguridad social, aunque incluso aquí el modelo tiene sus variantes. Con respecto a la financiación del gasto social, políticas del mercado laboral y de la vivienda, no se puede hablar del modelo escandinavo. Hay que tener en cuenta que las reacciones al estancamiento económico y la inflación han sido bastante diferentes.

El esfuerzo por conseguir el bienestar, tomando como indicador el gasto social, muestra la estabilidad de las diferencias y las similitudes del cambio. El orden de los países con respecto al gasto social no ha cambiado considerablemente durante el período de la posguerra. En los cincuenta y los sesenta, los países mostraron divergencias en el esfuerzo por el bienestar; en cambio, se ha dado después un proceso convergente.

Con respecto a los logros obtenidos por las políticas del bienestar, los países escandinavos se conforman en un grupo propio. Finlandia, Noruega y Suecia, cuando se compararon con otros países industriales en 1980, tenían una distribución de la renta casi igualitaria y, relativamente, un porcentaje bajo de pobreza. Esto se explica principalmente por el volumen del estado del bienestar y el consecuente impacto redistributivo de las políticas del bienestar. La noción del «modelo escandinavo» es una realidad cuando se consideran las políticas del bienestar.

¿Qué tipo de rasgos y variaciones con el modelo escandinavo aparecen en la investigación?. Durante la época de la posguerra, las diferencias entre los países no fueron muy acentuadas. Al principio de los sesenta, Dinamarca, junto con Suecia, llegó a ser el pionero del desarrollo del estado del bienestar. Sin embargo, Dinamarca ha perdido paulatinamente su posición. Su crecimiento económico ha sido más bajo que el de otros países, y ha sido el más perjudicado por la «crisis» del estado del bienestar. Dinamarca se está desplazando del modelo escandinavo en su énfasis por la selectividad. Durante la «crisis», el gasto social ha crecido menos que en otros países en términos absolutos, e incluso declinó en relación al PIB. Dinamarca está todavía en el mismo nivel de gasto que Noruega y Finlandia.

En Finlandia y Noruega el gasto social ha crecido casi similarmente. En líneas generales, junto con Dinamarca, estos dos países forman la categoría central de los estados del bienestar escandinavos, y ambos se han mantenido bastante bien durante la «crisis». Con respecto a la distribución de la renta, Finlandia es un país más igualitario que Noruega, aunque la pobreza parece ser menor en Noruega.

Islandia se desvía más del modelo escandinavo. En general, su seguridad social está menos desarrollada, y continúa teniendo el estado del bienestar menos voluminoso, aunque en términos reales el crecimiento del gasto ha sido impresionante. Sus rasgos institucionales

difieren de los otros países en algunos aspectos, y ello es debido a que el grado de distribución de la renta es menor (Olafsson, 1990).

No sorprende que Suecia sea el líder del estado del bienestar. Las prestaciones de la seguridad social son más amplias, y también en otras áreas, como las políticas del mercado laboral y de la vivienda, donde Suecia ha demostrado ser el más ambicioso. Su gasto social ha sido más alto que el de otros países durante varias décadas y destina más recursos en casi todos los programas principales. Incluso el crecimiento del gasto real desde principios de los sesenta ha estado muy cercano al de Finlandia y Noruega, aunque su nivel inicial era más alto y su crecimiento económico ha sido bastante modesto. Como logro se encuentra el que la desigualdad de la renta y la pobreza están entre los más pequeños del mundo. A pesar de encontrarse a la cabeza de los países que más gastan en cuestiones sociales, Suecia no ha sido afectada severamente por la crisis del estado del bienestar.

BIBLIOGRAFIA

- ALBER, J.: «Some Causes and Consequences of Social Security Expenditure Development», en *Western Europe, 1949-1977*, European University Institute, Working Papers, Florencia, 1982.
- ALBER, J.: «Is there a crisis of the welfare state? Crossnational evidence from Europe, North America, and Japan», *European Sociological Review* 4:3, 181-207, 1988.
- ALESTALO, M.; FLORA, P., y UUSITALO, H.: «Structure and Politics in the Making of the Welfare State: Finland in Comparative Perspective», en Risto Alapuro y cols. (eds.): *Small States in Comparative Perspective. Essays for Erik Allardt*. Norwegian University Press, Oslo, 188-210, 1985.
- ALESTALO, M., y KUHNLE, S.: «The Scandinavian Route: Economic, Social, and Political Developments in Denmark, Finland, Norway, and Sweden», en Robert Erikson y cols. (eds.): *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research*, M.E. Sharpe, Armonk, Nueva York y Londres, 3-38, 1987.
- ALESTALO, M., y UUSITALO, H.: «Finland», en Peter Flora (ed.): *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*, Walter de Gruyter, Berlín y Nueva York, 200-292, 1986.
- ALESTALO, M., y UUSITALO, H.: «Social Expenditure: A Decompositional Approach», en Jon Eivind Kolberg (ed.): *The Study of Welfare state Regimes*, M.E. Sharpe Armonk, Nueva York y Londres, 1990.
- BALDWIN, P.: «The Scandinavian Origins of the Social Interpretation of the Welfare State», *Comparative Studies in Society and History*, 31:1, 3-24, 1989.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Final Report from the Commission to the Council on the First Program of Pilot Schemes and Studies to Combat Poverty*, Bruselas (COM (81) 769), 1981.

- COWELL, F. A.: «The Structure of American Income Inequality», *The Review of Income and Wealth*, 30, 351-375, 1984.
- DANZIGER, S., y GOTTSCHALK, P.: «Do Rising Tides Lift All Boats? The Impact of Secular and Cyclical Changes on Poverty», *American Economic Review*, 76: 405-410, 1986.
- ESPING-ANDERSEN, G., y KORPI, W.: «From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy», en Robert Erikson y cols. (eds.): *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research*, M.E. Sharpe, Armonk, Nueva York y Londres, 39-74, 1987.
- ESPING-ANDERSEN, G.: *Politics Against Markets. The Social Democratic Road to Power*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1985.
- FLORA, P. (eds.): *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*, vol. 1, (1986): Sweden, Norway, Finland, Denmark, vol. 4 (1987), Appendix (Synopses, Bibliographies, Tables), Walter de Gruyter, Berlín y Nueva York, 1986 y 1987.
- FLORA, P.: «On the History and Current Problems of the Welfare State», en S. N. Eisenstadt y O. Ahimeir (eds.): *The Welfare State and its Aftermath*, Crom Helm, Londres y Sydney, 11-30, 1985.
- FURNISS, N., y TIMOTHY T.: *The Case for the Welfare State*, Indiana University Press, Bloomington y Londres, 1977.
- GINNEKEN, W. VAN: «Generating Internationally Comparable Income Distribution Data: Evidence from the Federal Republic of Germany (1974), Mexico (1968) and the United Kingdom (1979)», *The Review of Income and Wealth*, 28, 365-379, 1979.
- GUSTAFSSON, B.: *Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard*, Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Finansdepartementet, Ds Fi 1984: 17, Estocolmo, 1984.
- GUSTAFSSON, B., y UUSITALO, H.: «Income Distribution and Redistribution during Two Decades: Experiences from Finland and Sweden», en Inga Persson y Anniina (ed.): *Generating Equality-The Swedish Experiment*, Norwegian University Press, Oslo, 1990a.
- GUSTAFSSON, B., y UUSITALO, H.: «The Welfare State and Poverty in Finland and Sweden from the Mid-1960s to the Mid-1980s», *The Review of Income and Wealth*, 1990b.
- HAGEN, K.: «The Interaction of Welfare States and Labour Markets: the Institutional Level», en Jon Eivind Kolberg (ed.): *The Study of Welfare State Regimes*, M. E. Sharpe, Armonk, Nueva York y Londres, 1990.
- ILO: *The Cost of Social Security. Twelfth International Inquiry, 1981-1983*, ILO, Ginebra, 1988.
- JOHANSEN, L. N.: Denmark, 1986; en Peter Flora (ed.): *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*, Walter de Gruyter, Berlín y Nueva York, 293-391.
- KAKWANI, N.: *Analyzing redistribution policies. A study using Australian data*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986.
- KANGAS, O.: *Luokkaintressit ja hyvinvointivaltio*. Helsingin kaupunkorkeakoulun julkaisuja D-84, Helsinki, 1986.

- KANGAS, O., y PALME, J.: «The Public-Private Mix in Pension Policy». En Jon Eivind Kolberg (ed.): *The Study of Welfare state Regimes*, M. E. Sharpe, Armonk, Nueva York y Londres, 1990.
- KORPI, W.: «Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies. A Preliminary Comparative Framework», en Arnold J. Heidenheimer (ed.): *West European Politics*, 3:296-316, 1980.
- KORPI, W.: «Makt, politik och statsautonomi i det sociala medborgarskapets framväxt». *Sociologisk Forskning*, 25:4, 3-34, 1988.
- KOSONEN, P.: *Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit*, Tampere: Vastapaino, 1987.
- KUNNLE, S.: «Norway», en Peter Flora (ed.): *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*, Walter de Gruyter, Berlín y Nueva York, 1986, 117-196.
- LE GRAND, J.: *The Strategy of Equality. Redistribution and the Social Services*, George Allen y Unwin, Londres, 1982.
- MARKLUND, S.: *Paradise Lost? The Nordic Welfare States and the Recession 1975-1985*, Lund: Arkiv förlag, 1988.
- OECD.: *The Welfare State in Crisis*, OECD, París, 1981.
- O'HIGGINS, M., SCHMAUSS, G. y STEPHENSON, G.: *Income Distribution and Redistribution*, Luxembourg Income Study Working Paper, 1985.
- OLAFSSON, S.: «The Making of the Icelandic Welfare State. A Scandinavian Comparison», en E. J. Hansen, S. Ringen, H. Uusitalo y Robert Erikson (eds.): *Welfare Trends in Scandinavia*, 1990.
- OECD: *Public Expenditure on Income Maintenance Programmes*, OECD, París, 1976.
- OLSSON, S.: «Sweden», en Peter Flora (ed.). *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*. Walter de Gruyter, Nueva York, 1-116, 1986.
- PICHAUD, D.: «Poverty in Britain 1899 to 1983», *Journal of Social Policy*, 17, 335-349, 1988.
- PONTINEN, S.: *Social Mobility and Social Structure. A Comparison of Scandinavian Countries*, Scientiarum Socialium 20, 1983.
- RINGEN, S.: *The Possibility of Politics. A Study in the Political Economy of the Welfare State*, Clarendon Press, Oxford, 1987.
- RINGEN, S., Y UUSITALO, H.: «Income Distribution in the Nordic Welfare States». En Jon Eivind Kolberg (Ed.). *The Study of Welfare state Regimes*. Armonk, M. E. Sharpe, Nueva York y Londres, 1990.
- SALMINEN, K.: *Yhteiskunnan rakenne, politiikka ja eläketurva*, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2, Helsinki, 1987.
- SHALEV, M.: *Class Politics and the Western Welfare State*. En Michael Shalev (Ed.). *Evaluating the Welfare State: Social and Political Perspectives*, Academic Press, Londres, 27-50, 1987.
- SMEEDING, T.; SCHMAUSS, G., y ALLEGREZA, S.: *An Introduction to LIS*. Luxembourg Income Study Working Paper, 1985.
- STEPHENS, J.: *The Transition from Capitalism to Socialism*, Macmillan, Londres, 1979.

- THERBORN, G.: «The Working Class and the Welfare State», en Pauli Kettunen (ed.): *Det nordiska i den nordiska arbetarrörelsen*, Tampere: Finnish Society for Labour History and Cultural Tradition, 1-75, 1986.
- UUSITALO, H.: *Class Structures and Party Choice. A Scandinavian Comparison*, Research Group for Comparative Sociology, University of Helsinki, Research Reports 10, Helsinki, 1975.
- UUSITALO, H.: «Redistribution and Equality in the Welfare State: An Effort to Interpret the Major Findings of Research on the Redistributive Effects of the Welfare State», *European Sociological Review*, 1, 163-176, 1985.
- UUSITALO H.: *Income Distribution in Finland. The Effects of the Welfare State and the Structural Changes in Society on Income Distribution in Finland in 1966-1985*, Central Statistical Office of Finland, Studies 148, Helsinki, 1989.
- VALEN, H., y STEIN, R.: «Norway: Conflict Structure and Mass Politics in a European Periphery». En Richard Rose (Ed.): *Electoral Behavior: A Comparative Handbook*, Free Press, Nueva York y Londres, 315-370, 1974.
- WESTERGAARD, J., y RESLER, H.: *Class in a Capitalist Society*, Heinemann, Londres, 1975.

III. ESPAÑA: SITUACION DE NECESIDAD

A) POLÍTICAS DE IGUALDAD

LA EMANCIPACION DE LOS ANCIANOS

ENRIQUE GIL CALVO

INTRODUCCION: LA VEJEZ Y SUS METAFORAS

Cuando la célebre intelectual norteamericana Susan Sontag contrajo un tumor canceroso que amenazaba su vida, inició una campaña en toda regla contra su mal de la que habría de salir victoriosa; y una de sus estrategias fundamentales consistió en publicar un libro (*La enfermedad y sus metáforas*) donde denunciaba todos los obstáculos sociales que impiden sobreponerse al mal: entre tales obstáculos, por ejemplo, se hallaba el de ocultar a los pacientes su propia gravedad, en complicidad con la familia; y a resultas de su campaña, hoy puede decirse que ya ha desaparecido de Norteamérica (no así en España) la mala política médica de la mentira piadosa, que incapacita a la víctima para luchar contra su enfermedad. Pero el objeto central del libro estaba constituido por una denuncia en toda regla de los efectos perversos de las interpretaciones metafóricas que socialmente se construyen sobre la enfermedad. Con ello no hacía sino acentuar una constante siempre presente en el resto de su obra (desde su primer libro famoso, *Contra la interpretación*, hasta su último *El SIDA y sus metáforas*), como es la de advertir en contra de los efectos pragmáticamente contraproducentes de la retórica de *lucha contra el mal*. En efecto, las terapias maniqueas, que contraponen salvación (salud) y patología como conflicto entre el bien y el mal, degeneran en cruzadas xenófobas enardecedoras de la belicosidad militante que surten efectos retóricos diametralmente opuestos sobre la población sana (celosa guardiana del bien e intransigente denunciadora del mal) y sobre la población enferma (inconfesable portadora de un mal al que teme tanto como detesta). El

resultado de esta caza de brujas así medicalizada, es la inhibición de la capacidad de superar la enfermedad. En efecto, el dilema salud/enfermedad es del tipo de la botella de litro con un contenido de 500 centímetros cúbicos, que tanto está medio vacía como medio llena: los mismos hechos objetivos pueden ser igualmente interpretados de dos formas metafóricas bien distintas, y con consecuencias pragmáticas inversamente opuestas; en efecto, interpretar la botella como medio llena produce el efecto retórico del optimismo: induce a la acción y espolea la capacidad de iniciativa; por el contrario, interpretarla retóricamente como medio vacía desalienta el abrigo de toda expectativa: induce pesimismo, inhibe la capacidad de maniobra y aborta la posibilidad de superación. En resumen, Susan Sontag concluye por advertir que toda interpretación metafórica de la enfermedad reduce la capacidad del enfermo de superarla, inhibiendo su libertad de acción y destruyendo su espíritu de lucha.

Pues bien, si esto es así con las enfermedades *naturales*, ¿qué no será con las *enfermedades* culturales, socialmente construidas, como es el caso de la ancianidad? El célebre libro de Goffman, *Estigma*, bien puede ser aplicado al caso de la vejez, cuyo *ghetto* de marginación se halla sitiado por multitud de barreras estigmatizadoras, todas ellas consistentes en interpretaciones metafóricas, retóricamente inhibitorias, del estilo de las denunciadas por Sontag: decadencia, decrepitud, impotencia, degradación, fatalidad, etc.

De entre todas las negativas interpretaciones metafóricas, socialmente construidas, que retóricamente se hacen de la vejez, conviene centrarse en tres: la vejez como pobreza, la vejez como enfermedad y la vejez como nueva minoría de edad. La primera es de tipo compasivo y condescendiente: «pobrecitos viejos», se dice la gente, apiadándose de su carencia de recursos físicos, económicos e intelectuales; esta metáfora de la pobreza, que sólo se sustenta en bases objetivas por lo que respecta a los estratos de ancianos más desposeídos (pues los de las clases medias y superiores son quienes controlan la propiedad de los recursos económicos de los linajes familiares), viene a resumir, a modo de cajón de sastre, todo un conjunto de prejuicios peyorativos que se esgrimen contra los viejos: ruindad, tacañería, obstinación, malicia, sinrazón, astucia, pasividad y apatía; sabido es que lo pobre se opone a lo rico como expresión de la negatividad social; y, en definitiva, compadecerse de los pobres viejos equivale a designarles para representar el papel de los nuevos mendigos, pedigüños y transeúntes, de nuestra meritocrática sociedad. ¿Pero, es cierto que los viejos sobreviven mendigando a nuestra costa?

La segunda interpretación metafórica es la más obvia pero al mismo tiempo la más falaz, por cuanto carece por completo de bases objetivas

en que fundarse. Es cierto que los ancianos son víctimas de las enfermedades en medida comparable a la infancia; pero, sin embargo, la vejez, desde luego, no es en sí misma una enfermedad, como tampoco lo es la infancia. A pesar de ello, el insensato sentido común entiende la ancianidad como una patología: envejecer parece significar el ir contrayendo un irreversible mal, cada vez más incurable; y la gente le teme a la edad como a la peste. En consecuencia, la vejez, como antítesis de la salud y la vida, y como anuncio de la muerte y la enfermedad, resulta medicalizada y sujeta a todas las terapias: públicas y privadas, familiares y sociales, técnicas y políticas. En especial, el mayor efecto de esta metáfora retórica es el de contaminar las políticas públicas que afectan a los ancianos; en particular, la política social (objeto que hoy nos reúne aquí), que resulta inequívocamente medicalizada como terapéutica sociopolítica esgrimida por la sociedad *sana* para evitar contagiarse por la *enferma* ancianidad. ¿Son las políticas sociales que afectan a la vejez una especie de cuarentena impuesta a los ancianos para apartarlos del contacto y manipularlos terapéuticamente con recetas y prescripciones medicalizadas? ¿Cuál es, en tal caso, el síndrome específico de la ancianidad: cómo cursa y cómo evoluciona?; porque lo típico de la vejez como enfermedad metafórica es su pertenencia al grupo maldito de las enfermedades incurables que horrorizan a la opinión pública (como antaño la tuberculosis y la lepra, como hoy el cáncer, la locura o el SIDA), por lo que son discretamente ocultadas, y apartadas sus víctimas fuera de todas las miradas. ¿Es por eso, en consecuencia, que las residencias de ancianos parecen lazaretos o manicomios donde reducimos la vejez para quitarla fuera de nuestra vista?

En fin, la tercera gran metáfora de la vejez es considerarla como *tercera* edad, siendo las otras dos anteriores la minoría de edad y la mayoría de edad. Esta consideración de la vejez como nueva minoría de edad permite contemplar a los ancianos como si fuesen niños; de hecho, a la vejez se la llama segunda infancia, y se dice de los viejos, con injusto paternalismo, que son como niños. Ahora bien, esto conlleva dos consecuencias perversas: primero, se les hace a los viejos privación fáctica de sus derechos civiles (pues lo característico de la minoría de edad es no poder ser sujeto jurídico, al carecerse de responsabilidad legal); y, segundo, se les resigna a la dependencia personal (pues lo que caracteriza a la infancia es su inmadurez física, que la incapacita para el autosustento y la libre autonomía). En suma, concebir la vejez como nueva minoría de edad significa inhibir la capacidad de los ancianos como sujetos autónomos: no se les entiende como *sujetos de* su propia vida (protagonistas de su destino personal como responsables de sus actos) sino como *sujetos a* otras vidas ajenas de las que se encuentran necesariamente en dependencia (sus familiares, sus convecinos, sus

funcionarios públicos). Lo cual resulta particularmente grave, por bienintencionado que parezca, pues impide concebir la ancianidad como proyecto y proceso de emancipación personal.

Ahora bien, a este respecto, cabe reutilizar la metáfora de la vejez como segunda infancia en sentido ya no negativo sino ahora positivo. Parece necesario no detenerse donde lo hizo Susan Sontag, al rechazar *toda* interpretación metafórica (por reconocerles sólo sus consecuencias perversas, contraproducentes e inhibitorias de la libertad de acción y la capacidad de iniciativa), y advertir, con Watzlawick, que las interpretaciones retóricamente metafóricas (él las llama paradojas pragmáticas) son armas de doble filo, pues pueden producir tanto efectos inhibitorios (paradojas pragmáticas de bloqueo, cierre y clausura: *círculos viciosos*) como efectos catalizadores, desencadenantes e inductorios (paradojas pragmáticas de apertura y reestructuración: *círculos virtuosos*). Pues bien, en este sentido, puede hacerse de necesidad virtud, y aprovechar la potencialidad de las metáforas de la vejez en sentido *virtual*, en vez de vicioso: enriquezcamos a los pobres viejos, curemos y salvemos a los insanos viejos, eduquemos, emancipemos e independicemos a los infantiles viejos. Al efecto, la ventaja de la metáfora de la niñez es que la infancia, de hecho, ya puede ser en sí misma entendida como puro proyecto y proceso de emancipación personal: ¿qué es educarse (principal actividad infantil, en la que confluyen tanto el trabajo como el ocio, tanto el estudio como el juego), más que aprender a adquirir autocontrol y libre albedrío? Pues bien, eso es lo que deben hacer los ancianos: educar su capacidad de independencia y emancipación, para desarrollar toda su potencia de libre autorrealización personal.

Y creo que éste debe ser el principal objetivo de las políticas sociales dirigidas a la población anciana: no reforzar su dependencia y marginación (cosa que sucede si se conciben como terapias de la vejez así medicalizada) sino inducir y suscitar toda su capacidad personal de independencia y emancipación. Sólo así se logrará hacer de la vejez no una nueva minoría de edad dependiente sino una nueva mayoría de edad avanzada pero independiente y emancipada. Ello, sin embargo, exige como tarea previa la quiebra y ruptura de la retórica presente sobre la vejez y sus metáforas, tan injusta moralmente como políticamente inhibitoria.

REESTRUCTURACION METODOLOGICA: DEL DESARROLLO HUMANO (PERSPECTIVA LIFE-SPAN) A LA ESTRATIFICACION POR COHORTES

Afortunadamente, ahora ya contamos con nuevos instrumentos

conceptuales, que nos permiten redefinir la vejez en un sentido ya no negativo. Me referiré, al respecto, a la convergencia que parece producirse entre dos disciplinas antes alejadas, como son la psicología evolutiva y la sociología de la edad. En la primera, el viejo cognitivismo de corte piagetiano se ve hoy sustituido por la denominada perspectiva *life-span* (curso de vida, ciclo vital o desarrollo humano); en la segunda, el modelo hoy dominante es el de la estratificación por cohortes generacionales. Pues bien, estas dos recientes tendencias metodológicas apuntan al mismo sentido, capaz de reestructurar la conceptualización de la ancianidad.

La vieja psicología evolutiva entendía la ontogénesis de los seres humanos como regulada por la maduración fisiológica y cognitiva, biológicamente determinada. En consecuencia, el curso de vida era entendido en forma de campana convexa, en función del paso del tiempo sobre la vida de las personas: un primer ramal ascendente, durante la etapa del crecimiento, coincidente con la infancia, pubertad y adolescencia; a continuación, un apogeo de la vitalidad plenamente desarrollada y madura, durante la juventud y primera adultez; y, después, un continuo e irreversible proceso de declive y declinación, al comienzo muy lento e imperceptible, durante las edades adultas y maduras, después más rápido cada vez, conforme va sobreviniendo progresivamente la vejez.

Pues bien, la moderna escuela del desarrollo humano (Baltes, Featherman, López, Fernández Ballesteros y Aragón) ha modificado sustancialmente este supuesto determinismo del crecimiento, madurez y declinación biológicos. Ahora se sabe que el curso de vida, si bien utiliza como materia prima el soporte biológico de la ontogénesis, sin embargo su definitiva conformación temporal está *socialmente construida*: el curso de vida se compone de una sucesión de fases o etapas (infancias, adolescencia, juventud, etc.), que aparecen reguladas mucho más sociológica que biológicamente, por cuanto consisten en la asignación, en función de la edad, de unas determinadas posiciones, relacionalmente ocupadas (es decir, sometidas a precisas relaciones de interdependencia con otras posiciones a ellas asociadas: la posición *hijo* se ocupa en función de la posición *padre*, ésta en función de la posición *madre*, etc.) y normativamente institucionalizadas (es decir, dotadas de su propio estatuto de derechos/deberes, objetivos/recursos, expectativas/oportunidades, medios/fines y status/roles).

Y, en función de ello, el desarrollo del curso de vida total (es decir, la ocupación acumulativa de las sucesivas posiciones correspondientes a cada etapa vital) es un proceso continuo de socialización permanente que, en la misma medida en que resulte independiente del paso físico del tiempo, no tienen por qué desplegar una curva en forma de campana

convexa (crecimiento, apogeo y declive) sino que puede llegar a plantearse en términos de crecimiento continuo y sostenido sin quiebras ni degradaciones: por ejemplo, en forma de curva logística, donde si bien las tasas más elevadas de crecimiento se dan en las etapas centrales de la edad adulta (cuando se produce la ocupación de las posiciones sociales que comprometen formalmente y confieren la identidad personal: ocupación laboral o profesional, matrimonio y educación de los hijos, edificación del capital doméstico, etc.), no por ello dejan de aparecer tasas positivas de crecimiento tanto al comienzo, durante la infancia y la juventud, como a su término, durante la vejez y la ancianidad, que es cuando el progresivo abandono de los compromisos ocupacionales y familiares (desde la jubilación o el retiro hasta la emancipación definitiva de los hijos) liberan nuevas disponibilidades vitales, permitiendo incrementar de nuevo las relaciones sociales más informales (cultura y recreo, ocio y juego, movilidad y entretenimiento, etc.).

Por lo que hace a los recientes avances de la sociología de la edad (Ryder, Riley, Binstock y Shanley, Foner), ahora se reconoce la existencia, junto a la tradicionalmente considerada estratificación por clases de edad (correspondiendo cada estrato a las sucesivas etapas del curso de vida o ciclo vital que se acaba de analizar), de una nueva y adicional estratificación por cohortes generacionales de edad. En efecto, la conducta varía en función de la edad; y estas variaciones se deben no sólo a que son diferentes las posiciones sociales ocupadas, sino a que, además, se pertenece a un diferente colectivo de coetáneos (o cohorte generacional); y si conviene distinguir entre estos dos diferentes modos en qué influye la variable edad es por una razón fundamental: mientras se va cambiando de clase de edad a lo largo del curso de vida (la edad es el único recurso que se distribuye con absoluta democracia y perfecta igualdad), sin embargo no se puede cambiar de cohorte generacional, pues la inevitable adscripción al mismo grupo de coetáneos acompaña a cada persona desde la cuna a la tumba, a lo largo de todo su curso de vida. En la Figura 1 puede contemplarse una representación gráfica de esta doble dimensión de la estratificación por edades: la horizontal, por clases de edad (entre las que hay completa movilidad), y la vertical, por cohorte generacional (entre las que no puede haber nunca movilidad).

La articulación entre ambas dimensiones se produce al advertir que la ocupación de las posiciones sociales vinculadas a cada clase de edad depende de la coyuntura histórica, política y socioeconómica bajo la que ocurra (no es lo mismo ser joven durante los 60, con pleno empleo y elevado ingreso real, que durante los 80, con hiperdesempleo y congelación salarial), coyuntura que es colectivamente compartida por

todo el conjunto de los coetáneos que componen la cohorte generacional. Así, distinguir entre lo que es efecto de la edad, y lo que es efecto de la cohorte, permite evitar la falacia de la edad (como a veces se la denomina); una ilustración de esta falacia la tenemos, por ejemplo, en la errónea creencia que antes se tenía de que resulta característico de la edad juvenil el compromiso político desinteresado y altruista de tipo contestatario, progresista o revolucionario (estereotipo acuñado durante los sesenta): hoy sabemos que eso no es así (ya que la juventud actual es políticamente apática, retraída, insolidaria y conformista), pues no se trata de un efecto de la edad sino de la cohorte generacional.

Pues bien, esta distinción resulta extraordinariamente importante para explicar la cuestión de la vejez. En efecto, la imagen negativa que se posee de la ancianidad es un ejemplo característico de la falacia de la edad que se acaba de presentar: muchas características de los ancianos actuales no son un efecto de su edad sino de su pertenencia a una determinada cohorte generacional. Para evidenciarlo, consideremos al respecto algunos indicadores de comportamiento cultural (lectura y audiencia audiovisual, por ejemplo): analizados transversalmente por edad, los datos nos indican que los actuales ancianos españoles presentan índices de audiencia y lectura que son inferiores a los exhibidos por los adultos de edad inferior pero inmediatamente adyacente. ¿Quiere esto decir que los españoles, al sobrepasar la frontera de sus 65 años (edad de retiro y jubilación), reducen sus índices de audiencia y lectura, cuando en el centro y norte de Europa sucede a la inversa (incremento sensible de audiencia y lectura al jubilarse)? de ninguna manera. No; lo que esto quiere decir es que esa comparación transversal no debe hacerse por resultar falaz, la comparación hay que establecerla longitudinalmente. Para ver qué cambios introduce alcanzar la edad anciana hay que comparar los viejos actuales no con los adultos actuales sino con la etapa adulta que en el pasado ocuparon los ancianos actuales; y al hacerlo se comprueba que, con respecto a su comportamiento anterior, los viejos españoles actuales, como los europeos, sí han incrementado sus índices de lectura y audiencia: al jubilarse se produce una liberación de tiempo disponible que es asignado al incremento del ocio recreativo.

Lo que sucede es que los ancianos actuales pertenecen a una cohorte generacional diferente a la de los adultos españoles actuales. Una cohorte (la de los viejos actuales) mucho menos escolarizada, y habiendo sido socializada durante su juventud bajo condiciones sociales y pautas culturales tradicionales y premodernas: poco favorecedoras de contraer el hábito frecuente de la exposición a lecturas y audiencias. En consecuencia, y por la misma razón, tampoco se puede esperar que los adultos actuales, al envejecer y jubilarse, pasen a comportarse como

ahora lo hacen los ancianos actuales (eso es una falacia transversal); por el contrario, al pertenecer a una cohorte generacional mucho más escolarizada, y sometida a un proceso de socialización mucho más modernizado, exhibirán un comportamiento lector y audiovisual considerablemente más intenso que el ahora exhibido por la vejez española actual.

De hecho, y según representa gráficamente la Figura 1, puede considerarse el conjunto de la estructura social como un agregado de sucesivas cohortes coexistentes, que van progresivamente envejeciendo (y renovándose metabólicamente) sin jamás poder confundirse. Y cada cohorte, como un compartimento estanco al que se pertenece por status adscrito (estamento asignado por la fecha del nacimiento), es portadora de sus propias características singulares, diferencialmente adquiridas bajo determinadas coyunturas históricas. En particular, el proceso de modernización sólo recientemente experimentado por la sociedad española (con una tardía industrialización sólo definitivamente consolidada durante los años cincuenta, por lo que sus consecuencias sociales y culturales sólo pudieron comenzar a surtir efecto a partir de los años sesenta), afectó a cada cohorte generacional en diferente fase de su ciclo vital: a las más antiguas las sorprendió con su proceso de socialización y de inserción en la vida adulta (adquisición de compromisos ocupacionales, domésticos y familiares) ya irreversiblemente contraído, mientras que a las más recientes les permitió iniciar cambios innovadores en su ciclo vital, en sentido claramente aproximador hacia modelos europeos más modernos, racionales y secularizados. Se produce así, una cierta discontinuidad en el metabolismo generacional por el que las cohortes se van gradualmente sucediendo y renovando: a un lado de esa línea de ruptura, las cohortes premodernas, nacidas demasiado pronto para poder sumarse al cambio modernizador (a estas cohortes la modernización les sorprendió cuando ya eran demasiado viejas para poder aprender a adaptarse al cambio); y al otro lado, las cohortes modernizadoras (que protagonizaron el cambio) y las cohortes modernizadas (nacidas después del cambio).

Debe pues considerarse, a este respecto, que nuestros ancianos actuales son todavía claramente premodernos. Y que sólo cuando envejecan las cohortes nacidas durante la posguerra, que ya pudieron hacer coincidir su proceso de socialización generacional con la modernización socioeconómica de la sociedad española, empezaremos a experimentar la presencia de ancianos españoles por primera vez modernos. Así pues, los viejos del futuro inmediato van a diferir sobremanera de los ancianos actuales. Sobre todo cuando, a partir del año 2020, comiencen a envejecer las cohortes ya plenamente modernizadas de los nacidos a partir de 1955, que habrán podido vivir todo

su curso de vida bajo condiciones socioeconómicas y culturales plenamente acordes con las pautas modernizadas del modelo contextual europeo: esos viejos futuros ya no parecerán pobres, enfermos e infantiles (como negativamente nos parecen los actuales ancianos pre-modernos) sino que resultarán más ricos, más sanos y más mayores. Por ello es una falacia transversal creer que el envejecimiento poblacional, al incrementar la cantidad de ancianos, agravará cuantitativamente el problema que plantean ahora los viejos actuales; en realidad no será así porque los ancianos futuros serán cualitativamente diferentes de los viejos del presente; por el contrario, puesto que estarán más escolarizados, y habrán recibido una socialización más modernizada (pluralista, racional y secularizada), también poseerán en consecuencia más y mejores recursos para defender más eficazmente tanto sus derechos como sus intereses.

EL CONFLICTO INTERGENERACIONAL POR LA DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS

Esta perspectiva longitudinal de la estratificación por cohortes es la que mejor permite replantear la cuestión del conflicto intergeneracional entre las cohortes por la redistribución de los recursos a través de la financiación de las pensiones de ancianidad mediante cotizaciones salariales. A veces se dice que la población pensionista, al incrementarse sobremanera como consecuencia del envejecimiento demográfico, puede llegar a gravar extraordinariamente los ingresos salariales de la población cotizante: el artículo de Díaz Casanova expone con claridad la cuestión, analizando la posición conflictualista de autores como Marshall.

La solución teórica del problema, para evitar la posibilidad de que haya explotación de una cohorte por otra (lo que puede producirse tanto porque los pensionistas se benefician a costa de los cotizantes como a la inversa), es la de la autofinanciación: que cada cohorte financie sus propias pensiones futuras de jubilación a partir de sus propias cotizaciones acumuladas a lo largo de su vida activa. Pero semejante instrumento, de llevarse hasta sus últimas consecuencias, si bien evitaría el conflicto entre cohortes al impedir la explotación de una cohorte por otra, sin embargo haría posible la existencia de segregación, desigualdad y discriminación entre cohortes. En efecto, puede darse el caso de que una determinada cohorte, a consecuencia del tipo de coyuntura al que debe adaptarse, se vea obligada tanto a retrasar la edad de su ingreso en la actividad ocupacional como a adelantar la edad de su jubilación anticipada; en tal caso, la duración total de su lapso de vida ocupacional activa habrá sido muy breve (más, en todo caso, que el de

otra hipotética cohorte que hubiera experimentado condiciones opuestas: adelantamiento de su ingreso en la actividad y retraso de su retirada), por lo que su auto-cotización, de ser proporcional al tiempo trabajado, determinaría pensiones relativamente muy exiguas. Así, dada la falta de movilidad entre unas cohortes y otras, el azar del destino histórico permitiría que se creasen insalvables injusticias entre unas cohortes (afortunadas por el momento de su nacimiento) y otras (más desgraciadas por la mala suerte de haber nacido en mala época). Estas hipótesis no son puramente teóricas: el ejemplo de la actual generación de jóvenes, que tan tardíamente está ingresando en el mercado de trabajo, amenaza con hacerlas realidad, a no ser que en el futuro se retrase bastante la edad a la que habrán de jubilarse.

En consecuencia, para evitar que se produzca segmentación discriminada entre cohortes, y no pudiendo establecerse canales de movilidad entre cohortes, capaces de hacer más permeable su discontinuidad, resulta preciso instrumentar alguna clase de mecanismo público de redistribución fiscal de la renta entre unas cohortes y otras, capaz de corregir la desigualdad generada por la injusticia histórica del azar. Ello permite deducir como conclusión el rechazo de la total autofinanciación de las pensiones futuras por sus propios cotizantes, que debe ser corregida por mecanismos de redistribución entre unas y otras cohortes, en función de su desigual capitalización a lo largo de sus respectivos ciclos de vida activa. Lo cual, por supuesto, vuelve a plantear la cuestión del conflicto redistributivo entre las cohortes.

En todo caso, este conflicto no es tan grave como a veces se quiere hacer interesadamente ver. Suele plantearse, apocalípticamente, como un estancamiento, cuando no reducción, del número de cotizantes, frente a una inflación de pensionistas creciente. Y esto no es así. Una vez más nos encontramos ante la falacia del envejecimiento de la población, que no consiste, como a veces suele creerse, en el aumento de la cantidad de ancianos y en la reducción de la cantidad de adultos, sino en un aumento de todas las edades. Respecto al conflicto intergeneracional, se dice que el envejecimiento determina el incremento del número de personas dependientes. Y esto parece falso tanto en términos absolutos como relativos. Veamos, al efecto, el ejemplo de las cifras norteamericanas aportadas por Matilda Riley (Cuadro 1).

El envejecimiento poblacional, de 1900 a 1980, ha consistido en que el curso de vida promedio se haya prolongado más de un 55 por 100: incremento que se reparte entre todas las edades, tanto activas como no activas; por ello, la relación entre la duración de las etapas activas y la de las etapas no activas (infancia preescolar, escolaridad juvenil, inactividad del ama de casa y retiro por jubilación) ha mejorado progresivamente: del 0,6 de 1900 al 0,9 de 1985 (mejora atribuible en

Cuadro 1. El efecto del incremento de la longevidad sobre la distribución del lapso de vida total entre la etapa activa y las distintas etapas no activas. Cifras norteamericanas: 1900, 1950 y 1980

	Año 1900			Año 1950			Año 1980		
	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer
Años lapso vital.....	47	46	48	68	66	71	73	70	77
Años actividad.....	19	32	6	29	42	15	33	38	28
Años sin actividad..	28	14	42	39	24	56	40	32	49
Razón actividad/ inactividad	0,6	2,2	0,1	0,7	1,8	0,3	0,9	1,2	0,6
<hr/>									
Años preescolar	5	5	5	5	5	5	5	5	5
% sobre lapso	10	11	10	8	8	7	6	7	6
Años escolaridad....	8	8	8	9	9	10	12	13	12
% sobre lapso	17	17	17	14	14	14	17	18	16
<hr/>									
Años actividad.....	19	32	6	29	42	15	33	38	28
% sobre lapso	41	69	13	42	63	21	46	55	36
<hr/>									
Años inactividad	15	1	29	25	10	41	23	14	32
% sobre lapso	32	3	60	36	15	58	31	20	42

FUENTE: Matilda W. Riley y cols., 1988.

su totalidad al incremento de la actividad femenina, ya que entre los varones la relación entre actividad e inactividad declina).

Así, la duración de la etapa inactiva juvenil se incrementa en términos absolutos (por el crecimiento de la escolarización) pero no en términos relativos: en 1900 se consumía un 27 por 100 de la vida antes de poder comenzar a trabajar cuando en 1980 sólo hay que consumir un 23 por 100, a pesar de que la escolarización se haya alargado en más de cuatro años. La etapa activa, correspondiente a la edad adulta, se ha incrementado tanto en términos absolutos (de diecinueve a treinta y tres años) como relativos (de un 41 a un 46 por 100 del lapso vital total), aunque aquí hay que matizar por géneros: las mujeres incrementan extraordinariamente la duración absoluta y relativa de su etapa activa (por la disminución de su inactividad económica vinculada a la dedicación a *sus labores* domésticas), mientras los varones incrementan la duración absoluta y reducen la relativa; sin embargo, el promedio entre ambos géneros resulta inequívoco: la actividad económica, base de las cotizaciones destinadas a pagar las pensiones, incrementa su longevidad absoluta y relativa.

Tanto es así que la duración de la etapa final de inactividad económica (retirada por jubilación o dedicación a *sus labores*), si bien se incrementa en cifras absolutas (al pasar de quince a veintitrés años), sin embargo, se sostiene en cifras relativas (al disminuir levemente del 32 al 31 por 100 de la duración total de la vida); y aquí la explicación es también la misma, pues este promedio es debido a que, si bien la duración absoluta y relativa de la inactividad de los varones aumenta, sin embargo no lo hace tanto como para superar la fuerte reducción relativa de la duración de la inactividad femenina.

En definitiva, la óptica pesimista sobre el envejecimiento poblacional, supuestamente responsable del incremento de la dependencia económica, carece de bases objetivas (al menos a partir de cifras norteamericanas), y debe ser sustituida por otra óptica, si no optimista, sí, cuando menos, más realista: no hay envejecimiento demográfico sino aumento de la longevidad poblacional (aumento uniformemente repartido entre todas las clases de edad, que incrementan su duración relativa casi por igual). En consecuencia, no hay incremento de la dependencia sino moderada disminución relativa: gracias, sobre todo, a que el fuerte y sostenido incremento de la participación laboral femenina es capaz de superar con creces la moderada disminución relativa (ya que no absoluta) de la duración de la etapa activa masculina. En suma, los incrementos de longevidad pueden ser distribuidos de tal modo que puede prolongarse tanto la inactividad inicial (por el alargamiento de la etapa escolarizada) como sobre todo la terminal (por el alargamiento de la etapa de retiro tras la jubilación), pero sin que ello suponga reducir la duración de la etapa central de actividad económica, que por el contrario puede prolongarse también en la medida suficiente como para mantener, e incluso mejorar, la relación actividad/inactividad.

Desgraciadamente, por insuficiencia de datos, no se puede intentar reproducir para el caso español esta evidencia norteamericana aportada por Riley; pero parece razonable suponer que las cosas no deben ser muy diferentes. Es cierto que durante la reciente crisis económica, cuando resultaron destruidos entre 1975 y 1985 más de un millón de puestos de trabajo, la relación entre cotizantes y pensionistas empeoró tanto (al pasar de 2,9 en 1975 a 2,4 en 1980 y 2,0 en 1985, según datos de Antonio García de Blas), que pareció poder alimentar las versiones más catastróficas de los augures del envejecimiento demográfico. Sin embargo, hoy, cuando lo peor de la crisis económica ya parece haber pasado, la relación cotizantes/pensionistas, una vez superados los efectos coyunturales del crecimiento de la economía sumergida y del desempleo (factores ambos que redujeron artificialmente el número de cotizantes potenciales), vuelve otra vez a exhibir su tendencia esperable,

en función del peso relativo de los distintos efectivos demográficos presentes: así, en 1990, la relación cotizantes/pensionistas ya ha vuelto a ascender hasta 2,1 (en cifra que se mantendrá probablemente estable hasta el año 2000 por lo menos).

En efecto, si bien no podemos reconstruir el Cuadro 1 con datos españoles, sí podemos, cuando menos, registrar el tamaño relativo esperable para los distintos efectivos demográficos, a partir de las Proyecciones de Población estimadas por el INE (Cuadro 2). Podrá advertirse que, si bien crece el número de personas mayores de sesenta y cinco años, también lo hace el de jóvenes y el de adultos. Al respecto, para comparar la relación entre dependientes y no dependientes, pueden utilizarse indicadores como el de Easterlin, que estima en porcentaje la proporción del tamaño de la cohorte de jóvenes respecto al tamaño de la cohorte de adultos (que forman la base de los cotizantes). Vemos así que la proporción relativa de jóvenes, respecto al número de adultos, ya está disminuyendo sustancialmente (desde más del 60 por 100 en 1990 hasta menos del 40 por 100 en el año 2010). Y lo mismo sucederá con la proporción relativa de ancianos respecto al número de adultos, que, si bien ascenderá suavemente durante la presente década, volverá no obstante a descender después, durante las dos primeras décadas del siglo que viene. En realidad, el problema del envejecimiento sólo resultará grave, por lo que hace a la relación entre

Cuadro 2. Evolución del tamaño absoluto (en miles) y relativo (en proporción porcentual sobre el número de adultos) de los efectivos demográficos potencialmente dependientes: jóvenes (15-29 años) y ancianos (65-más años). Cifras españolas, proyectadas del Censo de 1981

	<i>Número jóvenes 15-29 (A) miles</i>	<i>Número adultos 30-64 (B) miles</i>	<i>Número ancianos 65-más (C) miles</i>	<i>Proporción jóvenes s/adult 100A/B porcentaje</i>	<i>Proporción ancianos s/adult 100C/B porcentaje</i>	<i>Proporción jov + ancia s/adultos 100(A+C)/B porcentaje</i>
1981	8.807	15.074	4.272	58,42	28,34	86,76
1985	9.395	15.598	4.605	60,24	29,52	89,76
1990	9.790	16.277	5.148	60,15	31,63	91,78
1995	9.657	17.125	5.683	56,39	33,19	89,58
2000	8.842	17.975	6.143	49,19	34,18	83,37
2005	8.046	19.060	6.209	42,21	32,58	74,79
2010	7.574	19.843	6.260	38,17	31,55	69,72

FUENTE: Proyecciones de población del INE (1987).

dependientes y no dependientes, a partir del año 2020, cuando comienzan a cumplir sesenta y cinco años las cohortes coyunturalmente superpobladas que nacieron durante los veinte años que duró el *baby-boom* español (desde 1955 hasta 1975); después, a partir del año 2040, la actual caída de la natalidad surtirá sus efectos, y volverá a reducirse el tamaño absoluto y relativo de las cohortes que cumplen sus sesenta y cinco años.

Por ello, conviene desdramatizar los efectos del envejecimiento poblacional. Tanto más cuanto el presente incremento de la proporción relativa de ancianos dependientes se verá ampliamente compensado por la paralela reducción de la proporción relativa de jóvenes dependientes; en efecto, el Cuadro 2 permite agregar ambas dependencias, la juvenil y la anciana, en función de la evolución del peso relativo de sus efectivos agregados respecto al número de adultos; y advertimos que la proporción relativa de personas potencialmente dependientes (jóvenes + ancianos), respecto al número de adultos, descenderá desde su máximo actual de más del 90 por 100 hasta menos del 70 por 100 en el año 2010. Por ello, siempre resultará posible, como recomienda un reciente informe de la OCDE sobre el envejecimiento demográfico y sus consecuencias para la política social (en el que también se advierte sobre la no inmediatez ni gravedad del problema durante las próximas décadas), transferir recursos desde el área de juventud (donde hoy permanecen cautivos, especialmente asignados a la política educativa), al área de vejez.

Por supuesto, como advierte Marshall (citado por Díaz Casanova), tal transferencia de recursos no resultará nada fácil, por razones tanto políticas (impopularidad de los recortes en las políticas educativas) y burocráticas (resistencia de los funcionarios afectados) como técnicas y económicas: los recursos necesarios para proteger la dependencia anciana son de otra naturaleza no sustituible ni intercambiable (sanidad y alojamiento versus educación), y, sobre todo, de coste mucho más elevado que los precisos para proteger la dependencia juvenil. Pero la dificultad de la transferencia no disminuye ni su posibilidad ni mucho menos su conveniencia. En todo caso, como advierte el mismo informe de la OCDE, las proyecciones de población permiten asegurar que el problema del envejecimiento no se agravará hasta el año 2020: hay tiempo, por tanto, para prepararse y prevenir medidas suficientes; por ello es preciso abordarlo no sólo en sentido cuantitativo (incremento del gasto por ascenso del número y la cuantía de las pensiones), que por el momento no parece demasiado preocupante, sino, sobre todo, en sentido cualitativo: cambio de asignación de los recursos (presupuestarios, de servicios y personales) ya actualmente disponibles, sin que parezca urgente que hayan de crecer extraordinariamente.

EL CONFLICTO INTRAFAMILIAR POR LA CONVIVENCIA DOMESTICA

El conflicto potencial entre adultos y ancianos no se debe sólo al problema de quién debe sufragar las pensiones de ancianidad con sus cotizaciones. Además, también se plantea otro problema relacionado acerca de quién debe atender a los ancianos, conviviendo eventualmente con ellos. A este respecto, el cambio y modernización de las formas y estructuras familiares parece tender irreversiblemente hacia la creciente renuncia de los descendientes a convivir con sus ascendientes: hoy las familias cada vez parecen más obligadas a desentenderse de sus mayores, renunciando a cohabitar con ellos. El resultado no es tanto el crecimiento del número de plazas en residencias de ancianos (que no parece que llegue nunca a sobrepasar la cifra de 10 plazas por cada 100 ancianos, cuando la cifra actual española está en torno al 2 por 100) como sobre todo el crecimiento sostenido del número de ancianos que viven solos.

En todo caso, tampoco aquí conviene rasgarse las vestiduras, denunciando el egoísmo de las familias que abandonan a sus parientes más ancianos: en realidad, la mayor parte de las veces no lo hacen voluntariamente sino obligadas por las circunstancias (no querrían abandonarles pero no pueden evitarlo). Y ello sobre todo, porque, a consecuencia del trabajo femenino extradoméstico, ya no quedan hoy mujeres en el hogar que puedan como antes atender y cuidar los parientes ancianos. Así, el problema no es tanto un conflicto de intereses (como en el caso de las pensiones) sino un conflicto de derechos: el derecho de los ancianos a recibir atención de sus familiares entra en contradicción con el derecho de las mujeres a independizarse económicamente.

En efecto, los datos del Cuadro 1 prueban con cifras norteamericanas que es el incremento de la actividad económica femenina el que hace posible el incremento de la inactividad dependiente masculina, compensando la carga financiera de su coste pasivo: es decir, son las mujeres, con las cotizaciones aportadas por su trabajo extradoméstico, quienes están financiando el incremento de las pensiones de los ancianos. Luego no pidamos a las mujeres que, además de tener que trabajar fuera de casa para poder pagar las pensiones de ancianidad, tengan también que trabajar dentro de casa para poder atender y cuidar a los ancianos; aunque quisieran, no podrían hacerlo; y si abrumadas por el coste de su doble jornada renuncian a ello, menos aún puede obligárseles, pues no puede forzarse a nadie a convivir con quien no quiere hacerlo: no es desde luego por decreto como se conseguiría que las familias readmitiesen a sus ancianos abandonados.

Hasta ahora, la custodia de los ancianos, asimilados a niños menores de edad, estaba reservada en exclusiva a cargo de las mujeres de la casa. Pero el derecho de las mujeres a la independencia económica plantea el doble problema de atender y cuidar tanto a los niños (en los jardines de infancia y enseñanza preescolar) como a los ancianos: ¿hay, pues, que crear también guarderías para ellos, conciliando así su derecho a la atención con el derecho de las mujeres a su libre realización personal? En los dos extremos del ciclo vital, niñez y ancianidad, eran las mujeres quienes se hacían cargo de la atención y cuidado; pero ahora que las mujeres ya no pueden seguir haciéndolo porque tienen que trabajar, ¿debe el Estado expropiar esas tradicionales funciones femeninas y pasar a prestar servicios institucionales de atención y cuidado a niños y ancianos?. ¿Debe así el Estado reforzar el papel de la ancianidad como nueva minoría de edad, y pasar a crear para los ancianos una institución paternalista que sirva respecto a los ancianos de equivalente funcional a cuanto representa la enseñanza formal para los menores de edad, sean niños, adolescentes o jóvenes?.

Parece claro que no. La mejor forma de resolver el conflicto de derechos entre ancianos y mujeres no es expropiar a éstas de sus antiguas funciones asistenciales sino replantear la cuestión de otro modo: lejos de suponer un conflicto entre la dependencia de los ancianos y la independencia de las mujeres, ¿por qué no pasar a reconocer la plena independencia recíproca tanto de unos como de otras? En vez de acusar a las mujeres de querer independizarse de la atención y cuidado de los ancianos que dependen de ellas, ¿por qué no reconocer el derecho de los ancianos a independizarse también de su anterior dependencia de las mujeres?. Así replanteada, la cuestión de la convivencia con los ancianos adquiere otra dimensión: se trata de proteger no su derecho a la dependencia de su familia sino su derecho a la independencia personal, incluyendo tanto la dependencia doméstica como familiar.

Miradas así como las cosas, el problema ya no reside en que haya *tantos* ancianos que viven independientes sino en que haya *tan pocos*: la proporción de ancianos capaces de vivir solos e independientes es un inmejorable indicador de modernización. Con datos extraídos de Flaquer y de Díaz Casanova, se advierte que mientras en Dinamarca cerca del 40 por 100 de los ancianos viven solos, y en Francia y en Bélgica lo hacen un tercio, en España e Irlanda sólo un 14 y un 15 por 100, respectivamente, lo logran; dicho de otro modo: el 84 por 100 de los ancianos españoles todavía dependen de su familia, ya que conviven con ella (el 2 por 100 restante se hallan internados en residencias), en buena prueba de su condición premoderna.

Sin embargo, plantear el problema como una cuestión de indepen-

dencia recíproca (tanto de los ancianos como de las mujeres de su familia), implica redefinirlo, anteponiendo el alojamiento hasta el primer plano de la atención. Y aquí sí que está todo por hacer: desde elaborar un censo de viviendas municipalizado por barrios, para redistribuir mejor el espacio doméstico per cápita (corrigiendo la irracionalidad de que mientras los jóvenes no disponen de metros cuadrados para poder casarse a los viejos les sobran casi todas las habitaciones vacías de sus solitarias viviendas), hasta hallar fórmulas nuevas y más capaces de posibilitar la independencia doméstica de los ancianos; y estas fórmulas no pueden reducirse al consabido intento inútil de humanizar las residencias de internamiento sino que deben buscar la mejor integración en el tejido comunitario del vecindario: desde la vivienda propia con asistencia domiciliaria personalizada para quienes ya no sepan valerse por sí mismos hasta los variados modos de vivienda compartida pero libremente compatible con la independencia personal más celosa de su intimidad.

El Cuadro 3, extraído de Flaquer, prueba que el número de viviendas unipersonales se ha incrementado sobremanera en años recientes (pero sin alcanzar todavía cifras europeas: frente al 10 por 100 español, en Suecia, la proporción es del 33 por 100, en Francia del 24 por 100 y en Inglaterra y Holanda del 22 por 100), especialmente en los tamaños extremos del hábitat: en las zonas más pobladas (en los núcleos mayores de un millón de habitantes la proporción se acerca al 13 por 100) y en las menos pobladas (en los núcleos menores de doscientos habitantes la proporción sobrepasa el 16 por 100), lo que prueba el predominio entre tales hogares de los ocupados por ancianos solitarios e independientes (y, en efecto, esos hogares unipersonales con proporciones sobre el total superiores al 13 por 100 se concentran en las áreas más despobladas del desierto interior de la meseta norte: provincias de Avila, Cáceres, Salamanca, Soria, Teruel y Zamora). Habría, pues, dos modelos de crecimiento de los hogares unipersonales: el *residual*, correspondiente a los ancianos más tradicionales y premodernos, que a causa de

Cuadro 3. Evolución del porcentaje de hogares unipersonales sobre el número total de hogares. España, 1970-1981

	<i>Año 1970</i> (%)	<i>Año 1981</i>	<i>Incremento</i>
Total nacional.....	7,5	10,2	37,4
Zona rural.....	9,3	12,4	32,9
Zona intermedia.....	7,7	9,9	28,7
Zona urbana.....	6,5	9,7	48,5

FUENTE: Lluís Flaquer, 1990.

la emigración rural de los jóvenes a las ciudades se quedan solos en sus pueblos; y el *emergente*, típico de las grandes aglomeraciones urbanas, y correspondiente tanto al incremento de los adultos jóvenes que viven solos (solteros, divorciados) como al de los nuevos ancianos modernizados, capaces de vivir independientes (pero aquí habría que matizar, pues en los centros históricos más degradados de las grandes ciudades abundan los ancianos residuales, equivalentes urbanos de sus coetáneos rurales).

En este sentido, Flaquer parece interpretar que el crecimiento en las áreas metropolitanas de los hogares unipersonales se debería más a los denominados *nuevos solteros* (separados, solteros independientes) que a los ancianos independientes. Sin embargo, los datos del Cuadro 4, procedentes de la EPA del INE, parecen probar que no es así: los hogares unipersonales que crecen son los ocupados por un pensionista inactivo (que pasan del 72 por 100 en 1983 al 77 por 100 en 1988); mientras que, en cambio, disminuyen en términos absolutos y relativos los habitados por personas activas. Dado que el reciente incremento de la nupcialidad no parece poder explicar esta disminución de la *nueva soltería*, cabe atribuir al incremento de la independencia domiciliaria de los ancianos (que ha crecido un 22 por 100 en cinco años) la responsabilidad de este aumento de los hogares unipersonales (que sólo crecieron un 13 por 100 en el mismo período). Lo que parece probar que la población anciana comienza por fin a modernizarse; pero bien pudiera deberse, igualmente, al incremento de la ancianidad urbana de tipo residual,

Cuadro 4. Evolución del número y proporción de las viviendas unipersonales, según la actividad de sus habitantes. España, 1983-1988

	Año 1983	Año 1988	Incremento (%)
Total viviendas (miles)	10.239	11.135	8,8
Viviendas unipersonales (miles)	1.008	1.136	12,7
% sobre total viviendas	9,8	10,2	
Viviendas unipersonales habitadas por un inactivo (miles)	722	880	21,9
% sobre total viviendas unipersonales	71,6	77,4	
Viviendas unipersonales habitadas por un activo (miles)	286	256	—10,4
% sobre total viviendas unipersonales	28,4	22,6	

FUENTE: Encuesta Población Activa (INE), cuartos trimestres.

crecientemente degradada en el centro histórico de las ciudades: resultan precisas, por tanto, ulteriores investigaciones adicionales, para poder decidir acerca de si lo que está en realidad, creciendo, con los hogares unipersonales habitados por inactivos, es la vejez independiente y modernizada o la tradicional ancianidad dependiente, ahora abandonada y solitaria.

CONCLUSION: LA NECESIDAD DE INTERVENCION DE LAS POLITICAS SOCIALES

El Plan Gerontológico Nacional, elaborado por el Ministerio de Asuntos Sociales, aborda cinco áreas específicas de acción, como elementos componentes de una política integral sobre la ancianidad: pensiones, sanidad, servicios sociales, extensión cultural y animación social; lo que parece suficientemente exhaustivo como para no precisar mayores especificaciones adicionales.

Sin embargo, una política integral no puede ser aplicada con uniformidad homogénea, dada la gran heterogeneidad social con que aparecen discontinuamente segmentados los ancianos españoles. Entre tales criterios de segregación interna de los ancianos, que exigen diversificar en consecuencia las políticas sociales, tenemos: una primera *segregación por edad*, que separa a los viejos más jóvenes, independientes y modernizados (entre sesenta y cinco y ochenta años) de los ancianos más viejos, premodernos y dependientes (mayores de ochenta años); una segunda *segregación por género*, con problemas específicos para las viudas y las mujeres ancianas más dependientes (véase al respecto el reciente informe de la Comisión Europea); una tercera y evidente *segregación en función de los recursos* propios disponibles (ingresos, propiedades, vivienda, etc.); una cuarta *segregación territorial* ya antes aludida (viejos de la España interior desertizada versus ancianos urbanizados del centro y la periferia costera); una quinta *segregación* menos perceptible según el acceso diferencial a *redes interpersonales de solidaridad* (familia extensa, tejido comunitario, etc.), capaces de apoyar los proyectos de independiente emancipación personal; y, en fin, una sexta *segregación generacional* entre cohortes, también anteriormente señalada, en función de su desigual experiencia modernizadora previa.

Esta aplicación diferencial de la política social (en función de medidas de discriminación positiva entre unas clases de vejez y otras), habrá de articularse con arreglo a tres dimensiones interrelacionadas: la de *protección* (prestando asistencia supletoria de apoyo ante las situaciones carenciales más degradadas, sobre todo en el caso de la vejez

residual de senilidad premoderna, ya irreversiblemente dependiente); la de *corrección* interventora de la desigualdad discriminada (con medidas coactivas de regulación, control e inspección, capaces de garantizar la inexistencia de abusos en la prestación privada de servicios mercantiles a los ancianos, así como otras medidas fiscales de gravamen o incentivo, capaces de corregir la edad de jubilación, la discriminación por razón de edad, las excesivas desigualdades de ingresos, etc.); y la de *prevención*, investigación y prospectiva (capaz de racionalizar la política social heredada y programar su cambio cualitativo, evaluando el grado de eficacia de las políticas concretas, identificando la aparición de problemas nuevos no previstos, diseñando experimentalmente programas-piloto de intervención, y, sobre todo, tratando de eliminar la siempre posible aparición de efectos no deseados, contraproducentes o perversos).

En línea con esta tercera dimensión, un primer campo de análisis es la ya aludida necesidad de urgente elaboración de un buen censo de viviendas municipalizado por barrios, capaz de sentar las bases de una inteligente política redistribuidora del espacio doméstico (vivienda compartida, rotación de uso, intercambio directo, realquiler flexible, asistencia domiciliaria personalizada con contrapartida de alojamiento, etc.): no sólo para hacer posible una menos costosa independencia domiciliaria de los ancianos, sino, además, para poder articularla en el seno de una política integral de vivienda, que tenga en cuenta también la necesidad de independencia domiciliaria que los más jóvenes experimentan, para poder ejercer su derecho a la formación de nuevas familias.

En fin, los objetivos a largo plazo que debe plantearse una política integral de ancianidad parecen poder ordenarse con arreglo a estos tres puntos. Ante todo, el plantear como blanco principal la *emancipación e independencia* de los ancianos: el reforzar su autonomía personal, su capacidad de iniciativa, su poder de autocontrol y su más plena libertad de movimientos. En segundo lugar, posibilitar lo más posible la plena *inserción integrada* del anciano *en su tejido comunitario* más inmediato (redes de vecindad, solidaridad, amistad y parentesco): pero no para reforzar su dependencia de ese tejido social sino, antes al contrario, para suscitar toda la capacidad emancipatoria que el tejido social puede ejercer en beneficio de la independencia, autonomía y más libre realización personal del anciano. Y en tercer y último lugar, *personalizar la prestación de los servicios* en la mayor medida posible, para evitar que los ancianos puedan sentirse como clientes de un gran almacén o supermercado, donde multitud de especialistas anónimos atienden impersonal y parcializadamente aspectos fragmentarios, puntuales y concretos, sin nadie que se responsabilice globalmente y en persona de

cada anciano como un todo; en este sentido, para evitar la clientelización del anciano-objeto, nada mejor que la institucionalización de alguna nueva figura (como el tutor responsable o el supervisor adoptivo) que sea capaz de garantizar personalmente la *libertad atendida* de cada anciano.

Pues, en suma, los dos peligros más graves que amenazan oponerse a la consecución de estos objetivos son: primero, que las políticas sociales relativas a la ancianidad se burocraticen, multipliquen, subdividan y especialicen hasta el punto de producir la impersonal y anónima clientelización fragmentaria de los ancianos-objeto manipulados; y segundo, que dichas políticas, lejos de facilitar la emergencia de ancianos-sujeto (libres, autónomos, independientes y emancipados), no consigan como principal efecto perverso más que reforzar tanto su dependencia como, en consecuencia, su manipulable marginación, haciéndole así fácil víctima de cualquier intento de explotación.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ARAGO, J. M.: «Aspectos psicosociales de la senectud», en Carretero, Palacios y Marchesi (comps.): *Psicología evolutiva 3. Adolescencia, madurez y senectud*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.
- BALTES, P.: «Psicología evolutiva del ciclo vital», en Marchesi, Carretero y Palacios (comps.): *Psicología evolutiva. 1. Teorías y métodos*, Alianza Editorial, Madrid, 1989.
- BINSTCK, R., y SHANAS, E. (comps.): *Handbook of Aging and Social Sciences*, Van Nostrand Reinhold, Nueva York, 1985.
- COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES: *La situation sociale et économique des femmes âgées en Europe*, Bruselas, 1989.
- DIAZ CASANOVA, M.: «Envejecimiento de la población y conflicto entre generaciones», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 45, Madrid, 1989.
- EASTTERLIN, R.: *Birth and Fortune. The Impact of Numbers on Personal Welfare*, The University of Chicago Press, Chicago, 1987.
- FEATHERMAN, D., y LERNER, R.: «Ontogenesis and Sociogenesis», *American Sociological Review*, vol. 50, núm. 5, octubre 1985.
- FERNANDEZ-BALLESTEROS, R.: «Hacia una vejez competente», en Carretero, Palacios y Marchesi (comps.): *Psicología evolutiva. 3. Adolescencia, madurez y senectud*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.
- FLAQUER, Ll.: «La familia española: cambio y perspectivas», en S. Giner (comp.): *España. 1. Sociedad y política*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.
- GARCIA DE BLAS, A.: «Efectos de la reducción de la edad de jubilación y de la prolongación de la escolarización», en L. Garrido Medina (comp.): *Reparto de trabajo y crisis social*, Pablo Iglesias (coed. Siglo XXI), Madrid, 1986.
- GOFFMAN, E.: *Estigma*, Amorrortu, Buenos Aires, 1970.

- LOPEZ, F.: «Identidad sexual y de género en la vida adulta y vejez», en J. Fernández (comp.): *Nuevas perspectivas en el desarrollo del sexo y el género*, Pirámide, Madrid, 1988.
- OCDE: *Le vieillissement démographique. Conséquences pour la politique sociales*, París, 1988.
- RILEY, M.; FORNER, A., y WARING, J.: «Sociology of Age», en N. Smelser (comp.): *Sociology*, University of Chicago Press, Chicago, 1988.
- RYDER, N.: «The Cohort as a Concept in the Study of Social Change», *American Sociological Review*, vol. 30, 1965.
- SONTAG, S.: *El SIDA y sus metáforas*, Muchnik, Barcelona, 1988.
- WATZLAWICK, P., y cols: *Teoría de la comunicación humana*, Herder, Barcelona, 1987.

POLITICA SOCIAL ESPAÑOLA CONCERNIENTE A LA DISCAPACIDAD

DEMETRIO CASADO PÉREZ

Comenzaré por advertir que el título adoptado es, con toda probabilidad y pese a su apariencia inocente, tendencioso; corresponde más a una norma que a una situación. Por lo que diré seguidamente, salvo error de apreciación, la política social española, como la de muchos otros países, no se ocupa tanto del menoscabo y sus efectos como de las personas afectadas por él. Pareciera que la intervención, tanto pública como privada, en este campo no tiene como objetivos finales la prevención y la rehabilitación de los menoscabos y la resta de sus efectos, sino la protección de los individuos sujetos de aquéllos. Si esto es así, estamos en presencia de una orientación corporativizante de la política social que entraña el riesgo de la sobremarginación, según mostraré en su momento. Frente a esto, Naciones Unidas ha optado por un enfoque funcional que toma como objeto la situación, la circunstancia del menoscabo. A este criterio me acojo al formular el título de la presente exposición, en la que procuraré revelar lo que hay, al contraluz de lo que debiera haber, quedando a salvo apreciaciones y juicios mejor fundados.

ESE COMPLEJO OBJETO DE LA POLITICA SOCIAL

Inexpertos y expertos vienen coincidiendo, año tras año, en la necesidad de levantar un «censo de minusválidos», como referencia previa de una correcta política social. Esto es lo que prometen o exigen

los políticos recién llegados al planeta de los menoscabos, y esto es lo que aconsejan o preconizan no pocos especialistas del ramo. Tan cargada atmósfera de opinión no llegó a destilar una lluvia censal generalizada, pero sí dio lugar a un régimen de chubascos estadísticos estimables. En los dos últimos decenios, entidades privadas y públicas han venido realizando estudios cuantitativos de los colectivos con menoscabos en determinados ámbitos institucionales o territoriales. Puede servir como ejemplo de los primeros el *Censo de Subnormales*, resultante del registro de casos protegidos por el Servicio Social de Asistencia a Subnormales, creado por Decreto 2421/1968, de 20 de septiembre. Citaré, por ser manifestación temprana del enfoque territorial de tales estudios, el *Informe GAUR sobre El problema de la deficiencia mental en Guipúzcoa*, de 1972. El Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos (SEREM) se sumó años después a estas iniciativas, mediante algunas estimaciones provinciales y, sobre todo, con su ensayo de ámbito nacional, realizado por Máximo Díaz Casanova, Serafín García Hernández y Antonio de Pablo Masa ¹. Las tasas por mil del cuadro resumen han de referirse a una población total de unos 37 millones.

Estando en marcha este movimiento de indagaciones cuantitativas, la Organización Mundial de la Salud (OMS) adoptó, mediante resolu-

Tasas de prevalencia de los distintos tipos de minusvalías según grupos de edad. Año 1977 (%.)								
Tipo de minusvalía	Grupos de edad					Totales		
	0-5	6-19	20-34	35-54	55-64			< 65
M. FÍSICOS	3,25		6,40	13,38	43,45	23,51	12,11	18,64
Motóricos	0,97	2,11	9,42	21,39	14,64	6,53		
Otras afecciones.....	0,35		0,74	2,32		5,76	1,63	3,36
M. SENSORIALES	1,16	1,43	2,79		0,70	1,73		
Ciegos	2,04		5,50	4,00		4,14		7,08
Sordos y sordomudos	0,65	6,50	2,00		2,94			
DEFICIENTES MENTALES .	2,04		5,50	4,00		4,14		7,08
Profundos y medios	0,65	6,50	2,00		2,94			
Ligeros	2,04		5,50	4,00		4,14		1,32
PARALISIS CEREBRAL	0,65	6,50	2,00		2,94			
TASA TOTAL							30,40	

FUENTE: Ver nota (1)

¹ «La población minusválida española. Estimaciones cuantitativas», en *Boletín de Estudios y Documentación del SEREM*, monografía núm. 8, 1979.

ción aprobada en 1976, un sistema conceptual y terminológico que vendría a introducir una muy conveniente complejidad en la función estadística ². Hasta ese momento y a los efectos que aquí interesan, el menoscabo era considerado únicamente en el plano anatomo-fisiopsicológico; esto, con independencia de que se utilizaran varias denominaciones genéricas para designarlos (invalidez, subnormalidad, minusvalía). La OMS, en cambio, propone tres dimensiones o facetas del menoscabo: *impairment*, *disability* y *handicap*; para las que adopta estas definiciones ³.

«Dentro de la experiencia de la salud, una deficiencia es toda pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica.»

«Dentro de la experiencia de la salud, una discapacidad es toda restricción o ausencia (debida a una deficiencia) de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano.»

«Dentro de la experiencia de la salud, minusvalía es una situación desventajosa para un individuo determinado, consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad, que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en su caso (en función de su edad, sexo y factores sociales y culturales).»

A su vez, estas tres categorías básicas se despliegan en frondosos árboles de clases y subclases, pensadas tanto con fines de diagnóstico, como de estadística o de investigación.

La OMS propuso su clasificación con carácter experimental y en España recogió el guante, con plena determinación, el Instituto Nacional de Estadística (INE), que decidió realizar una amplia encuesta de los objetos técnicos citados. Fue llevada a cabo en 1986, según las especificaciones técnicas y con los resultados cuyo resumen ofrezco mediante una síntesis de elaboración propia. Glosaré algunas circunstancias tanto metodológicas como sustantivas.

Quiero subrayar, en primer lugar, la dificultad, apreciada por el INE, de investigar la deficiencia en sí, de modo que se opta por reducirla a los casos en que se manifiesta a través de discapacidades. También en el orden metodológico, interesa señalar la focalización diferenciada de las circunstancias objeto principal de la encuesta (deficiencias, discapacidades y minusvalías) y de los sujetos de las mismas. Es asunto a tener

² *International Classification of Impairment, Disabilities and Handicaps. A manual of classification relating to the consequences of disease*. Ginebra, 1980.

³ Transcritas de la versión castellana de la obra citada: *Clasificación internacional de deficiencias, discapacidades y minusvalías*, Instituto Nacional de Servicios Sociales, Madrid, 1983, p. 56, 58 y 59.

Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y minusvalías (síntesis)

Ficha de la encuesta

Autor: Instituto Nacional de Estadística.

Fuente de las variables: Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías de la OMS.

Muestra: 75.000 viviendas \cong 270.000 personas.

Procedimiento: Entrevistas por agentes especializados.

Fechas de recogida de datos: Febrero y marzo de 1986.

Ficha de la publicación

Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Minusvalías
INE
1987

2 tomos y «Un comentario de resultados».

<i>VARIABLES ESTUDIADAS</i>	<i>Distribución de personas por grupos de edad</i>			<i>Distribución de variables por clases</i>			<i>OBSERVACIONES</i>
	<i>Grupos de edad</i>	<i>Población total</i>	<i>Población afectada N</i>	<i>%</i>	<i>Discapacidad de N</i>	<i>afectada (%)</i>	
DISCAPACIDAD «Dentro de la experiencia de la salud, una discapacidad es toda restricción o ausencia (debida a una deficiencia) de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano.»	Total	38.341.130	5.743.291	14,97	817.432	2,13	NOTA: •De acuerdo con las decisiones metodológicas desarrolladas anteriormente, la cifra de personas con discapacidad es (igual a la de personas con deficiencias) no coincide con el número total de discapacidades, y menos aún con el de deficiencias. Esto viene motivado por dos hechos: en primer
	Menores de 6 años	2.338.048	43.047	1,84	911.714	2,38	
	De 6 a 64 años ..	30.856.653	2.804.837	9,08	194.323	0,50	
	65 y más años ..	5.146.425	2.895.407	56,25	220.057	0,57	
	Datos elaborados a partir de las tablas: 01.A (pp. 77, 131 y 273). 28.A (pp. 760 y 61).				437.403	1,14	
Ver				857.837	2,24		
Oír				2.529.049	6,60		
Hablar				4.031.799	10,52		
Otras comunicación				812.095	2,12		
Cuidado personal				1275.725	0,72		
Andar				387.116	1,01		
Subir escaleras				296.816	0,77		
Correr				1.333.925	3,48		
Salir de casa				20.949	0,90		
Ambienta							
Conducta con uno mismo							
Conducta con los demás							
Resistencia y dependencia ..							
Discapacidad futuras							
Datos elaborados a partir de las tablas: 01.A (pp. 77, 131 y 273).							

Encuesta (Cont.)

<p>DEFICIENCIA «Dentro de la experiencia de la salud, una deficiencia es toda pérdida o anomalía de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica.»</p>	<p>La encuesta adopta la convención de que sólo las personas con discapacidades manifiestas son registrables como sujetos con deficiencias. En el informe de la encuesta se entiende, por ello, que el número de personas con deficiencias es equivalente al de personas con discapacidad, es decir, un 14,97 por 100 del total.</p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">Grupos de edad</th> <th style="text-align: center;">Población total</th> <th style="text-align: center;">Población afectada N</th> <th style="text-align: center;">%</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Total</td> <td style="text-align: right;">38.341.130</td> <td style="text-align: right;">2.296.306</td> <td style="text-align: right;">5,98</td> </tr> <tr> <td>Menores de 6 años *</td> <td style="text-align: center;">—</td> <td style="text-align: center;">—</td> <td style="text-align: center;">—</td> </tr> <tr> <td>De 6 a 64 años ..</td> <td style="text-align: right;">30.856.653</td> <td style="text-align: right;">1.218.335</td> <td style="text-align: right;">3,94</td> </tr> <tr> <td>65 y más años ..</td> <td style="text-align: right;">5.146.425</td> <td style="text-align: right;">1.077.971</td> <td style="text-align: right;">20,94</td> </tr> </tbody> </table> <p>* No se considera. NOTA: Datos elaborados a partir de las tablas: 30 (p. 772).</p>	Grupos de edad	Población total	Población afectada N	%	Total	38.341.130	2.296.306	5,98	Menores de 6 años *	—	—	—	De 6 a 64 años ..	30.856.653	1.218.335	3,94	65 y más años ..	5.146.425	1.077.971	20,94
Grupos de edad	Población total	Población afectada N	%																			
Total	38.341.130	2.296.306	5,98																			
Menores de 6 años *	—	—	—																			
De 6 a 64 años ..	30.856.653	1.218.335	3,94																			
65 y más años ..	5.146.425	1.077.971	20,94																			
<p>MINUSVALIA «Dentro de la experiencia de la salud, minusvalía es una situación desventajosa para un individuo determinado, consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad, que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en su caso (en función de su edad, sexo y factores sociales y culturales).»</p>	<p>lugar, una persona puede tener más de una deficiencia y, en segundo término, cada deficiencia puede provocar más de una discapacidad.» («Un comentario de resultados», pp. 58 y 59.) NOTA: La diferencia entre los porcentajes del total de la población y la suma de los relativos a las distintas clases de minusvalías, debe responder a circunstancias análogas a las mencionadas en la distribución equivalente relativa a las deficiencias.</p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">Clases de deficiencias</th> <th style="text-align: center;">%</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Psíquicas</td> <td style="text-align: right;">1,17</td> </tr> <tr> <td>Sensoriales</td> <td style="text-align: right;">4,52</td> </tr> <tr> <td>Físicas</td> <td style="text-align: right;">9,01</td> </tr> <tr> <td>Mixtas</td> <td style="text-align: right;">0,07</td> </tr> <tr> <td>Ninguna en especial</td> <td style="text-align: right;">3,11</td> </tr> </tbody> </table> <p>Datos elaborados a partir de las tablas: 29 A (p. 766).</p>	Clases de deficiencias	%	Psíquicas	1,17	Sensoriales	4,52	Físicas	9,01	Mixtas	0,07	Ninguna en especial	3,11								
Clases de deficiencias	%																					
Psíquicas	1,17																					
Sensoriales	4,52																					
Físicas	9,01																					
Mixtas	0,07																					
Ninguna en especial	3,11																					
<p>MINUSVALIA «Dentro de la experiencia de la salud, minusvalía es una situación desventajosa para un individuo determinado, consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad, que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en su caso (en función de su edad, sexo y factores sociales y culturales).»</p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">Clases de minusvalías</th> <th style="text-align: center;">%</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>De orientación</td> <td style="text-align: right;">1,29</td> </tr> <tr> <td>De independencia física</td> <td style="text-align: right;">1,66</td> </tr> <tr> <td>De movilidad</td> <td style="text-align: right;">2,47</td> </tr> <tr> <td>De ocupación</td> <td style="text-align: right;">4,67</td> </tr> <tr> <td>De integración social</td> <td style="text-align: right;">1,75</td> </tr> <tr> <td>De insuficiencia económica</td> <td style="text-align: right;">1,75</td> </tr> <tr> <td>Ninguna</td> <td style="text-align: right;">8,90</td> </tr> </tbody> </table> <p>Datos elaborados a partir de las tablas: 30 (p. 772).</p>	Clases de minusvalías	%	De orientación	1,29	De independencia física	1,66	De movilidad	2,47	De ocupación	4,67	De integración social	1,75	De insuficiencia económica	1,75	Ninguna	8,90	<p>lugar, una persona puede tener más de una deficiencia y, en segundo término, cada deficiencia puede provocar más de una discapacidad.» («Un comentario de resultados», pp. 58 y 59.) NOTA: La diferencia entre los porcentajes del total de la población y la suma de los relativos a las distintas clases de minusvalías, debe responder a circunstancias análogas a las mencionadas en la distribución equivalente relativa a las deficiencias.</p>				
Clases de minusvalías	%																					
De orientación	1,29																					
De independencia física	1,66																					
De movilidad	2,47																					
De ocupación	4,67																					
De integración social	1,75																					
De insuficiencia económica	1,75																					
Ninguna	8,90																					

en cuenta también la decisión de incluir en la muestra individuos mayores de 65 años, corrigiendo prácticas anteriores.

En cuanto a los resultados, destaca por sí mismo el dato de población afectada por discapacidades, y deficiencias, que se cifra en casi un 15 por 100, tasa cinco veces mayor que la estimada por el estudio del SEREM antes citado —y mayor también que la cifra redonda del 10 por 100 adoptada por Naciones Unidas para el conjunto mundial.

Destaca también por sí misma, a la vez que explica en parte la diferencia de tasas señalada, la altísima proporción de individuos mayores de sesenta y cinco años afectados, superior al 55 por 100. Finalmente, notemos que la suma de deficiencias y, sobre todo, de discapacidades resulta ser, como cabría esperar, superior al número de afectados.

Tras llamar la atención sobre las cimas empíricas mentadas, debo avisar sobre el fondo riquísimo de datos de distribución acopiados y elaborados por el INE. Téngase en cuenta, no obstante, que esta masa de información tiene una utilidad muy limitada para la práctica, en cuanto que ni las deficiencias, ni las discapacidades, ni las minusvalías, ni los sujetos de las mismas presentan posibilidades o demandas de actuación homogénea. En la perspectiva de planificación o simple previsión hay que desarrollar estudios *ad hoc*.

LA LISMI EN SU COYUNTURA

El núcleo de la política social española relativa al complejo objeto que acabamos de atisbar está constituido por la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, LISMI para los íntimos⁴. Por lo que concierne a su carácter jurídico-político, procede destacar estas dos notas: la Ley 13/1982 atribuye a los poderes públicos las responsabilidades básicas en la provisión de los servicios que regula (art. 3); su ámbito de protección alcanza a todos los ciudadanos (art. 7). Se trata, en rigor, de la primera norma social derivada de la Constitución de 1978 que sintoniza con el espíritu del artículo 41 de la misma, el cual garantiza una Seguridad Social pública para todos los ciudadanos; a salvo de que en el texto de la ley sólo se invoca el fundamento del artículo 43 relativo a la protección de la salud.

En el orden técnico, y como se verá seguidamente, estamos ante una ley muy abarcadora, que desborda claramente el frente sanitario y el de servicios sociales personales, extendiéndose a todos los que inciden en

⁴ Esta norma ha sido objeto de un concienzudo análisis por M. Aznar López, P. Azúa Berra y E. Niño Ruez: *Integración social de los minusválidos*, Madrid, Instituto Nacional de Servicios Sociales, 1982.

la calidad de vida. Para sistematizar la glosa de la norma voy a recordar que una acción socio-política cabal en el campo de los menoscabos y sus consecuencias ha de cubrir los siguientes cuatro objetivos-funciones: prevención, rehabilitación, equiparación de oportunidades y asistencia de mantenimiento. Este último es tan tradicional que se olvidaron de él en el Programa de Acción Mundial para las personas con discapacidad, aprobado por Naciones Unidas mediante resolución de 1982; de los otros tres nos ofrece las siguientes definiciones ⁵.

«*Prevención* significa la adopción de medidas encaminadas a impedir que se produzcan deficiencias físicas, mentales y sensoriales (prevención primaria) o a impedir que las deficiencias, cuando se han producido, tengan consecuencias físicas, psicológicas y sociales negativas.»

«La *rehabilitación*» es un proceso de duración limitada y con un objeto definido, encaminado a permitir que una persona con deficiencia alcance un nivel físico, mental y/o social funcional óptimo, proporcionándose así los medios de modificar su propia vida. Puede comprender medidas encaminadas a compensar la pérdida de una función o una limitación funcional (por ejemplo, ayudas técnicas) y otras medidas encaminadas a facilitar ajustes o reajustes sociales.»

«*Equiparación de oportunidades* significa el proceso mediante el cual el sistema general de la sociedad —tal como el medio físico y cultural, la vivienda y el transporte, los servicios sociales y sanitarios, las oportunidades de educación y trabajo, la vida cultural y social, incluidas las instalaciones deportivas y de recreo— se hace accesible para todos.»

En materia de prevención de deficiencias, habríamos de considerar, en primer lugar, que la cultura sanitaria española parece registrar un desarrollo moderado, en relación con lo que acontece en los países del centro y del norte de Europa, los cuales suelen ser tomados como referencia y meta en asuntos como el que nos ocupa. En el orden de las intervenciones preventivas anteriores a la LISMI casi no se pueden recordar otras que las del sector público, entre las que destacaré cuatro bloques. Siguiendo el orden de antigüedad, supongo que debo citar primero la prevención de accidentes y enfermedades laborales, de cierta solera y que es objeto de un fuerte apoyo institucional, mediante el Real Decreto 2133/1976, de 10 de agosto, por el que se regulan los servicios y organismos de seguridad e higiene en el trabajo. Dentro de la política de «luchas sanitarias», propia de la sanidad pública del régimen de Franco, nos encontraremos con acciones como la prevención de la poliomielitis, mediante vacunaciones masivas. El incremento del tráfico de automóviles y de los accidentes de circulación ha venido acompa-

⁵ Transcritas de la versión castellana realizada por el Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía, 1988, pp. 21 y 22.

ñado de un paulatino incremento de ciertas acciones encaminadas a evitarlas. Finalmente, he de recordar el llamado Plan Nacional de Prevención de la Subnormalidad, que se inicia en 1978, y que incluía: acciones de consejo genético, detección y tratamiento de metabopatías, perinatología, pediatría y nutrición ⁶.

La LISMI, en su título tercero, constituye a la prevención en «un deber y un derecho de todos los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto», así como en una de las «obligaciones prioritarias del Estado». En el orden instrumental, la norma encomienda al Gobierno la formulación de un proyecto legislativo para la regulación de los «principios y normas básicas de ordenación y coordinación en materia de prevención de las minusvalías», así como la formulación de planes cuatrienales, en los que «se concederá especial importancia a los servicios de orientación y planificación familiar, consejo genético, atención prenatal y perinatal, detección y diagnóstico precoz y asistencia pediátrica, así como a la higiene y seguridad en el trabajo, a la seguridad vial, al control higiénico y sanitario de los alimentos, y a la contaminación ambiental.»

Las funciones de diagnóstico y valoración venían siendo provistas, antes de la LISMI, por varias redes de órganos especializados. Fueron creadas sucesivamente con vistas a producir las calificaciones de los aspirantes a las distintas prestaciones que se instituyeron para mutilados de guerra, para situaciones de invalidez de los beneficiarios de la Seguridad Social, para alumnos de educación especial, para enfermos incapacitados protegidos por el Fondo Nacional de Asistencia Social, para los beneficiarios del Servicio Social de Asistencia a Subnormales y del de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos, ambos de la Seguridad Social y gestionados por el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO).

El título cuarto de la LISMI regula la citada función de diagnóstico y valoración, auxiliar, en su primera faceta, de la rehabilitación y de la integración social, y determinante, en la segunda, de la concesión de las prestaciones reguladas en el título quinto y a las que me referiré después.

En el momento de promulgarse la Ley 13/1982, la función de rehabilitación venía siendo cumplida mediante diversos agentes institucionales. La atención rehabilitadora de las deficiencias mentales estaba siendo prestada fundamentalmente por entidades privadas, con algunas ayudas públicas. La habilitación de las personas invidentes

⁶ Véase el trabajo de José M.^á Alonso Seco, en Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía: *Cinco años de vigencia de la Ley de Integración Social de los minusválidos*. Madrid, 1988 (al cuidado de Luis Benito y M.^á Eugenia Zabarte).

corría a cargo de la Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE). El adiestramiento específico de los sordos era provisto por centros públicos y privados. En la rehabilitación de las deficiencias físicas destacaban diversos servicios de la Seguridad Social, unos incluidos en sus centros asistenciales generales, otros con soportes organizativos especiales, como el INSERSO y el Hospital de Paraplégicos de Toledo. Finalmente, queda constancia de que en la fecha de referencia comenzaba a apuntar la práctica de atención temprana, con aportaciones privadas y públicas.

La función rehabilitadora es ordenada mediante el título sexto de la Ley 13/1982. Esta función es concebida en su versión integral que incluye, además de su núcleo «médico-funcional», «Tratamiento y orientación psicológica», «Educación general y especial» y «Recuperación profesional». Al proceso rehabilitador se le asigna la meta de la integración. Procede indicar, por otra parte, que la «Recuperación Profesional» y la «Rehabilitación médico-funcional» se incluyen dentro del sistema de prestaciones que la ley regula en su título quinto, destinadas a las personas con minusvalía no incluidas en el campo de aplicación de la Seguridad Social. Esta restricción debe entenderse en relación con el hecho de que la citada institución provee las prestaciones de referencia a sus afiliados y beneficiarios, estos últimos en determinados supuestos.

En el frente de la equiparación de oportunidades la situación era bastante precaria al advenimiento de la LISMI. El movimiento de supresión de barreras arquitectónicas estaba comenzando, sin contar con apoyo de normas. El acceso a la escuela se venía practicando en régimen de segregación, ésto es, mediante centros especializados. La inserción laboral contaba con normas de reserva de puestos en las empresas privadas y en la Seguridad Social, así como la fórmula de los centros de empleo protegido. La cuota privada no se cumplía, en tanto que la establecida por la Seguridad Social era excesiva; los centros de empleo protegido habrían alcanzado un desarrollo moderado. En el orden de la vida familiar y social común se apreciaban avances importantes de signo integracionista en relación con el estado de cosas de diez años atrás.

Los preceptos de la LISMI, relativos a la equiparación de oportunidades, aparecen en varios títulos y artículos, en relación con la rehabilitación. En el título quinto se regulan, para quienes no reciban protección de la Seguridad Social, el «Subsidio por ayuda de tercera persona» y el «Subsidio de movilidad y compensación de gastos de transporte», que pueden tener un significado equiparador. La sección tercera del título sexto trata de la educación en su doble vertiente de medio rehabilitador y ámbito de integración; se propugna que la misma

tenga lugar en «el sistema ordinario de la educación general». El título séptimo regula la integración laboral, previéndose distintas fórmulas; también aquí se señala como más deseable la incorporación al «sistema ordinario de trabajo». En el título octavo se regula, de modo tangencial, el acceso a las actividades de tiempo libre. La sección primera del título noveno está dedicada a la movilidad y consiguiente eliminación de barreras arquitectónicas. Finalmente, la integración en el medio familiar y convivencial aparece preconizado en varias disposiciones.

En el orden de la asistencia de mantenimiento la situación previa a la LISMI era diversa. La acción voluntaria, principalmente las asociaciones de padres de niños con deficiencia mental, tras su primer esfuerzo para crear servicios educativos, había logrado desplegar una red apreciable de equipamientos asistenciales para y postescolares, fundamentalmente residencias y centros ocupacionales. En cuanto a la asistencia mediante prestaciones económicas hay que citar, con toda prioridad, la que se concedía por el Fondo de Asistencia Social para «enfermos incapacitados» sin recursos económicos. También debo mencionar, con la reserva que haré después, la «aportación económica» (1.500 y, después, 3.000 pesetas mensuales) del Servicio de Asistencia a Subnormales; esta prestación estaba destinada a fines de educación y rehabilitación de los niños hijos de los afiliados a la Seguridad Social, pero nunca se controló su aplicación, de modo que se convirtió en algo así como una ayuda familiar.

También la asistencia de mantenimiento aparece regulada en más de un título de la LISMI. En el quinto se establecen las siguientes prestaciones con significado, a mi entender, asistencial: «Asistencia sanitaria y prestación farmacéutica» y el «Subsidio de la garantía de ingresos mínimos». Prestaciones éstas que, como ya dije, se prevén para quienes no tuvieran derechos equivalentes dentro de la Seguridad Social. El título octavo de la Ley 13/1982 está dedicado fundamentalmente a los servicios sociales. La norma prevé para ellos funciones de información y orientación, así como de asistencia especializada (atención domiciliaria, residencia y hogares, centros ocupacionales).

Los recursos humanos correspondientes a las funciones reguladas por la LISMI son el objeto de la sección segunda de su título noveno. Por una parte, se prevé la formación, provisión y actualización de profesionales. Por otra, se encomienda al Estado el fomento de la «colaboración del voluntariado en la atención de los disminuidos promoviendo la constitución y funcionamiento de instituciones sin fin de lucro que agrupen a personas interesadas en esta actividad, a fin de que puedan colaborar con los profesionales...»

Señalaré finalmente —dejando aparte las disposiciones transitorias, adicionales y finales— que el título décimo de la LISMI contiene

disposiciones relativas a la gestión y financiación de la materia que regula. En este campo se encomienda al Gobierno una reorganización administrativa bajo criterios de racionalización, simplificación y unificación. Se prevé igualmente la «planificación de la política general de la atención a los minusválidos», la «descentralización de los servicios», la «participación democrática de los beneficiarios» y la «financiación pública de las actuaciones encaminadas a la atención integral de los disminuidos.»

OBRAS SON AMORES

Vistas las más específicas prescripciones legales acordadas en vista de las circunstancias y problemas relativos a la deficiencia y sus secuelas, procede considerar ahora el desarrollo y aplicación de aquéllas. Para este propósito me serviré en buena medida de un informe sobre lo realizado en el primer quinquenio de vida de la Ley 13/1982 ⁷. Mas, junto al desarrollo y aplicación de la LISMI, he de hablar aquí de las modificaciones de que fueron objeto sus preceptos relativos a la garantía de ingresos mínimos y a la ayuda para tercera persona, mediante la todavía reciente Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas.

La LISMI, según quedó dicho, vino a dar el espaldarazo y aún a potenciar las iniciativas de prevención en curso, pero no se cumplieron, o no se cumplieron de modo visible, los preceptos correspondientes. Veamos algunos hechos que juzgo relevantes. En el artículo 9 de la Ley 13/1982 se encomienda al Gobierno la presentación de un proyecto de ley sobre prevención. Este mandato —seguramente excesivo— podría entenderse cumplido formalmente mediante la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la cual proclama la prioridad de la prevención de la enfermedad en general (art. 31) y aún incluye expresamente la prevención de deficiencias entre las actuaciones sanitarias del Sistema de Salud (art. 18.5). En cambio, ha quedado incumplido —y desaprovechado, por agotamiento de plazo— el mandato al Gobierno que la propia Ley General de Sanidad contiene, en su disposición final quinta, para la reordenación de la normativa preventiva precedente, incluidos los correspondientes preceptos de la LISMI.

En el orden de las intervenciones prácticas, cabe esperar que las medidas generales de aplicación de la reforma sanitaria —como la mejora de la atención primaria— redunden en beneficio de la prevención de las deficiencias, pero no se dispone de evidencias comunicables.

La pluralidad de redes destinadas a la práctica del diagnóstico y la valoración, en relación con los preceptos generales de racionalización

⁷ Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalías: *Op. cit.*

administrativa incluidos en la LISMI, generaron la expectativa de que la reglamentación de aquellas funciones habría de hacerse con un sentido unificador⁸. Transcurridos los dos años del plazo legal y aún los siete más que median entre la Ley 13/1982 y el presente, tal reglamentación no se ha producido en el plano estatal. Se registra, en cambio, la Orden de 28 de mayo de 1986, de la Consejería de la Xunta de Galicia competente en servicios sociales, que se dicta en relación con el título 4.º de la LISMI. En presunta contradicción con las previsiones de la misma, el Ministerio de Educación y Ciencia dictó una Orden, de 9 de septiembre de 1982, por la que reglamentaba su propia red de equipos de diagnóstico y orientación. Esta pauta fue seguida, más adelante, por varias Comunidades Autónomas competentes en materia de educación. Por otra parte, debo citar que el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, encomienda transitoriamente a los equipos del INSERSO la valoración de los aspirantes a las prestaciones reguladas en el título 5.º de la LISMI. Posteriormente, la citada Ley de prestaciones no contributivas ha venido a encomendar a dicho instituto la gestión de éstas, sin excluir la función de valoración de requisitos para la obtención de las mismas.

Con su ya larga vigencia, la citada medida transitoria vino a situar en una posición líder, si vale la expresión, a tales equipos dentro del área funcional que consideramos. Pero debo señalar, por otra parte, que la enorme demanda de calificaciones generada por las prestaciones económicas del título 5.º de la LISMI llegó a obstaculizar gravemente el desarrollo, por tales equipos, de tareas de orientación y consejo; así pues, su éxito de público comprometió su más importante cometido. Esta es una quiebra decisiva del potencial sentido rehabilitador de la LISMI, que pudiera agravarse en la nueva situación configurada por la Ley de prestaciones no contributivas.

De los preceptos de la LISMI sobre la rehabilitación se han desarrollado reglamentariamente los relativos a la recuperación profesional y a la rehabilitación médico-funcional del título 5.º, por una parte, y los que versan sobre educación. El Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, vino a regular las prestaciones sociales y económicas instituidas mediante el título 5.º de la Ley 13/1982 y destinadas, según ya dije antes, a las personas con minusvalía que no tuvieran derechos equivalentes dentro de la Seguridad Social. Esta adscripción legal vendría a ser estrechada por la norma reglamentaria mediante estos dos requisitos de acceso: bajo nivel de ingresos y minusvalía reconocida. La indicada restricción por razón de ingresos choca con las tendencias universalistas

⁸ Ver el trabajo sobre el tema de Manuel Aznar López, en Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía: *Op. cit.*

en política social vigentes a la sazón en nuestro país; la exigencia de acreditar un estado de minusvalía para optar a la rehabilitación es una contradicción técnica obvia. De todos modos, cabe admitir algún alivio en ambos puntos por efecto de la apertura social de los servicios sanitarios públicos, como consecuencia de varias medidas de signo «nacionalizador» —incluida la Ley de Pensiones no contributivas—. En cuanto a la educación, la LISMI dio lugar al Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo, de ordenación de la Educación Especial. El sentido general de esta norma la inscribe en la función de equiparación de oportunidades, aún cuando contiene preceptos de signo rehabilitador, como los relativos a la programación del desarrollo individual y a los tratamientos y atenciones.

En el plano de la práctica resulta inexcusable decir que la situación es, como poco, mediocre. La ideología de la rehabilitación temprana e integral es cosa generalmente aceptada. La normativa correspondiente, salvo fallos como los apuntados antes, resulta admisible. La cantidad global de los recursos disponibles no resulta insuficiente. Pero parece que la rehabilitación falla al menos en cuanto a la distribución de la oferta, la calidad de su prestación y la demanda por parte de los adultos. En punto a la distribución de recursos, sobran algunos de los que se ofrecen para adultos y faltan los que se demandan para niños, tanto en atención temprana como en los centros escolares. Pese al consenso ideológico, queda mucho para lograr la universalización de la rehabilitación integral. En cuanto a la demanda de los adultos, es probada que una gran parte de ellos desestima y aún rechaza la rehabilitación, especialmente cuando temen que por efecto de la misma pudiera reducirse su grado de invalidez y la cuantía de la correspondiente prestación económica de la Seguridad Social.

La LISMI establece un plazo de dos años para el desarrollo de las disposiciones sobre barreras arquitectónicas. En sus franjas de competencias, promulgaron normas generales derivadas de la ley las siguientes Comunidades Autónomas: País Vasco (1982 y 1983), Cataluña (1984), Castilla-La Mancha (1985), Región de Murcia (1987), Navarra (1988), La Rioja (1988 y 1991), Comunidad Valenciana (1988), Canarias (1991) y Aragón (1991). En la esfera central, tras persistentes presiones de instancias interesadas, se dictó el Real Decreto 556/1989, de 11 de mayo, por el que se arbitran medidas mínimas sobre accesibilidad de los edificios. El cumplimiento de la normativa sobre acceso al medio físico es, salvo excepciones, escaso, incluso por parte de los poderes públicos.

También estableció la LISMI un plazo de dos años para el desarrollo de sus disposiciones sobre educación especial, que vendría a producirse mediante el ya citado Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo, que

reglamenta la citada función. Esta norma viene a introducir, con carácter experimental, y por modo paulatino, la integración escolar, sin excluir la fórmula tradicional de los centros privados. Es de notar la gran acogida que ha tenido la innovación mencionada, que se está extendiendo más deprisa de lo previsto, aún cuando están sin despejar algunas incógnitas sobre las posibilidades del pleno despliegue de aquélla ⁹.

En materia de empleo en el sistema ordinario de trabajo, el gobierno actuó con evidente diligencia al aprobar el Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, por el que venía a cumplirse lo previsto en la LISMI sobre empleo selectivo y fomento del empleo de los trabajadores con minusvalía, bien que solamente en el sector privado. No dispongo de evidencias ni indicios de que la reincorporación laboral de trabajadores rehabilitados regulada por el decreto mencionado se haya activado por virtud del mismo; es muy moderado el efecto producido por los sustanciales estímulos económicos reglamentados por la contratación por tiempo indefinido de trabajadores con discapacidades; sigue sin cumplirse —ni exigirse— el precepto de reserva para aquéllos de un 2 por 100 de los puestos de trabajo en las empresas con plantillas de 50 trabajadores o más. En la frontera del espacio funcional en cuestión y al margen de los preceptos evocados, quiero recordar la notable y singular contribución de la ONCE al empleo de personas con discapacidad ¹⁰.

La primera norma propiciadora del acceso al empleo público por parte de las personas con minusvalías fue el Decreto 72/1984, de 15 de marzo, aprobado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. Establecía una reserva de plazas no inferior al 2 por 100. En la esfera central, sería el Real Decreto 152/1985, de 6 de febrero por el que se aprueba la oferta de empleo público para dicho año el punto de partida de la política indicada. Contiene las siguientes medidas: 1) universalización de la accesibilidad, frente a la restricción de oportunidades a ciertos cuerpos de bajo nivel profesional; 2) supresión de requisitos de exclusión por deficiencias, salvo incompatibilidad material con las funciones y tareas a desempeñar; 3) provisión de adaptaciones en las condiciones de realización de las pruebas selectivas; 4) cuotas de plazas reservadas. El citado decreto restringía esta última medida a los puestos laborables, pero queda extendida a las plazas funcionariales en virtud de lo que establece la disposición adicional decimonovena de la Ley 23/1988, de 28 de julio, de Modificación de la

⁹ Véase el trabajo de Paulino Azúa Berra en Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía, *op. cit.*, pp. 74 a 77.

¹⁰ Véase el trabajo de Eusebio Niño Ruez sobre el asunto en: Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía, *op. cit.*, p. 107.

Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública. En el ámbito de las Comunidades Autónomas, además del caso pionero de Cataluña, se va extendiendo la política de referencia. En el orden de la aplicación, es forzoso notar que su acogida o aprovechamiento es débil. Como muestra, aporto el siguiente dato: de las 333 plazas, en los cuerpos generales de la Administración Central reservadas a personas con minusvalía, en la oferta pública de 1989, sólo se cubrieron 22, habiéndose presentado 387 aspirantes ¹¹.

Siendo igualmente de dos años el plazo legal para el desarrollo de la normativa concerniente a los centros especiales de empleo —nueva denominación para los viejos centros de empleo protegido—, aquél se lleva a cabo por el Real Decreto 1868/1985, de 17 de julio, que regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajan en los Centros Especiales de Empleo, y mediante norma de igual rango número 2.273/1985, de 4 de diciembre, por la que se aprueba el reglamento de aquéllos. Ambos decretos se vienen aplicando sin problemas persistentes. En este punto debo mencionar que, junto a la protección económica pública de los centros especiales de empleo, se está desarrollando lo de la Fundación ONCE.

Finalmente por lo que concierne a equiparación de oportunidades, me referiré a los subsidios para ayuda de tercera persona y de movilidad y transporte, que fueron reglamentados por el antes mencionado Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero. Para el primer subsidio, esta norma exige un fuerte grado de minusvalía cifrado en al menos un 75 por 100, así como el requisito de pobreza. Por ambos factores, a mi entender, el papel potencialmente equiparador de la prestación para ayuda a tercera persona se torna asistencial. En la Ley de prestaciones no contributivas este subsidio queda suprimido. En cuanto al subsidio de movilidad y transporte, el Real Decreto 383/1984 lo regula para quienes tengan reconocido un 33 por 100 o más de minusvalía y carezcan de recursos materiales. Requisito éste último que viene a asistencializar, también, esta prestación. Su cuantía ha sido fijada, para 1991, en 4.640 pesetas mensuales.

El citado plazo de dos años afectó también al desarrollo de lo establecido por la LISMI en cuanto a servicios sociales asistenciales. De ellos sólo fueron regulados los centros ocupacionales, mediante el Real Decreto 2274/1985, de 4 de diciembre. Es de notar que dichos servicios pueden ser competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, en virtud de lo establecido por el artículo 148.1.20.^o de la Constitución, a

¹¹ Angel MORUNO: «Informe sobre cuerpos generales, 1989», en documentación de las *IV Sesiones Informativas sobre Empleo Público*, Bilbao, 16 y 17 de noviembre de 1989.

tenor de lo cual la Generalidad de Cataluña promulgó el Decreto 279/1987, de 27 de agosto, por el que se regulan los citados centros en su territorio. Los centros ocupacionales vienen desplegándose por toda la geografía nacional, como limitaciones en cuanto a las subvenciones públicas disponibles y, también, con un serio bloqueo para la salida hacia centros especiales de empleo de una parte importante de los asistidos idóneos para ello. Los otros servicios asistenciales no reglamentados continúan la tendencia de ampliación de plazas iniciada antes de la LISMI. Es de destacar la contribución del INSERSO al equipamiento residencial para personas con discapacidades graves. A la vez, resulta obligado anotar que la fórmula residencial convencional presenta muy serios inconvenientes, sobre todo para los sujetos con discapacidades físicas. Es una nueva versión del viejo problema de los asilos.

La asistencia médico-farmacéutica y el subsidio de garantía de ingresos vinieron a ser regulados por el, ya varias veces citado, Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero. Como ya indiqué al evocar las prestaciones rehabilitadoras y equipadoras, todas las del título quinto de la LISMI quedan reservadas, por la reglamentación de referencia, a quienes no tuvieran derechos equivalentes dentro de la Seguridad Social ni recursos económicos personales. (Sobre este punto no dije aún que el citado Real Decreto, sin duda con fines de ahorro público, sustituyó el concepto de ingresos personales por el de ingresos familiares, lo que fue revocado por el Tribunal Supremo). En cuanto a la circunstancia de minusvalía la norma reglamentaria citada la exige en no menos del 33 por 100, para la prestación médico-farmacéutica, y del 65 por 100, para el subsidio de garantía de ingresos.

No es exagerado decir que las prestaciones económicas de la LISMI han venido a ser su principal éxito popular. Especialmente el subsidio de ingresos atrajo numerosos solicitantes de la protección asistencial: de 7.026 beneficiarios, en 1985, se pasó a 204.945, en 1989¹². Este hecho tiene efectos y significaciones que no puedo soslayar. En primer lugar, se ha producido una «invasión» del espacio administrativo habitual de los minusválidos convencionales por los «nuevos minusválidos», especialmente personas con enfermedades mentales, enfermedades invalidantes y ancianos con deterioros diversos. Como ya indiqué antes, la avalancha de aspirantes a las prestaciones ha dado lugar a un desbordamiento de los servicios de diagnóstico y valoración, los cuales han tenido que concentrarse en la función de medir grados de menoscabo, abandonando las tareas de orientación en orden a la rehabilitación. La rehabilitación misma ha quedado en la sombra,

¹² Comparecencia de la Ministra de Asuntos Sociales ante la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados, el día 30 de enero de 1990.

rezagada, desplazada. Finalmente, las prestaciones económicas del título quinto han venido a sustituir la protección para situaciones de discapacidad por subsidios a pobres legitimados en su necesidad por la limitación física, psíquica o sensorial, que impediría la obtención de rentas de trabajo. Se trata de una figura secular.

Mas, recordemos que la citada Ley de prestaciones no contributivas ha cambiado el cuadro de lo que suele llamarse la protección social de las situaciones de discapacidad, afectando especialmente a los subsidios comentados. A riesgo de incurrir en alguna repetición de cosas dichas antes, recordaré las principales novedades por la citada Ley.

Comenzaré por los derribos. La Ley 26/1990 deroga las normas reguladoras de la aportación económica del Servicio Social de Asistencia a Subnormales, mencionado al exponer la situación anterior a la LISMI. Aparte de otras, establece la incompatibilidad de la prestación de invalidez que se crea con la pensión del FONAS, también mencionada en tal ocasión. En lo que atañe a la Ley 13/1982, la nueva ley suprime los subsidios de garantía de ingresos y por ayuda de otra persona.

En cuanto a lo que la Ley de prestaciones no contributivas aporta, me parece obligado comenzar por la inclusión en el ámbito de la Seguridad Social de las prestaciones que crea y de sus beneficiarios de pensiones. Esto significa que quienes accedan a tales pensiones adquieren, a la vez, el derecho a la protección sanitaria y de servicios sociales de la Seguridad Social. Se trata de una aportación neta de la nueva norma.

La principal figura protectora regulada por la Ley 26/1990 es la «Pensión de invalidez en su modalidad no contributiva». Se prevé para las personas comprendidas entre 18 y 65 años, con una minusvalía de grado igual o superior al 65 por 100 y carentes de ingresos. Se trata de la institución que viene a tomar el relevo del «Subsidio de garantía de ingresos mínimos». Procede, pues, la comparación. No es significativo el límite de los 65 años, ya que la misma norma regula otra pensión análoga de jubilación. Se mantienen el grado de minusvalía exigido y el requisito de pobreza, pero éste viene a ser regulado de modo harto distinto. La insuficiencia de recursos no se referirá, como en el régimen de la LISMI —eso sí, tras el recurso mencionado en su lugar—, a los que allegue el individuo con discapacidad, sino a los de la familia de que forma parte. Se trata de un régimen que reduce la extensión de la protección, con el consiguiente ahorro público, y que sustituye la protección individualizada por la de tipo familiar.

La Ley 26/1990 establece una nueva regulación de las prestaciones familiares por hijos menores de 18 años o afectados de minusvalía; alcanza tanto a la seguridad social contributiva, preexistente, como a la

no contributiva. Dentro de esta nueva regulación, se hace objeto de un trato mejorado a las familias con hijos afectados de minusvalía, variando la protección según edades —menor o mayor de 18 años— y grados, pero sin exigir el requisito de pobreza. Estas medidas vienen a ser, obviamente, compensación del abandono de la protección individualizada, para pasar a la familia. Esto implica el riesgo de una especie de institucionalización en el seno de la propia familia del protegido adulto con discapacidad. También se compensa, mediante una de las figuras que se crean, la supresión del subsidio por ayuda de otra persona. Resulta importante destacar que al establecerse el nuevo régimen de prestaciones por hijos para el ámbito contributivo y no contributivo se universaliza la protección, salvo su orientación familiar.

PISTAS INTERNACIONALES

Sería muy apropiado que esta sucinta revista de la política social española concerniente a la discapacidad —o a las personas afectadas por ella— concluyera con un examen comparado internacional. Mas, ciertamente no está aún el horno para bollos. No se trata sólo de que la información es precaria, sino también de que no están acordados términos relevantes de comparación. En vista de ello, ofreceré algunas pistas internacionales usables para mirar con perspectiva nuestra propia situación. Ocioso sería gastar palabras en advertir que semejante fórmula conlleva una alta dosis de subjetividad.

En nuestra propia galaxia latina podemos encontrar medidas preventivas en la fase preconcepcional que se aprovechan de funciones y relaciones no sanitarias. Así, en Francia, la expedición del certificado prenupcial se aprovecha para la realización de pruebas diagnósticas de ciertas enfermedades infecciosas (sífilis, rubeola, toxoplasmosis) y del factor Rh, que implican riesgo de deficiencias en la prole. Procede advertir que la observación de las oportunas medidas higiénico-sanitarias condiciona la percepción de prestaciones familiares ¹³.

En materia de prevención materno-infantil, voy a traer a colación el amplio despliegue de instrumentos de detección y alarma que luce el

¹³ Sobre la prevención de las deficiencias en Francia, aparte la medida indicada, puede consultarse Marie Claude Brachet: «Organización y coordinación de los distintos sectores e instancias implicados en la prevención de las deficiencias físicas, psíquicas y sensoriales, Francia», en Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía: *Seminario internacional sobre programas de prevención de las deficiencias*, Madrid, 1986.

sistema sanitario sueco ¹⁴. La organización y los procesos de la asistencia médica incluyen, junto a las prácticas curativas, una amplia gama de pruebas y registros mediante los que se producen las oportunas señales de alerta.

Para ofrecer una referencia internacional de la prevención ambiental, me referiré a la situación comparada en materia de autopistas. Hago constar mi oposición sanitaria y ecológica a la chocante —no es un decir metafórico— carrera o competición entre el desarrollo de riesgos circulatorios, mediante la continuada potenciación y revolución de los automóviles, y el despliegue de las condiciones de seguridad vial correspondientes, como las autopistas. Ahora bien, si se opta por la primera es grave falta de prevención de las deficiencias descuidarse en la segunda. En una perspectiva más general, cabe decir que la explotación de la técnica en el sentido unidireccional de su producto primario, desatendiendo sus efectos secundarios no deseados, es achaque muy *snoy* y se paga en salud.

Pasando ahora a la situación de menoscabo acaecido, comenzaré por señalar algunas formas de identificar el objeto de la política social que, en contraste con el sistema español y otros varios, parecen entrañar un efecto corporativizante moderado. Según nos muestra un estudio reciente ¹⁵, en algunos países de la Comunidad Europea (CE) se ha evitado —o no se ha conseguido, dirían otros— la definición formal y/o polivalente de deficiencia, discapacidad o minusvalía (Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, República Federal de Alemania). Fuera del círculo de la CE encontramos el enfoque sueco, que no califica a los individuos o sus secuelas, sino que diagnostica necesidades concretas y prescribe la provisión de los recursos pertinentes ¹⁶.

En cuanto a la rehabilitación propiamente dicha me referiré, en primer lugar, a la estrategia consistente en dar prioridad a las medidas rehabilitadoras sobre las prestaciones económicas. La fórmula suiza para instrumentar dicho enfoque ¹⁷ se basa en estimular la rehabilitación, mediante un subsidio adecuado, en postergar y condicionar la calificación de la invalidez y el otorgamiento de prestaciones económicas a la práctica plena de la rehabilitación, así como en relacionar dichas

¹⁴ Véase Gösta Rooth: «Prevención de daños perinatales», en Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía: *op. cit.*

¹⁵ Instituto Nacional de Servicios Sociales: *Prestaciones y Servicios para personas con minusvalía*, Madrid, 1989, p. 39 a 58.

¹⁶ Ver Manuel García Viso: *Diagnóstico y valoración de discapacidades*, de próxima edición por el Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía.

¹⁷ Manuel Aznar López: «Un modelo dinámico: el seguro federal suizo de invalidez», en *Revista de política social*, núm. 132, octubre-diciembre de 1981.

prestaciones no con el daño o deficiencia sino con la pérdida de capacidad de ganancia. Es obvio que este enfoque se ha tornado problemático en tiempos de escasez de empleo, de modo que resulta oportuno evocar las nuevas corrientes del pensamiento rehabilitador que relativizan la tradicional referencia laboral.

Con ocasión del Congreso de Rehabilitación Internacional, de junio del año 1980, que tuvo lugar en Winnipeg, Canadá, se dio a conocer un movimiento de personas con discapacidad —gestado en los países escandinavos, Canadá, y USA— que propugnaba el ideal de la *independent living*. Se trata de una manifestación particular de la ideología general de desinstitucionalización —de desinternamiento sería más propio decir— que, a trancas y barrancas, va cobrando algún espacio. En lo que concierne a la rehabilitación, el movimiento pro vida autónoma obliga a desbordar los enfoques tradicionales, que en el mejor de los casos se centraban en ciertos trabajos y algunas actividades comunes, para plantearse en relación con el supuesto de un desenvolvimiento personal y social pleno y autocontrolado.

La aplicación de este punto de vista lleva no sólo a una dotación muy amplia de capacidades al sujeto de la rehabilitación, sino también a su aprovisionamiento de medios auxiliares potentes, como puede ser una vivienda inteligente ¹⁸.

Todavía a propósito de la rehabilitación, quiero mencionar otra línea de ideas que también se relaciona con la propuesta de desinternamiento, a la vez que pretende librar a las sociedades pobres de la trampa dorada de las intervenciones sociosanitarias muy tecnificadas y costosas. Me refiero a la doctrina de la rehabilitación basada en la comunidad, que responde al espíritu de la Conferencia Internacional de la OMS sobre cuidados sanitarios de nivel primario celebrada en Alma Ata (URSS), en 1978. En efecto, la rehabilitación en el seno de la comunidad no es otra cosa que una versión particular de la nueva concepción de la atención primaria en salud.

En lo que atañe a equiparación de oportunidades, el Programa de Acción Mundial, anteriormente citado, nos ofrece la expresión más clara y plausible que pueda desearse. Su síntesis se halla en el texto sobre la materia que transcribí anteriormente. Si bien se mira, la nueva noción del viejo ideal de la igualdad de oportunidades que se plantea en la fuente citada traslada el punto de mira de la acción desde el individuo a la sociedad. La equiparación de oportunidades significa, en efecto, el acondicionamiento del medio entorno de tal modo que la gente con

¹⁸ Véase Ramón Puig de la Bellacasa: «Concepciones, paradigmas y evolución de las mentalidades sobre la discapacidad», en Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía: *Discapacidad e información*, Madrid, 1987.

discapacidades no se tope con dificultades y aún encuentre facilidades compensatorias de sus desventajas. La rehabilitación pone a punto, si vale la expresión, al individuo con deficiencias en la medida que lo permiten sus capacidades, la técnica rehabilitadora y las ayudas técnicas. Ahora bien, el despliegue vital de un rehabilitado está también condicionado por eventuales barreras arquitectónicas, urbanísticas y del transporte, por la socioburocracia educativa, por el reglamentarismo laboral y el clasismo de ciertos sistemas de protección social, por la selectividad social, en suma. Estos son los frentes de la equiparación de oportunidades.

Supongo que resulta muy visible la relación entre este enfoque y la ideología de vida independiente: por vía de rehabilitación se puede llegar muy lejos si contamos con ayudas técnicas adecuadas, pero no podemos rebasar el ámbito privativo de cada sujeto. La equiparación de oportunidades ha de ocuparse del ámbito exterior que también condiciona la autonomía de la persona con discapacidad. Pues bien, la mentada conexión ideológica no es casual, sino causal. El movimiento radical que emergió en Winnipeg, estructurado mediante la Organización Mundial de Personas con Discapacidad, influyó decisivamente en la formulación del objetivo de equiparación de oportunidades del Programa de Acción Mundial ¹⁹.

Para concluir esta glosa sobre la cuestión de igualdad de oportunidades que nos ofrece el «Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad», quisiera señalar su polivalencia. Quiero decir que su idea básica es aplicable a toda suerte de colectivos en situación de desventaja, como suele decirse eufemísticamente ²⁰.

Por lo que concierne a la asistencia de mantenimiento, me parece a mí que hay tres ideas de circulación internacional especialmente pertinentes y que acabo de evocar. La doctrina del desinternamiento/vida independiente propicia la reducción al mínimo de las situaciones de asistencia residencial, así como la adopción de fórmulas personalizantes para la misma (acogimiento, hogares, etc.). El objetivo de equiparación de oportunidades invita a abrir los sistemas generales de prestaciones económicas, para poder cerrar los programas de subsidios específicos, inevitablemente corporativizantes.

¹⁹ Ver Hugo García Garcilazo: «Programa de Acción Mundial para las personas con discapacidad: el gran desconocido», ponencia presentada en el IV Seminario sobre *Discapacidad e Información*, Madrid, 23 a 25 de octubre de 1989.

²⁰ Ver Demetrio Casado: «Incorporación de los colectivos marginados», en *Comunidad y Droga*, monografía núm. 4, octubre 1988.

POLITICA SOCIAL PARA LA IGUALDAD DE LOS SEXOS

CARMEN CALVO POYATO

INTRODUCCION

Aceptamos la definición del Estado del Bienestar, marco jurídico-político de la política social de los poderes públicos, como aquel Estado que detrae una proporción del excedente social para destinarla al remedio de situaciones colectivas, no necesariamente generales, de necesidad y marginación. Tal modelo de Estado se incluye en los principios políticos de nuestra Carta Magna que lo consagra sin mencionarlo expresamente, si bien el artículo 41 de la Constitución Española de 1978 nos pone materialmente frente a él, «Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos...» Dicho Estado nace históricamente por diferentes factores, entre ellos los determinantes morales de atender con criterios redistributivos de igualdad a los pobres, desvalidos, alienados, infancia, ancianidad y un largo abanico de ostracismos sociales.

Cuando nos adentramos en la literatura científica sobre los aspectos históricos, económicos, jurídicos del Estado de Bienestar, lo primero que llama la atención es una cierta paradoja producida por el hecho de ser éste un modelo estatal que se asienta sobre el principio democrático y moral de la igualdad y la escasez de análisis generales sobre la previa y primera de todas las desigualdades, cual es la que distingue discriminatoriamente a las mujeres de los hombres. Excepción hecha de las investigaciones realizadas puntualmente en su generalidad por mujeres, o por la literatura reivindicativa del feminismo. Frente a esta contradicción cabe hacerse la

siguiente pregunta: ¿Importan a la sociedad y a sus poderes públicos más unas marginaciones que otras?, interrogante a todas luces de imposible contestación. En primer lugar por la inencontrabilidad del marco-interlocutor que la respondiese y en segundo lugar porque de existir la respuesta vendría dada en un modelo de sociedad como la nuestra culturalmente sexista y por tanto carente de objetividad.

Lo que parece históricamente constatable, sin necesidad de hipótesis metodológicas, es el hecho cierto de la aparición de políticas asistenciales dirigidas antes a la periferia o ramificaciones de esa desigualdad inicial que se sitúa al nacer hombre o mujer, que al centro de todas ellas constituido por la discriminación sexual. Se ha legislado para corregir efectos desfavorables en materia laboral a partir de los primeros estragos de la Revolución Industrial, o en materia de sanidad y educación para la igualdad de las clases sociales, dando lugar a la aparición de los derechos sociales, antes que sobre la marginación de la mujer. Buen ejemplo de ello podría ser el del sufragio femenino que es alcanzado un siglo más tarde que el masculino. No siendo, evidentemente, un derecho adjetivo éste del sufragio porque comporta participar y opinar en los órganos que conforman la voluntad política que moviliza el Estado democrático. El Estado, nutrido en sus órganos básicamente por hombres, es más sensible al desarrollo de políticas asistenciales que correctoras de otras discriminaciones, antes que la originaria provocada por el sexo.

Como objetivo de intervención del poder, la desigualdad por razón de sexo ha ido históricamente avanzando más por impulso de las minorías de mujeres concienciadas, que por la consideración moral y solidaria del propio Estado. En cualquier caso esta «paradoja» del Estado democrático y Social cabe ser analizada como un gran error táctico, referido al objetivo de la igualdad, dado que el haber actuado en ambos niveles no hubiera sido incompatible y además de ello podía haber producido mayor eficacia, porque los resultados habrían impedido que las mujeres de cada uno de los colectivos llamados marginados estuvieran dentro de ellos situadas como furgón de cola. Es bien sabido, en las estadísticas que se manejan sobre los grupos necesitados, que las mujeres son: de los pobres, las más pobres; de los parados, el mayor número; de los maltratados, las más asequibles a la violencia física y moral; en fin, de los últimos, las últimas, como una categoría más ínfima si cabe.

En la desigualdad de los sexos confluyen todos los factores imaginables para hacer de ella una realidad complicada y lenta de resolver que se agrava sobremanera por el hecho fundamentalísimo de la ausencia de las propias interesadas en los órganos y poderes públicos desde donde se toman las decisiones que les afectan. Este aspecto de la participación política de las mujeres se encuentra en el epicentro del problema tratado.

LA IGUALDAD LEGAL: PROCESO CONSTITUYENTE Y CONSTITUCION

La realidad que operaba como influyente para los legisladores de la Constitución de 1978 en el tema que nos ocupa tenía dos variables. Por un lado, todo un ordenamiento jurídico que contemplaba a la mujer como un sujeto inferior, portador de incapacidades reconocidas en el Código Civil y Mercantil que limitaban sus posibilidades de desarrollo personal y cívico además de una legislación penal agravada, incluyendo delitos específicos en materia sexual para las mujeres. En el plano jurídico, pues, se presentaba con carácter de urgencia la adaptación, en algunos casos por simple derogación, de parte de esta regulación legal sexista. Con la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y tras los primeros trabajos legislativos de desarrollo de la misma, se suben los primeros peldaños de la igualdad legal, ascensión que hasta la fecha no ha sido totalmente culminada. Baste recordar cómo en estos días ha sido presentada una proposición en el Congreso de los Diputados para la reforma del Código Civil en todos aquellos aspectos que, todavía en 1990, no cumplen el principio de igualdad constitucional.

La segunda variable que operaba sobre el proceso constituyente, era la realidad heredada del Régimen político anterior, que consistía a grandes rasgos en una sociedad profundamente machista por factores culturales y religiosos, en buena medida heredados de la combinación EstadoCatolicismo de la dictadura, y por otro lado y en clara oposición, el incipiente pero sonoro movimiento feminista español que surge del tardofranquismo de los años sesenta con las nuevas libertades, haciéndose presente en la vida pública con las banderas del Divorcio y el Aborto. En la Transición era éste, de forma sintética, el momento sobre el que legislar para un futuro radicalmente diferente. No existió entre los constituyentes especial sensibilidad ni debate suficiente en el tratamiento del tema, el cual queda subsumido de manera genérica en los artículos 14 y 9.2 de la Constitución Española, los cuales formulan la igualdad de los sexos o la prohibición de discriminación por razón del mismo.

Pero si convenimos que el trato igual a desiguales contribuye a un mayor nivel de desigualdad, debería haber sido conveniente la consideración más específica de la situación real de las mujeres en orden a las posibilidades de intervención política directa que se abrían desde el texto constitucional. Así, por ejemplo, se contemplaron los preceptos dedicados a sectores sociales necesitados de especial protección, como la juventud (art. 48) o la ancianidad (art. 50). De haber sido así, del desarrollo constitucional de medidas específicas para incidir sobre la situación de la mujer se habría derivado mayor eficacia. Más adelante

haremos mención y desarrollo de los contenidos constitucionales que afectan de forma específica a nuestro tema sobre la base de los artículos 14 y 9.2 del artículo 32, matrimonio y divorcio; artículo 35, derecho al trabajo sin discriminación; artículo 39, protección a la familia y a la infancia de manera periférica por la polémica que suscita el artículo 15 donde se consagra el derecho a la vida y la conexión que mantiene para algunos el tema del aborto.

Los efectos de una regulación tan general en el nivel constitucional de cara a posibles acciones políticas concretas se irán viendo a lo largo de estos diez años de vida democrática.

Hasta 1983 no se crea el Instituto de la Mujer, con el primer gobierno socialista. Su tardanza en nacer no puede extrañarnos en exceso si tenemos en cuenta que no había ninguna mujer entre los siete miembros de la ponencia constitucional, y en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso sólo había una mujer (una diputada de UCD por Valladolid) entre sus 43 miembros. De las 779 enmiendas que debatió dicha Comisión, sólo ocho fueron presentadas por mujeres. En la propia redacción del artículo 14, las enmiendas giran en torno a la enumeración de los posibles motivos de discriminación entre los cuales la razón «sexo», a pesar del «clamor de igualdad entre los sexos» que algunos diputados dicen representar, pasa del primer al tercer lugar poniendo de relieve la falta de especial interés que los parlamentarios dedicaron a las fórmulas constitucionales que mejor podrían haber impulsado la igualdad. Como recoge Begoña San José (San José, 1986, p. 102) «La búsqueda de la igualdad de derechos de la mujer no es aludida más allá de una docena de veces entre las miles de intervenciones parlamentarias.» Los resultados obtenidos de estos orígenes en el planteamiento de la nueva situación para las mujeres en nuestro país los iremos desgranando en al menos dos aspectos, el legal y el social.

Podemos decir que aunque de forma lenta y a veces poco decidida, la igualdad legal a partir de los principios constitucionales se ha ido desarrollando hasta estar relativamente completa en el presente. No es, ni podrá serlo durante el medio plazo, una igualdad legal perfecta o absoluta porque como sucede con otros temas la realidad desborda las previsiones de las normas generando nuevas situaciones de desigualdad. En el plano de la igualdad de los sexos ésta es una afirmación tristemente comprobable, ello ocurre porque la potencialidad transformadora del derecho sobre la práctica social tiene un límite a partir del cual resulta inoperante, dando paso la realidad a nuevas situaciones discriminatorias. La igualdad legal es un primer e imprescindible paso que comparado con la tozuda realidad a veces significa poco. Convendría aquí hacer una aclaración que considero de interés. Cuando

se habla de igualdad legal parece entenderse, con simpleza, la no discriminación en los códigos o leyes básicas que componen el ordenamiento jurídico del Estado, no significándose con suficiencia que el modo de operar de un Estado de derecho es siempre mediante normas, lo que conlleva a no plantear con escrupulosidad la existencia de toda una legislación «menor» que es la que por acción u omisión se encarga de hacer aparecer sutiles desigualdades o, por el contrario, inhibirse de intervenir en favor de la igualdad material que es a su vez el mandato que debiera cumplir en desarrollo de los principios constitucionales y legales.

LA PERSPECTIVA LEGAL COMUNITARIA

Nuestro país, en buena medida y con anterioridad a la legislación comunitaria a la que recientemente nos hemos incorporado, tiene suscritos convenios internacionales que afectan a la situación de las mujeres obligando a las normas internas a su adaptación y respeto.

Hagamos, pues, una breve introducción a nuestro contexto internacional. Sin duda la «Declaración de Derechos Humanos» es el punto de partida para el cambio legislativo en los países desarrollados. En 1946 las Naciones Unidas crean la «Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer», la cual tiene el mismo rango orgánico que la de Derechos Humanos. Con posterioridad existieron actuaciones cuya importancia radica más en la publicidad y de cara a la opinión pública sobre los temas referentes a la condición femenina. En el ámbito internacional ejemplos de ello son: el «Año Internacional de la Mujer» (1975) y el «Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer» (1976-1985).

Desde el plano de la operatividad cabe destacar la convención sobre la «Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer», que es hasta el momento, en el contexto internacional, el instrumento más importante que existe por ser jurídicamente obligatorio para la igualdad de derechos en todo el mundo.

El decenio de Naciones Unidas finalizó con la Conferencia Mundial de Nairobi (1985), a partir de la cual se plantearon una serie de estrategias a nivel mundial con especial incidencia en la situación de las mujeres en los países menos desarrollados.

En el espacio exclusivamente europeo, encontramos la creación por el Consejo de Europa en 1979 de un «Comité para la Igualdad entre el Hombre y la Mujer». Estos son órganos de consulta y estudio que contribuyen políticamente a la mejora de la situación legal de la mujer. Pero desde la óptica estricta del compromiso y la aplicación jurídicos hay que revisar los textos referentes al tema emanados por la Comuni-

dad Europea. El núcleo básico de la legislación comunitaria parte del artículo 119 del Tratado de Roma, el cual obliga a respetar en los Estados miembros la igualdad de remuneración entre los trabajadores masculino y femenino. En consecuencia, con dicho artículo el Consejo de Ministros ha adoptado cuatro directivas de las cuales, por su importancia, citaremos dos: la primera, de 1975 (75/117) «Sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la aplicación del principio de igualdad de remuneración entre los hombres y las mujeres; la segunda, de 9 de febrero de 1976 (76/207), «Sobre la igualdad de trato entre los hombres y mujeres en el acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesional y en las condiciones de trabajo».

Además de estas directivas hay una Resolución del Consejo de Ministros, DOC 161 de 21 de junio de 1984 para la lucha contra el paro femenino. Todos estos instrumentos, como vemos, están afectos a la materia propiamente laboral, pero existen otros de carácter más genérico entre los cuales aparece una recomendación de DOL 331 de 19 de diciembre de 1984 relativa a las acciones positivas en favor de las mujeres, todo ello en el marco de un «Comité consultivo para la Igualdad de oportunidades entre los Hombres y las Mujeres».

Por último, dentro de este apretado correlato no se puede pasar por alto la actividad de un órgano como el Parlamento Europeo, en cuyo funcionamiento interno figura una Comisión *ad hoc* para los Derechos de la Mujer, cuyos resultados más importantes se plasmaron en una Resolución de 17 de enero de 1984 en la que destacan tres objetivos:

- a) Defensa del empleo femenino y la creación de puestos de trabajo para las mujeres en los nuevos sectores laborales.
- b) El reparto equitativo de las responsabilidades entre los hombres y mujeres en la vida política, cultural, social y familiar.
- c) La necesidad de colaboración en todo ello de manera activa por los Estados miembros.

Todo este condensado y aburrido listado de órganos y formas político-jurídicas de emisión de voluntades de los mismos, diferentes incluso entre sí, tienen en la realidad la efectividad política que se marque cada Estado miembro. Dentro de su composición ideológica, y desde el punto de vista jurídico, operan influyendo sobre las decisiones judiciales a través de las sentencias, además de servir como argumentos utilizables en la confección de las demandas judiciales.

Para concluir todo lo aquí referido dentro del ámbito político-legal, el caso de España supone una situación sin precedentes para la mujer. Estamos ante una coyuntura que abre unas posibilidades de progreso que acercarán la situación general de las españolas al resto de las

européas en un camino que éstas iniciaron a raíz de la vigencia de los textos constitucionales de la segunda postguerra mundial y al que España se incorpora con la Constitución de 1978 y con la entrada de pleno en la Comunidad Económica Europea.

POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD MATERIAL

La política o políticas sociales que se sigan para hacer realidad la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres encierran, en mi opinión, un concepto de borrosos perfiles. Partiendo de la constatación de que en este caso legislar, es decir declarar derechos, por sí sólo no basta para remover una realidad secular, sobre todo si tenemos en cuenta que el colectivo que se intenta promover es la mitad de la población, dentro de la cual aparecen las mismas estratificaciones sociales, económicas, culturales que en la ciudadanía considerada globalmente. El problema, pues, no es fácil, al carecer de la más elemental homogeneidad como punto de partida, el colectivo mujer.

Este planteamiento conduce a una opinión: toda política social puede ser política social en favor de las mujeres, pero sólo lo será con los correctivos convenientes añadidos en función de la desigualdad real existente de los sexos. Sobre esta macropolítica social deben añadirse políticas sociales específicas para la no discriminación.

Antes de referirnos a una y otra queremos poner de manifiesto algo que afecta al fondo y forma del tratamiento de este tema en general. Mientras que siga siendo tratado en un orden secundario de prioridades, dentro de los grandes asuntos de la política de Estado, se verá condenado a ser colgado sobre el tirón que las propias mujeres puedan darle desde la presión ciudadana o desde las posiciones de poder en las que puedan situarse algunas de ellas para intervenir en favor de la igualdad real y en el respeto de la diferencia. Ello nos pone directamente en un plano de desigualdad política, a expensas de la solidaridad imprescindible de los hombres y dependientes de la oscilante sensibilidad particular de los poderes públicos escasamente nutridos por mujeres. Es un discurso éste lleno de utopía, pero creo que correcto y necesario para situar el proceso irreversible y justo de la ausencia de discriminaciones por razón de sexo en el lugar de un gran debate social y político, en vez de estar cargado de manera parcial y por tanto debilitado sobre el colectivo que lo soporta que es más débil en sus medios y recursos para desarrollarlo. Es, en definitiva, no sólo un problema de igualdad sino de solidaridad añadida.

La no discriminación sexual o la igualdad material de hombres y mujeres no ha llegado a ocupar el lugar que le corresponde como gran debate social que es, en el plano de la política estatal, más que de forma

fragmentada y en ocasiones de recurrencia interesada. En suma sabemos que es tanto un problema de igualdad como de solidaridad, en fin, un problema de justicia complicada.

La política social considerada de manera global, sin referencia a nuestro objeto, responde a una realidad de necesidades que no está delimitada por los conceptos o categorías con que opera la investigación social. Es difícil separar en ocasiones qué es legislación para el desarrollo de una política asistencial y qué no lo es. En general un modelo de Estado como el diseñado en nuestro texto constitucional debería ser Estado social siempre, lo cual es difícil de articular social y jurídicamente con otros valores constitucionales operativos, en especial con el del pluralismo político. Si la política social encuentra su correlato en el valor jurídico-constitucional de la igualdad, el valor del pluralismo político lo hace sobre la libertad.

Todo ello hará depender del ideario político de cada grupo la catalogación de las leyes y las acciones políticas gubernamentales en cada caso en materia de igualdad. Por ejemplo: ¿podríamos considerar legislación social el divorcio y el aborto? Siendo temas que afectan al derecho de las personas en general, hombres y mujeres, no lo hacen del mismo modo para unos y otras, luego debería de contemplar criterios correctores que incidieran sobre el diferente, por razón de sexo, colectivo que abarcan. Sirva como muestra las situaciones de discriminación que la regulación igualitaria del divorcio supone para la mujer, (impago de las pensiones a la esposa, la obligatoriedad de la custodia de los hijos menores de siete años para las madres, etc.).

Sobre el siempre espinoso asunto del aborto, en el que entran en juego criterios morales y religiosos de los individuos, no podemos olvidar otros como las burdas políticas de diferente y contradictorio signo, según unos regímenes políticos u otros, que atentan contra el derecho troncal de libertad de la mujer con respecto a su propio cuerpo. Así vemos políticas de esterilización masiva de las mujeres en algunos países, o la prohibición sancionada de no tener más de un número determinado de hijos, hasta el aborto obligatorio en algunos regímenes políticos (recuérdese el reciente caso rumano). O en sentido opuesto todas aquellas legislaciones condenatorias del aborto como delito (última decisión del Parlamento de Estrasburgo dando una llamada de atención a España, a Irlanda y a Bélgica).

Podríamos entrar, pero tampoco es nuestro objetivo, en el frondoso tema de la política educativa. El tema educación y mujer es determinante para la igualdad real. La política en materia educativa ha evolucionado desde la desaparición de los obstáculos legales para el acceso de la mujer a la formación (que a principios de siglo costó todo un proceso judicial a María de Maeztu para poder alcanzar el grado de doctora), pasando

por la coeducación de niños y niñas, hasta el momento actual donde se está materializando una política específica de discriminación positiva en algunas áreas como la Formación Profesional de las mujeres. Vemos pues cómo toda decisión general afecta de manera específica al colectivo mujeres, lo que obliga a establecer políticas específicas de la reflexión y remedio sobre los efectos colaterales que pueden producirse en forma de nuevas discriminaciones cuando se establecen políticas sociales de carácter genérico.

POLITICAS SOCIALES ESPECIFICAMENTE DIRIGIDAS A INCIDIR SOBRE LA IGUALDAD MATERIAL

Antes hemos hecho mención de la creación en 1983 del Instituto de la Mujer en un primer período de su existencia dependiente del Ministerio de Cultura y con posterioridad del Ministerio de Asuntos Sociales, tras la creación del mismo. Este ha sido, a los cinco años de entrada en vigor de la Constitución, el organismo que concreta en mayor medida la función de intervención y seguimiento en la materia. No se ha adoptado, ni por la rapidez ni por el método, la forma que ha parecido más conveniente en otros países del área europea, cual es la de promulgación de una ley general conteniendo las fórmulas de intervención contra la discriminación, así como el establecimiento de un organismo de seguimiento y control encargado de su incumplimiento. Esta podría haber sido la base legal sobre la que insertar acciones sectoriales y específicas.

En Inglaterra se dicta en 1975 una Ley contra la discriminación sexual que define dos tipos de discriminación, «la directa, cuando existen condiciones desiguales para los sexos, y la indirecta cuando condiciones formalmente iguales producen condiciones diferentes». Afecta a áreas de empleo, vivienda, educación, etc., y se crea al mismo tiempo como responsable del incumplimiento de la Ley una Comisión para la Igualdad.

En Noruega se dicta la Ley de 1978 para promover la igualdad y se crea un Consejo para la Igualdad como organismo estatal y establece un comisionado al efecto con funcionamiento jurisdiccional para controlar su efectividad.

En Francia, entre 1981-1986, existió un Ministerio de los Derechos de la Mujer emprendiéndose interesantes acciones y adoptándose verdaderas medidas garantizadoras.

En nuestro caso se han adoptado algunas medidas en materia de empleo, con la modificación del artículo 35 del Estatuto de los Trabajadores. Desde 1986 existe un programa de fomento del empleo femenino en aquellas profesiones en las que está subrepresentada.

En nuestro país aparece un elemento adicional al problema que radica en la estructura territorial del Estado, en la que coexisten varios niveles de administraciones públicas: la central, autonómica y local con esferas de competencias determinadas.

En las leyes autonómicas está presente como competencia asumida la llamada «promoción de la mujer», en expresión desafortunada, como señala Concha Gispert, repitiéndose en todos los Estatutos de Autonomía. En la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local, en su artículo 28, se recoge la posibilidad de realizar actividades complementarias en relación con la «promoción de la mujer». Esta situación escalonada y plural de la Administración pública dependerá de que pueda aportar múltiples focos de intervención acumulativa en materia de no discriminación. Cabe también, por contra, el riesgo de contradicciones, inhibiciones o lagunas haciendo si cabe aún más necesaria una legislación general mínima que fuese además obligadamente orientada.

Quienes pensamos que el Estado central no puede dejar como tema secundario —ni a la voluntad política de las formaciones que gobiernen en cada caso y lugar— la igualdad es porque observamos que, habiéndose dado adelantos importantes, quedan otros muchos por dar con mayor dificultad, si cabe, porque deben incidir en los hábitos sociales y culturales. Las ventajas de otros países en el tema, en especial de los nórdicos, vinieron históricamente desencadenadas a partir de regulaciones obligatorias adoptadas con contundencia por los Gobiernos. El exponente más visible es el caso noruego, en el que la proporción de ocho mujeres en el gobierno se debe a la cuota del 40 por 100 establecida por el partido socialdemócrata.

Hay quienes defienden entre nosotros, a tenor del artículo de la Ley 54/1978 sobre partidos políticos que obliga a los mismos a basarse sobre principios democráticos, que siendo uno de ellos el de la igualdad, debiera ser la propia legislación la que obligase a todas las formaciones políticas a la inclusión de mujeres en sus órganos y en sus listas electorales como discriminación positiva. No habría ninguna dificultad de orden legal para así hacerlo tratándose de una cuestión de decisión política, en cuyo hipotético proceso de adopción evidentemente estarían infrarepresentadas las mujeres convirtiéndose en una situación tautológica, razón ésta que la hace imposible de ser materializada a la luz de la simple realidad.

En nuestro país, de manera global, se ha desarrollado en el bienio 88-90 un Plan para la igualdad de oportunidades de las mujeres y en este momento se está finalizando, creo, la redacción de otro para los dos próximos años. Elaborados por el Consejo Rector del Instituto de la Mujer, ha quedado afectada por el mismo la actuación de varios ministerios. Estos planes son decisiones del propio Instituto de la Mujer

en desarrollo de las funciones de coordinación y seguimiento que la Ley Reguladora (de 24 de octubre de 1983) le atribuye. La fuerza de desarrollo e imposición de dicho plan es un tema de capital importancia para su verdadera materialización y éste consiste en: «Acuerdo por el que toma conocimiento el Consejo de Ministros» de dicho plan (1988-1990), en reunión del 25 de septiembre de 1987. En todo caso, tenemos que tener presente que un plan de acción del Gobierno de la Nación sólo obliga a la Administración central del Estado y no a los Gobiernos Autónomos y Corporaciones locales. Aún así no pueden infravalorarse sus aspectos positivos.

CAMBIO SOCIAL: LA PARTICIPACION DE LAS MUJERES EN EL PODER POLITICO

La igualdad social es una cumbre deseable que pasa obligatoriamente por el cambio social profundo de las actitudes patriarcales que padecen, por mor de la educación, ambos sexos. Sobre los cambios sociales no hay más piedra filosofal que la de comprender que son lentos y sólo a partir de esta verdad es como se puede entender; cómo a pesar de todo lo realizado, nos puedan sorprender que queden demasiadas situaciones sin modificar o, dicho de otro modo, que siendo tan evidentes y obvias las discriminaciones no se vayan resolviendo a mejor ritmo.

No se asume con facilidad por qué, si las estadísticas arrojan un crecimiento, a pesar del paro, de la población activa femenina, ¿por qué no aparece un correlato paralelo y proporcional en la incorporación del hombre a las tareas domésticas? (el dato más destacado es el de que el 70 por 100 de los hombres no tocan jamás una plancha.) La doble jornada practicada resignadamente por la mayoría de las mujeres trabajadoras no es un aspecto de reivindicación feminista más o menos aceptable; es el gran obstáculo para la incorporación de las mujeres a la vida llamemos «oficial». La participación y presencia efectiva de las mujeres en los procesos de toma de decisiones es, antes que nada, una necesidad para la profundización democrática del Estado y la única solución a los cambios del inconsciente social y de la desigualdad material. Sólo alterando los hábitos de corresponsabilidad material y psicológica de las tareas del hogar se producirá la participación de las mujeres. Las derivaciones de la actual situación son: a) La consideración del trabajo como una fase temporal de la vida femenina, o sólo justificado en los casos de verdadera necesidad; b) La no estimulación en el reciclaje y promoción profesional que conduce, junto a otros factores, a permanecer en los lugares más íntimos del organigrama laboral; c) Las presiones y exigencias superiores, por dificultad y

extrañeza que provoca la presencia o ausencia de ambiciones profesionales de las mujeres, que tendrán no obstante tras de sí su prole o la renuncia a ella según los casos; d) La masculinización que conlleva a veces asumir los puestos de élite reservados tradicionalmente a los hombres; e) El escándalo que supone la discriminación salarial como colofón.

Buen reflejo de todo lo anterior son los siguientes datos: la mujer supone el 75 por 100 de los puestos de menor nivel en la Administración pública. El ingreso en los cuerpos de élite no se realiza hasta los años sesenta, desde la entrada por primera vez en 1880 de la mujer en la Administración. La participación femenina en altos cargos se sitúa solamente en un 6 por 100, así pues el acceso de la mujer a la Función Pública se configura ya desde sus inicios con una serie de rasgos que van a permanecer hasta nuestros días. «Ocupa los puestos inferiores de la escala y, realiza por ello tareas meramente auxiliares permaneciendo alejada de los niveles de decisión» (IDES, 1986, p. 15). Con datos parecidos se encuentran otros países europeos, lo que pone de manifiesto que las medidas que se adoptan de una mera liberación de obstáculos no son suficientes, porque las dificultades de otros órdenes, y no estrictamente las legales, entran en juego. Llegado este punto hay un interrogante en el aire que a nuestro juicio queda de momento en un terreno demasiado abstracto y futurible, el de si existe o no la condición femenina como algo diferente del ser masculino, y si estas diferencias son naturales o culturales. Esta discusión ha sido largamente mantenida por las diferentes corrientes del movimiento feminista. No entraremos en ello aquí, porque creemos que no es posible realmente poner condiciones tales como exigir *a priori* unas reglas de juego en el poder político distintas de las existentes para nuestro desembarco, situación que sólo el tiempo y el movimiento demostrarían, como el de establecer mecanismos eficaces de acceso al mismo. En definitiva, el problema no es disertar sobre si existe o debiera existir una forma de hacer política femenina frente a la masculina, sino en que las mujeres hagan política para las mujeres. Y esto será necesario mientras subsista la desigualdad.

Pensamos que el problema gravita sobre este punto, porque los errores de ineficacia más graves que se cometen en las acciones políticas emprendidas contra la discriminación, radican en su mayor parte en la falta de entendimiento exacto de los problemas y sus derivaciones al no ser las propias mujeres las que deciden —aunque cada día más— y las que plantean con conocimiento exhaustivo las situaciones y sus posibles soluciones. Los obstáculos de interiorización de modelos sexuales a los que se ve sometida la mujer a veces, son el impedimento de la política social de cambio. Habría que matizar, en este sentido, lo que B. Mordstrom llama planificación política masculina.

Creemos que dentro de las variables que vertebran el tema que

estamos tratando, una de las centrales es el trabajo. El trabajo tanto cuando hace referencia al doméstico —no siendo considerado como tal, ni retribuído a pesar de ocupar las vidas de ocho millones de españolas— como el trabajo profesional, es la clave del camino de la independencia, participación y verdadera igualdad en oportunidades para ambos sexos. Es un tema sobre el que habría numerosas consideraciones generales que hacer, que por razones de espacio no son posibles; siendo así sólo apuntaremos dos aspectos que hemos elegido por su trascendencia: la necesidad de la renovación y adaptación de la Formación Profesional para las mujeres y las relaciones entre las nuevas tecnologías que surgen y el empleo femenino.

FORMACION PROFESIONAL

La formación profesional diferencia más la educación por sexos que la educación superior, con sus divisiones tradicionales. En aquélla se han ido estableciendo unas barreras por motivos culturales y psicológicos más difíciles de bajar que en los estudios orientados a profesiones de mayor nivel social (sólo uno de cada cuatro estudiantes de carreras técnicas es mujer). Ha resultado más fácil históricamente que una mujer sea médico que mecánico. Por ello y en los momentos de recesión de los puestos de trabajo —afectando el paro más a las mujeres que a los hombres— el tema de la preparación profesional es determinante para entrar en el mercado de trabajo. A nuestro juicio la formación profesional no hay que comprenderla exclusivamente como especialización laboral, sino como algo más amplio; como una preparación básica científico-técnica que permita al trabajador incorporarse a todos los avances y cambios tecnológicos que se produzcan. Por ello resulta vital incorporar a estos cometidos a las mujeres. La verdadera cualificación profesional de las trabajadoras resolvería su mayor interés en la profesión, su mayor estabilidad, así como aportaría posibilidades más elevadas de ascenso, niveles más altos de remuneración y más poder de participación, dirección y control laborales. Los efectos de la carencia de esta formación profesional los vemos en los diferentes aspectos, pero uno de ellos especialmente dramático, es observar cómo las trabajadoras forman un colectivo profesional muy vulnerable en todas partes. Creció en la década de los sesenta, pero en los setenta sufre una enorme regresión, en mayor medida que los hombres, en afirmación de los propios sindicatos europeos. El año 1982 fue en todo caso el año de mayor desempleo de ambos sexos. Sólo en dos países, Inglaterra y Holanda, la tasa de desempleo de las mujeres no es más alta que la de los hombres. En España, desde 1974 a 1982, las mujeres han perdido 400.000 puestos de trabajo.

Un derivado de la formación profesional muy a tener en cuenta es el reciclaje dentro de la dinámica laboral, el cual resulta menos apetecido por las mujeres. Las razones que lo justifica son varias, entre otras el factor escasez de tiempo, amén de las obligaciones domésticas.

Visto así el tema podríamos llegar a la conclusión de que a mayor nivel de estudios y preparación profesional, más permeable tendería a ser el mercado de trabajo para la mujer; eso sería un planteamiento lineal que no puede hacerse porque al mismo tiempo encontramos datos estadísticos que indican que el mayor nivel de estudios se convierte en un criterio discriminatorio, dato que opera en sentido contrario para los varones. Esto nos indica que la tasa más alta de paro entre las mujeres es más elevada entre aquéllas con estudios medios y superiores.

	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	
Estudios medios	32,4 %	20,6 %	1982
Estudios superiores	25,4 %	9,7 %	1982

Esto pone de relieve otros factores extralaborales que impiden la igualdad de oportunidades en el trabajo a las mujeres, lo cual sirve de base a la mayor parte de los análisis feministas que fundamentan la explicación de la discriminación de las mujeres o del sistema de dominación masculino en la división sexual del trabajo. La necesidad de intervenir con acciones directas sobre este estado de cosas pasa, como hemos expuesto antes, por la participación real en el poder, cosa que por el momento sólo es aparente, porque los niveles de presencia no van más allá del 6 por 100 en el Parlamento, dato extrapolable a los otros poderes (mayor es la participación en las Comunidades Autónomas, en especial Madrid y País Vasco), estando fuera prácticamente del circuito de las decisiones de los expertos, y de los grupos de presión. Las mujeres sólo pertenecen al «escaparate formal del poder político».

NUEVAS TECNOLOGIAS

La aparición de nuevas tecnologías supone a corto plazo la reducción de empleo femenino, dado su bajo nivel de cualificación o su estancamiento, más si cabe en los niveles inferiores. Hay quienes opinan que en el futuro los avances tecnológicos supondrán la creación de empleo, de nuevos tipos de trabajo. Otros consideran esta posibilidad dudosa. La Comisión Inglesa para la Igualdad de Oportunidades considera, en el seguimiento que hacen de la introducción de nuevas tecnologías, que éstas no han elevado a las mujeres a puestos de mayor

responsabilidad. En otros países tan profusamente tecnológicos como USA y Japón no están creciendo las oportunidades laborales, e incluso en algunas áreas son menores. El Fondo Social en Europa considera a las mujeres como el sector laboral más vulnerable en los trabajos en los que se introducen nuevas tecnologías, sobre todo por la escasa formación profesional y las dificultades de acceso al reciclaje.

Si, como afirma Touraine «el desarrollo del individuo es central en la asimilación de nuevas tecnologías» y en el futuro van a ser esas tecnologías las que determinen en buena medida nuestras vidas, resulta inevitable que el futuro de la igualdad esté atado a este componente. Actualmente en nuestro país se va avanzando en referencia a la cualificación profesional de las mujeres, pero la orientación profesional sigue siendo muy tradicional. En Francia se están realizando campañas para fomentar la entrada de las mujeres en los Institutos Universitarios de Tecnología, en los cuales la proporción ha pasado en diez años del 31 por 100 al 38 por 100; aun así el 85 por 100 de las chicas que acuden a estos centros (equivalentes a nuestros Institutos de Formación Profesional) sigue estudios de secretariado, comercio, peluquería, estética, etc. En los planes de introducción de la informática resulta necesario una estimulación mayor hacia las niñas que de *motu proprio* hacen otras elecciones clásicas (Escario y Alberdi, 1987, p. 64).

Hay que luchar contra los estereotipos sexuales educaciones primero, y profesionales después. Si no se actúa con visión de futuro en este tema se estarán sembrando diferencias que recogeremos como marginalidades en una sociedad que, altamente ramificada, se cierra en unas élites difíciles de penetrar y que fuera de las cuales las distancias y desigualdades se agravan. En esos márgenes sin duda habrá más mujeres. No rechazamos los avances tecnológicos —porque el desarrollo de una sociedad se medirá por la capacidad de absorción que tenga de los mismos— pero creemos que la utilización igualitaria, sin diferencias sociales, constituye asimismo otro de los pilares de su prosperidad.

PROPUESTAS

En primer lugar, y como premisa imprescindible, un no rotundo a los recortes presupuestarios para gastos sociales, porque los efectos negativos inciden de manera más acusada sobre las mujeres por su posición de clara desventaja. Además, deben exponerse las siguientes:

- Promover la participación política.
- Estimular el asociacionismo femenino.

— Potenciar el empresario femenino (caso australiano, donde optan más por esta vía que por el trabajo asalariado, o en EE. UU., que lo desarrollan más que los hombres).

— Campañas de información y cambio de imágenes tradicionales.

— Formación de grupos de animación y concienciación (Comisión Interdepartamental de la Mujer en la Comunidad Autónoma de Madrid).

— Establecimiento de cuotas en comisiones institucionales (lo que se llama discriminación positiva).

Las propuestas podrían ser tantas como creatividad se posea para diseñarlas y voluntad para llevarlas a cabo. En todo caso creo que llegarán a partir de la estimulación que produzcan algunos logros y en especial de la no excesiva masculinización de los valores en los que vive la mujer y que, en lo que afecta a sus extremos positivos, todas somos celosas guardianas de los mismos. El futuro tendrá que ser pactado y seremos anfibias, bifocales y bilingües como dicen las mujeres del Centro Virginia Woolf de Roma, refiriéndose al tema de alcanzar el poder y negociarlo.

BIBLIOGRAFIA

BENERIA, L.: «Mujer, economía y patriarcado durante la España franquista», Anagrama, Barcelona, 1977.

BORDERIAS, C.: «El trabajo de la mujer», Instituto de la Mujer-Ministerio de Cultura, Madrid, 1982.

CALVO POYATO, C.: «Mujer y Constitución como contrato político», Córdoba, 1990.

DAHL, T. S.: «El derecho de la mujer», Madrid, 1991.

ESCARIO, P., y ALBERDI, I.: «El impacto de las Nuevas Tecnologías en la Formación y el Trabajo de la Mujer», Madrid, 1987.

FERNANDEZ, F.: «La participación laboral de la mujer: un análisis microeconómico», Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1985.

FERNANDEZ MENDEZ DE A. F., y otros: «Actividad laboral de la mujer en relación a la fecundidad», Instituto de la Mujer-Ministerio de Cultura, Madrid.

GONZALEZ GARATE, A.; LOPEZ, A., y otros: «Orígenes del feminismo en España», Zero, Madrid, 1980.

IDES: «La Mujer ante la política y el feminismo», (Estudio sociológico), 1986.

INSTITUTO DE LA MUJER: «Situación social de la mujer en España», Instituto de la Mujer-Ministerio de Cultura, Madrid, 1986.

MIRANDA, M.^a J.: «Crónicas del desconcierto», Instituto de la Mujer-Ministerio de Cultura, Madrid, 1987.

PEINADO LOPEZ, A.: «La discriminación de la mujer en el mercado de trabajo español», Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988.

- ROMERO LOPEZ, M.: «La empresaria española», Instituto de la Mujer-Ministerio de Cultura, Madrid, 1987.
- SAN JOSE, B.: «Democracia e igualdad de derechos laborales de la mujer», Instituto de la Mujer, Madrid, 1986.
- VV.AA.: «Mujer y sociedad en España, 1700-1975», Instituto de la Mujer-Ministerio de Cultura, Madrid, 1982.

B) POLITICAS COMPENSATORIAS Y DE INSERCIÓN SOCIAL

LA COMUNIDAD GITANA EN ESPAÑA. BASES PARA UNA PRIMERA APROXIMACION

RAMÓN DE MARCOS SANZ

PRESENTACION

Realizar una exposición sobre la problemática social que comporta la Minoría Etnica Gitana en España, resulta siempre difícil por el desconocimiento, que en general, existe sobre este colectivo, por esto he preferido, a pesar de los límites que este tipo de trabajo supone, utilizar un sistema clásico que comprenda: una breve introducción histórica; la descripción de algunos rasgos de la identidad cultural de los gitanos; fijar el perfil del gitano actual; desvelar algunas características demográficas de este colectivo pasando a continuación a estudiar la educación y el trabajo como indicadores de cualificación para finalizar con algunas recomendaciones.

Con ello he intentado dar al menos una visión lógica sobre esta minoría, sugiriendo algunas claves de interpretación de los fenómenos que su proceso de incorporación social implica y, aunque no se nos escapa la excesiva condensación de temas e ideas a que nos vemos obligados a someter al lector, esperamos sirvan para darnos cuenta de la complejidad que supone el abordaje y promoción de estos grupos humanos.

1. INTRODUCCION HISTORICA

Los gitanos proceden de Oriente. Sólo a finales del siglo xviii

descubre la lingüística que su lengua es una lengua de la India, próxima al sánscrito del que se deriva. Los movimientos migratorios parten de la India, en diversas décadas, y tienen lugar, sin duda, entre el siglo ix y el xv.

La historia documentada de los gitanos en España, se remonta al primer tercio del siglo xv, con la entrega de un salvoconducto firmado por Alfonso V de Aragón, a un jefe gitano para que él y su familia pudieran transitar por el reino aragonés.

Durante aquel siglo, los escasos documentos hablan de los gitanos como gentes exóticas que viajan por los caminos en grupos familiares y que llaman la atención por sus vestimentas y lenguaje.

Ya en el siglo xv comienza su expansión por la península; existen documentos que atestiguan su estancia en diversos puntos de levante y Andalucía y, de ser cierto el motivo que aducen a su llegada, peregrinar a Compostela como penitentes, podríamos localizarlos también en Galicia.

Las primeras medidas legales que se dirigen contra los gitanos tratan de «asentarlos, fijarlos a un lugar y ocuparlos en un oficio conocido, so pena de tener que abandonar el país» (Pragmática de 1499).

A partir del siglo xvi, se regulan los derechos del romero, y los nómadas ven estrecharse sus posibilidades de movimiento y autonomía.

El siglo xvii presencia la ruina política y económica de España. Es un momento de debilidad demográfica por las expulsiones de judíos y musulmanes, la peste y la falta de elementos jóvenes y activos que han emigrado. A esta pérdida demográfica se une la ruina de Castilla y la decadencia política de los Austrias. Felipe III se decide también a poner orden entre la población gitana, y lo mismo harán sus sucesores. La proliferación de pragmáticas y disposiciones legales dirigidas a un grupo de escasos efectivos humanos (se habla de 3.000 gitanos en una España de 8 millones de habitantes) y económicos, hace suponer que dichas disposiciones no contaron con el empeño de su cumplimiento, y por lo mismo tuvieron que repetirse con cierta periodicidad, como así ocurrió hasta finales del siglo xviii.

La tendencia predominante fue pues ordenar la fijación de los gitanos a un lugar, para mayor control y vigilancia; tendencia que, en gran medida, perdura hasta nuestros días.

En la segunda mitad del siglo xviii se contempla un cambio claro de mentalidad, se van abandonando y cambiando antiguas medidas represivas y se inicia un proceso de asimilación pacífica de una minoría étnica asentada entre nosotros desde hace más de trescientos años. Carlos III termina por promulgar su pragmática en 1783, por la que los gitanos son incorporados legalmente y reconocidos como ciudadanos, no sin una serie de condiciones y advertencias a una población, que

según un informe de 1772, previo a la promulgación de la pragmática, ascendía a unas 10.000 personas.

El siglo XIX parece poco aludido e investigado históricamente, y las referencias a los gitanos de esa época se deben sobre todo a aventureros románticos que visitan España atraídos por sus exotismos.

Llama la atención cómo el pueblo gitano ha llegado hasta nuestros días manteniendo su particular sistema social y su fuerte identidad étnica. Sin duda la cultura gitana tal como hoy se presenta obedece a formas pasadas propias y a préstamos culturales exteriores que se fueron filtrando de forma selectiva en la comunidad; préstamos que difieren según las peculiaridades de los lugares de acogida, de ahí la heterogeneidad de los grupos que constituyen y conforman.

2. ALGUNOS RASGOS QUE COMPONEN LA IDENTIDAD CULTURAL DE LOS GITANOS

Los gitanos son la minoría étnica más importante de nuestro país, tanto por su número como por su tradición, costumbres y forma de vida.

Entre los aspectos básicos bajo los cuales aparece hoy la identidad cultural de los gitanos se citan:

2.1. La consciencia de pertenencia a la cultura e identidad gitana, y el orgullo de reconocerse en su identidad. «Yo no soy payo. Soy gitano».

2.2. La forma de organización del colectivo gitano se fundamenta en el linaje paterno. Lo cual genera un conjunto diferenciado de relaciones entre el hombre y la mujer; padres e hijos y resto de las personas que componen la familia extensa. El grupo familiar o clan de pertenencia, fomenta un sistema de valores caracterizados fundamentalmente por la cohesión, unidad y solidaridad intragrupal, que potencia el valor «nosotros» por encima del «yo individual», creando un sentimiento de lo colectivo que predomina sobre la responsabilidad individualizada de las acciones, y que comporta todo un sistema de roles adscritos en función de la posición que el individuo ocupa en el grupo.

2.3. Tendencia a la autonomía y a la adaptación al medio en todas sus formas de vida: organización económica, posición en el espacio, organización interna autónoma, tendente a cubrir el mayor número de necesidades y funciones (educativas, laborales, afectivas, reproductoras, etc.), de modo que no precisen de intervenciones públicas externas, puesto que ellos mismos son capaces de dirimir sus necesidades y conflictos a través de todo un sistema de leyes consuetudinarias y costumbres culturales y adaptativas.

2.4. Conservan una serie de «rituales de tránsito» que ayudan a conformar sus rasgos peculiares (bautizos, pedimiento, boda, modo de comportamiento ante la enfermedad y la muerte, culto a los muertos, etc.), y reproducen sus estereotipos culturales.

Asimismo conservan un folklore rico y variado.

2.5. La lengua, la «chipi cali», en trance de desaparición, sólo la conserva una minoría, aunque ha contribuido con gran número de términos, al enriquecimiento del castellano (gitanismos del español).

2.6. Los gitanos no constituyen un grupo homogéneo, sino muy heterogéneo, que lo componen grupos gitanos muy diversos, si bien todos ellos pertenecientes a una misma comunidad que aún no está estructurada.

2.7. Los gitanos constituyen una minoría étnica diferenciada y desigual, en cuanto a poder y situación social se refiere, manifestando escasa participación en los cauces de elección y decisión arbitrados para los ciudadanos en los países democráticos.

2.8. Desde el punto de vista económico se puede afirmar, sin lugar a dudas, que se encuentran en una situación de «pobreza generalizada», habitando en gran número, en las zonas periféricas de las ciudades, en chabolas y en barrios de absorción del chabolismo.

2.9. El colectivo gitano es muy joven en proporción a la media de edad de la población española; así mismo el acceso al matrimonio se da tempranamente y está muy generalizado y normalmente los matrimonios tienen un elevado número de hijos, conformando el grupo con mayor potencial demográfico del país.

2.10. Recientemente (últimos treinta años) sedentarizados, están sufriendo un fuerte choque y fragmentación cultural por parte de la cultura dominante que produce en las nuevas generaciones el riesgo de «anomia cultural» ante el rechazo de la «cultura paya» y de la «cultura nómada de sus padres» (escasamente funcional en este medio y que ahora parece seriamente desvalorada). Se les fuerza, en esta etapa histórica, a competir por primera vez por los bienes básicos (vivienda, sanidad, trabajo, pensiones, servicios sociales personales) y recursos de promoción, y por la utilización y uso del espacio, sistema que genera no pocos conflictos, y riesgos de desviación (adopción de conductas desviadas, marginalización y colonización religiosa) y de marginación social (expulsión de los medios de adquisición de estatus y promoción).

Minoría étnica: «Conjunto de personas que forman un grupo diferenciado menor, en contraposición a otro numéricamente superior, demoninado mayoría».

3. PERFIL DEL GITANO ACTUAL

Destacamos a continuación algunas características que son comunes a un gran número de gitanos españoles.

1. El gitano es, hoy en día en España, sedentario.
2. Reside preferentemente en los grandes municipios.
3. Vive en familias numerosas.
4. Es joven (aproximadamente el 50 por 100 son menores de quince años).
5. Tiene bastantes hijos.
6. Se casa y lo hace muy joven (dieciséis a veinticuatro años).
7. Su tasa de mortalidad se acerca a la media española.
8. Trabaja en ocupaciones «marginales».
9. Su oficio es fluctuante y poco remunerado.
10. Trabaja desde muy joven y fundamentalmente en «familia».
11. Trabaja un alto número de mujeres.
12. No suele ser asalariado.
13. Sufre el paro aunque no aparezca censado en la oficina de empleo.
14. Carece de seguros y jubilaciones, y engrosa fuertemente las filas de subsidios de la pobreza.
15. Mantiene la educación fundamentalmente dentro del seno de la familia.
16. No siempre está escolarizado.
17. Abandona pronto la escuela.
18. El escolar gitano es absentista.
19. Sufre a menudo el retraso escolar.
20. El adulto es analfabeto en proporción importante.
21. Sufre un alto índice de morbilidad.
22. Carece de cobertura sanitaria de la Seguridad Social, engrosa la sanidad municipal mayoritariamente.
23. Padece minusvalías en un alto porcentaje.
24. Habita en hábitat degradados, peligrosos e insalubres.
25. Reside en chabolas e infraviviendas.
26. En sus viviendas se da un alto nivel de hacinamiento.
27. Practica la religión protestante «Iglesia de Filadelfia» (popularmente conocidos como «aleluyas»).
28. Corre gran riesgo de convertirse en persona socialmente marginada y dependiente de la ayuda pública institucionalizada.
29. Debido al proceso de fragmentación cultural que sufre, corre el riesgo de convertirse en un marginal.

4. CARACTERISTICAS DEMOGRAFICAS DE LA POBLACION GITANA HOY

En España no existe en la actualidad ningún censo fiable de la población gitana, por lo que hay que recurrir a la hora de su cuantificación a estudios ya obsoletos (el realizado por el Instituto de Sociología Aplicada en el año 1978, estimaba la población gitana en 208.344 individuos), o a estimaciones indirectas realizadas a fines de los estudios parciales realizados en los últimos años y a las estadísticas del territorio MEC para inferir que una cifra bastante aproximada situaría en torno a 300.000 personas el tamaño de este colectivo. Lo que supone una prevalencia del 0,9 por 100 sobre el conjunto de la población.

Los rasgos que a simple vista destacan en esta tabla son los siguientes (Cuadro 1):

— Fuerte peso de la población infantil (0-14 años), que viene representando aproximadamente el doble de la población española.

Esto va a suponer que nos hallamos ante un colectivo con elevadas tasas de natalidad, con las implicaciones futuras derivadas de estas cifras: implica la existencia de un fuerte contingente de población demandante de todo tipo de servicios sociales (educación, sanidad, vivienda, etc.)

— Una población adulta porcentualmente por debajo en más de 10 puntos sobre la población global española.

— Un porcentaje bajísimo de población anciana achacable a la rápida y elevada tasa de reproducción del colectivo gitano; aunque también es posible afirmar, sin miedo a errores considerables, que hasta hace no muchos años la tasa de mortalidad gitana era superior a la de la población ordinaria.

— Por último mencionar la predominancia del sexo masculino frente al femenino, rasgo frecuente de las sociedades poco desarrolladas, donde la razón entre sexos, contrariamente a lo que sucede en las sociedades más evolucionadas, es favorable al varón.

5. INDICADORES DE CUALIFICACION

Entre los múltiples indicadores de cualificación que pueden utilizarse para analizar y diagnosticar la situación económica social y cultural que presenta hoy la comunidad gitana, y que dadas las limitaciones de espacio sería imposible describir, he optado conscientemente por elegir dos.

Cuadro 1. Estudios parciales años ochenta sobre población gitana

Zona geográfica	Año del estudio	Población gitana	Distribución por sexos		Población infantil	Población adulta	Población anciana
			Hom.	Muj.			
Murcia	1980	1.883	53	47	50	34,5 (15-40)	14,5 (+40)
Galicia	1983	2.339	49,8	50,2	53,8	44,5	1,7
León capital	1984	556	51	49	51,9	47,4	0,7
Andalucía Oriental (4 núcleos)	1985	562	53,2	46,8	47	49,4	3,6
Gran Bilbao	1986	613	50,9	49,1	50,9	46,8	2,3
Donostialdea	1986	628	46,8	53,2	49,4	48,9	1,7
Extremadura	1986	316	51,6	48,4	47,3	44,5	8,2
Badajoz	1989	766			38	57,8	4,2
Granada	1989	605	52,3	47,7	41,6	55,6	2,8
Población española	1986	38.796.000	49	51	22,8	65,1	12,1

FUENTE: Elaboración propia.

Situación educativa y situación laboral, por considerarlos, y en ese orden, las principales palancas de promoción que pueden utilizarse para la potenciación del desarrollo y la autonomía de este pueblo. Instrumentos que deben ser seriamente considerados por cualquier política social que en esta finalidad se les dirija.

5.1. Situación escolar de los niños gitanos

Como puede observarse en el Cuadro 2, la escolarización de los niños gitanos dista mucho de haberse logrado. Se puede afirmar que los diferentes estudios llevados a cabo hasta la fecha muestran que un 25 por 100, al menos, y salvo excepciones, de los niños gitanos permanecen sin escolarizar y que un 60 por 100 han abandonado las aulas antes de finalizar la etapa educativa. Al respecto es relevante el informe MEC de Educación Compensatoria del año 1989.

El colectivo de niños gitanos residentes en las 27 provincias gestionadas directamente por el MEC se situaría entre los 29.000 y los 37.000 individuos, aceptando un índice de desescolarización de un 10 por 100 a un 30 por 100 para los grupos de edad entre siete y nueve años, que son los grupos mayoritarios en todas las muestras de población gitana escolarizada (Cuadros 3 y 4).

Cuadro 2. Escolarización de los niños gitanos

España	1978	70,0
Barcelona	1980	83,0
Madrid	1981	42,2
Galicia	1983	65,4
Pamplona	1983	75,9
León	1984	74,0
Andalucía	1985	78,6
San Sebastián	1986	74,0
Gran Bilbao	1986	74,8
Madrid	1986	60,0
Vitoria	1987	100,0
Sevilla	1987	47,5
Plasencia	1988	35,4
Ciudad Real	1989	68,3
Oviedo	1989	56,5

FUENTE: Elaboración propia.

Las Direcciones Provinciales de Educación han constatado la existencia de 19.266 niños gitanos de entre cuatro y quince años. De éstos, 17.441 están matriculados en centros de EGB, Preescolar y Educación Especial; 699 en aulas ocupacionales de Educación Compensatoria, y 1.126 desescolarizados.

Respecto a fenómenos tales como la escolarización tardía y abandono escolar, integración en el aula y rendimiento, el mencionado informe indica:

— En el curso 88/89 el 34 por 100 del alumnado gitano matriculado en EGB, había comenzado su escolaridad con dos... y hasta siete años de retraso respecto al inicio de la escolaridad obligatoria.

Los alumnos de trece años matriculados suponen el 50 por 100 de los que estuvieron escolarizados en su grupo de edad y de ellos sólo la mitad comenzaron su instrucción a los seis años o menos. Por tanto, sólo el 25 por 100 del alumnado gitano que está próximo a concluir su etapa de enseñanza obligatoria, la habrá cursado en condiciones semejantes a los de cualquier otro ciudadano de su misma edad.

— Comparando el retraso en la edad de incorporación a la escuela de los alumnos matriculados en el curso 88/89 con los del curso 87/88 se observa una tendencia hacia la regularización del inicio de su incorporación al sistema escolar.

— El inicio del abandono escolar parece retrasarse hasta los diez años, pero a partir de los doce años se produce como en cursos anteriores, un abandono superior al 50 por 100.

Cuadro 3. Número de alumnos gitanos por provincias

<i>Provincias</i>	85/86	86/87	87/88	88/89
Albacete	0	765	0	784
Asturias	502	554	660	0
Avila	175	88	117	167
Badajoz	0	0	560	809
Baleares	772	575	880	1.011
Burgos	534	636	696	608
Cáceres	0	0	0	256
Cantabria	502	541	343	261
Ciudad Real	0	114	217	345
Cuenca	215	219	244	243
Guadalajara	33	17	77	71
Huesca	299	433	433	276
León	389	585	664	644
Madrid	3.765	3.945	3.160	2.717
Murcia	0	2.650	0	730
Navarra	837	0	1.136	1.124
Palencia	308	285	310	0
La Rioja	510	708	697	743
Salamanca	0	318	433	408
Segovia	103	102	138	115
Soria	35	52	53	52
Teruel	172	182	164	152
Toledo	0	182	274	375
Valladolid	772	1.139	1.146	1.236
Zamora	206	220	268	289
Zaragoza	893	1.030	1.119	1.008
Ceuta	107	95	87	0
Melilla	78	71	0	40
Total	11.207	15.506	13.876	14.464

FUENTE: MEC, 1989.

— La oscilación entre curso y edad se sitúa en el intervalo de uno a cinco años, encontrándose la mayoría de los alumnos con un desfase de uno o dos años.

— Se percibe un aumento en el número de alumnos que superan satisfactoriamente el nivel académico que les corresponde por edad.

El 37,7 por 100 de los alumnos de ocho años superaron el curso 88/89 el ciclo inicial; el 20 por 100 de los alumnos de doce años superaron el ciclo medio.

— A partir de los once años el número de alumnos que superan los

Cuadro 4. Distribución por grupos de edad de la población gitana matriculada

<i>Edad</i>	<i>% A</i>	<i>% B</i>	<i>% C</i>	<i>% D</i>
Cuatro años	1,60	6,70	6,70	8,60
Cinco años	9,10	8,60	7,30	8,80
Seis años	10,00	11,10	11,80	9,80
Siete años	11,70	11,60	12,20	11,20
Ocho años	11,00	11,70	12,10	11,10
Nueve años	12,80	11,10	11,30	11,30
Diez años	10,00	12,20	10,30	10,80
Once años	9,50	10,20	10,10	9,90
Doce años	8,60	8,00	8,30	8,60
Trece años	9,70	5,50	5,80	5,70
Catorce años	4,20	2,50	2,90	2,90
Quince años	1,80	0,80	1,20	1,30
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

FUENTE: MEC, 1989.

niveles correspondientes a la segunda etapa es muy escaso. El 6,4 por 100 de los alumnos de doce años superaron el curso 6.º, el 4,2 por 100 de los alumnos de trece años superaron el 7.º; sólo el 0,8 por 100 de los de catorce años y el 1,4 por 100 de los de quince años superaron el 8.º curso de EGB.

Sintetizando: Desescolarización, escolarización tardía, desfase escolar, absentismo (aunque aquí no se ha mencionado), escaso rendimiento escolar y temprana deserción escolar, son algunos de los males que aún presenta la escolarización gitana, y que nos va a obligar más adelante a proponer alguna reflexión sobre ellos.

Cabe ahora señalar el elevado grado de analfabetismo que presenta la población adulta gitana, que queda reflejado en la tabla elaborada en base a algunos de los estudios que recogen este dato (Cuadro 5).

El analfabetismo difiere en cuanto a sexo presentando una mayor incidencia en la mujer.

Nos encontramos pues ante una sociedad analfabeta que no participa, por tanto, de las claves ni los valores simbólicos del alfabeto, y que va a situarse en el tiempo y en el espacio con un concepto y conformación cultural diferente que es preciso comprender si se quiere promover el mismo.

Reflexionemos ahora sobre algunas explicaciones del porqué se producen estos desajustes en el proceso de escolarización de los gitanos.

Cuadro 5. Analfabetismo según el sexo

<i>Lugar</i>	<i>Porcentaje de analfabetismo</i>			<i>Total (%)</i>
	<i>Año</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	
Madrid	1972	45	70	57
España	1978	46	54	50
Aragón	1979			33
Galicia	1983			48
Vitoria	1984	24	41	32
León	1984	23	33	28
Andalucía	1985	56	73	64
Gran Bilbao	1986			34
Extremadura	1986	37	61	49
Total España	1987			6

FUENTE: Elaboración propia.

El concepto que de la educación comparten los grupos gitanos es el de educación en familia, manera de educar que difiere notablemente del de nuestra sociedad. La familia es para el gitano la unidad básica de su organización social, educativa, económica, afectiva y por ello, la educación se recibe en el seno de la colectividad que forma el grupo familiar.

Los conocimientos, y el propio sistema de valores, se le inculcan al niño en el aprendizaje que se desarrolla día a día, a través de un sistema de educación no formal e informal donde se priorizan la estimación de aquellas cualidades que ayudan a la persistencia y el mantenimiento del grupo familiar, y aquellos otros que facilitan la adaptabilidad e independencia del individuo en el medio, en el entorno social exterior, ajeno al grupo gitano donde vive.

La percepción de la instrucción que tienen desde hace siglos los gitanos, indica Piassere (1985) «nunca ha estado considerada como una etapa educativa para su grupo, sino solamente como una posibilidad que puede ser explotada si se desea para aprovecharse, en tanto sea posible, de un código (la lectura) empleado por las poblaciones no gitanas».

El aparente fracaso que ha supuesto socialmente la escolarización de los gitanos para la institución educativa (cualquier evaluación de la eficacia, en cuanto a niveles logrados, si nos atenemos a las cifras y a la observación documental así parece atestiguarlo), tendría que suscitar interrogantes que pongan en cuestión la bondad de los procedimientos

seguidos y siembren la duda de la educación (dentro de una sociedad plural), del sentido y la orientación ideológica que parece legitimar, aún hoy, la institución escolar.

«Escolarizar, indica Liégois, es una opción cultural, es un trámite que se inscribe en un cierto contexto cultural y en una manera de vivir una época determinada. La institución escolar, en tanto que sistema, y de la misma manera que los fines a los que sirve, puede no ser percibida del mismo modo por todas las personas. La escuela de unos puede no ser la escuela de otros.»

La institución escolar ocupa un lugar central en las sociedades de acogida de los gitanos. Una buena parte de la educación se lleva a cabo en el contexto de la escuela, hasta tal punto, indica este autor, que «educación y educación escolar tienden a convertirse en sinónimos. Pero se duda que existe una educación familiar que es fundamental, y que puede convertirse en un proceso colateral y opuesto a cierto tipo de educación escolar».

Los gitanos en este momento histórico, para desenvolverse en la sociedad burocrática de instruidos que les ha tocado vivir, ven funcional, para la supervivencia de su grupo, el pasar algunos años en la «escuela paya», los esenciales para adquirir las destrezas básicas que el funcionamiento social hoy exige; saber leer y escribir, posibilitar el acceso al carnet de conducir, conocer los documentos básicos que se imponen a todo ciudadano, etc.; en definitiva, la relación que mantienen con la institución, como ya indican algunos autores, es «servirse de la escuela, pero no rendirse a ella», y este rasgo comportamental constituye en sí, un movimiento de defensa para no ser absorbidos por la cultura dominante.

Esta actitud de resistencia a la escuela puede resultar reproductiva del trabajo asalariado, de la división en géneros y de la segregación étnica: los gitanos se niegan a considerar las contrapartidas (el saber escolar y la movilidad social). «El saber escolar es algo particularmente árido y despegado de la práctica, y la promesa de movilidad social puede cumplirse para algunos individuos, pero nunca para el conjunto de ellos, o sea, para la clase social o para la etnia», asevera Willis. En este sentido su rechazo a la escuela contribuye a la reproducción capitalista del trabajo. Para convertir en valores positivos su anticulturalismo y su opción y condena hacia el trabajo manual, lo asocian con masculinidad y, de este modo, lo que eran actitudes de oposición a la escuela y de afirmación de identidad y solidaridad de clase o etnia se traducen en la reproducción división sexista de la sociedad en género, o sea del patriarcado o la dominación masculina.

Mariano Fernández Enguita, 1989, al estudiar este tipo de fenómeno creado por las estrategias de oposición y compensación que los grupos

humanos desarrollan ante la institución escolar, concluye que «este tipo de estrategias prosperarán a medida que se prolongue la edad de escolarización obligatoria, y la institución se encuentre ante individuos más maduros. Prosperarán a medida que el discurso liberal socialdemócrata sobre la escuela quiebre víctima de ver promesas incumplidas, y a medida que la izquierda social y política comprenda que la escolarización no es simplemente un bien en sí mismo, sino un objeto y, sobre todo, un espacio tan sometido a las pugnas entre fuerzas sociales como cualquier otro».

5.2. Situación laboral de los gitanos

Tomando como referencia algunos estudios realizados sobre el colectivo gitano llevados a cabo en los últimos años se observa cómo la gran mayoría de actividades laborales en que utilizan los gitanos para procurarse ingresos quedarían catalogados, desde nuestra perspectiva, como trabajos marginales (Cuadro 6).

Así, la venta ambulante constituye sin duda la actividad preferida de los gitanos, seguida de la recogida de chatarra, cartonaje y otros elementos recuperables, y de los trabajos de temporeros en la recolección de frutas y verduras en el campo.

El peonaje oscila, salvo excepciones, en torno al 10 por 100, pudiendo considerarse otro pequeño porcentaje como obreros especializados.

De igual manera, existe otro pequeño porcentaje de personas que sigue utilizando la mendicidad como medio de sobrevivir.

Un análisis algo menos superficial sugiere también otras claves a la hora de interpretar estos datos.

En la mayor parte, salvo los pocos que han optado por vender su mano de obra, las actividades laborales de los gitanos presentan varias peculiaridades entre las que destacan:

— Todas estas actividades se conciben como venta de bienes y servicios a clientes que no son gitanos (el aspecto de negocio se halla siempre presente). Como indica Liégeois (1987), «el aspecto de negocio se halla siempre presente. La búsqueda del cliente, el arte de convencerle, el regateo, constituyen un importante soporte de sus actividades económicas».

— El trabajo se concibe como una necesidad y no un fin en sí mismo. El hecho de no estar empleado, implicado en un universo extraño que se rechaza y no estar obligado a mantener relaciones continuadas con el entorno. El gitano independiente puede ser pobre, pero no es proletario.

Cuadro 6. Tipo de trabajo

Fuente de información	Año	Población total	Ubicación	Población activa %	Población ocupada %	Chatarra cartonaj. %	Venta ambulante %	Temporero %	Peonaje %	Obreros cualific. %	Men- dicidad %	Otros trabajos %	Para- dos %
1	1983	2.339	Galicia	—	—	42,7	38,8	2,9	13,1	—	—	2,5	5
2	1984	556	León	42	42	17	49	—	13	4	—	4	1
3	1985	562	Andalucía Oriental	38,4	44,5	15,1	10,9	58,6	7,7	—	—	7,7	8,6
4	1986	613	Gran Bilbao	30,9	75,6	24,3	62,2	0	5,1	—	7,4	0,9	13,5
5	1986	628	Donostialdea	46,2	59	30,2	45,8	0	3,6	6,8	8,3	5,2	—
6	1986	316	Extremadura	46,1	39,2	4	37	29,8	13,1	—	4,3	5,8	6,9
7	1989	605	Granada	47	—	3	37	7	17	7	3	10	26
8	1989	766	Badajoz	—	—	—	36,8	1,4	5,6	6,4	0,7	4,9	—
*	1987	38.475.418	Datos nacionales	36	78,5	—	—	—	—	—	—	—	21,5

* Encuesta de población activa, INE, 1987.

Esta filosofía económica permite que la elección de las actividades, simultáneas o consecutivas sea resultado de un compromiso provisional entre la necesidad de tener fuentes de ingreso y el deseo de comenzar un estilo de vida, dentro de un contexto socioeconómico y cultural cambiante.

Este tipo de actividades permiten al gitano tener tiempo libre para ocuparse de los asuntos sociales que le conciernen (reuniones, visitas a la familia, recepciones, visitas a los enfermos, etc.), relaciones que ayudan a mantener y preservar su identidad.

— Aunque ya sedentarizado, el modo de desarrollar estas actividades compatibiliza así muchos de los valores de su vida nómada: libertad, movilidad, indigencia, trabajo en familia, concepto de riqueza no acumulativo, polivalencia, capacidad de adaptación al medio, concepto de intercambio, capacidad de compartir el trabajo, etc.

Nos encontramos ante el trabajo, al igual sucedía con la educación, con el primer estadio de la sedentarización, en el cual la aproximación y aceptación parcial de «las reglas del juego» de los sedentarios y de la sociedad hegemónica se aceptan bajo un prisma eminentemente utilitarista y funcional, recreándose «a su manera», lo que obliga, a los responsables sociales a cuidar y potenciar este proceso, y a tender en la medida de lo posible a «normalizar» los núcleos laborales en que los gitanos se van especializando, para que parta desde ahí su posible desarrollo como pueblo.

Tremendamente cautelosos hay que ser pues, para evitar el riesgo de estrangulamiento de este proceso, a través de la adopción de medidas estándar, que si bien pueden resultar beneficiosas en general, en el caso de los gitanos, amenazan romper este proceso y reforzar la independencia de este pueblo, de los servicios sociales y sus prestaciones. Lo cual no supone rechazar estos recursos, sino cuestionar su actual modo de utilización indiscriminado sin tener en cuenta el estadio histórico en el que se halla este pueblo, que exige un modo diferente de utilización de los recursos que deben ser puestos a su disposición como instrumento de potenciación, y no de disuasión del proceso de adaptación en que como colectivo se hallan embarcados.

6. LA VIVIENDA

Los datos que describen la situación de la vivienda habitada por colectivos gitanos en España vienen referidos a la investigación que durante el primer semestre de 1991 llevó a cabo el grupo PASS para la Subdirección General de Estudios y Estadísticas del Ministerio de Asuntos Sociales.

En la realización de esta investigación se han estudiado 928 municipios, distribuidos por toda España, donde se aseguraba habitaba población gitana.

Una vez verificada su presencia y depurado el listado inicial facilitado por nuestras fuentes informativas, se dieron por válidas 900 localidades.

En estos municipios se han detectado 1.003 barrios o zonas donde habitan más de 10 familias gitanas y 852 de menos de 10 familias.

En total se han localizado 59.245 viviendas habitadas por familias gitanas.

6.1. Distribución de viviendas

La distribución de viviendas habitadas por familias gitanas en razón de Comunidades Autónomas (Cuadro 7) muestra que:

Cuadro 7. Distribución por Comunidades Autónomas del número de viviendas habitadas por familias gitanas

<i>Comunidades Autónomas</i>	<i>Viviendas habitadas < 10 fami.</i>	<i>Viviendas habitadas >10 fami.</i>	<i>Total viviendas habitadas</i>
Andalucía	308	25.031	25.339
Aragón	132	1.636	1.768
Asturias	173	291	464
Baleares	20	1.089	1.109
Canarias	23	60	83
Cantabria	45	329	374
Castilla-La Mancha	274	2.984	3.258
Castilla-León	372	2.382	2.754
Cataluña	35	5.107	5.142
Comunidad Valenciana	326	4.768	5.094
Extremadura	250	849	1.099
Galicia	358	831	1.189
La Rioja	7	708	715
Madrid	433	5.307	5.740
Murcia	45	3.161	3.206
Navarra	133	447	580
País Vasco	137	997	1.134
Ceuta y Melilla	0	197	197
Total Estatal	3.071	56.174	59.245

FUENTE: Grupo PASS.

— Andalucía con 25.339 (42,77 por 100 del total) es la Comunidad Autónoma que reúne mayor número de viviendas pobladas por gitanos.

— El porcentaje de concentración de viviendas en esta autonomía no tiene parangón con el resto.

— Le siguen a gran distancia, en cuanto a presencia de hogares habitados por gitanos la Comunidad de Madrid 5.740 (9,69 por 100), Cataluña 5.142 (8,68 por 100) y Valencia 5.094 (8,59 por 100)

— En otro tramo que presentan entre 1.000 y 3.500 viviendas habitadas por gitanos se encontrarían Castilla-La Mancha con 3.258 viviendas (5,49 por 100), Murcia con 3.206 (5,42 por 100), Castilla-León con 2.754 (4,65 por 100), Aragón con 1.768 (el 2,99 por 100), Galicia con 1.189 (2 por 100), País Vasco con 1.139 (1,92 por 100), Baleares con 1.109 (1,87 por 100) y Extremadura con 1.099 (1,85 por 100).

— Por último, Comunidades Autónomas que tienen menos de 1.000 viviendas habitadas por gitanos son: La Rioja con 715 (1,20 por 100), Navarra con 580 (0,98 por 100), Asturias con 464 (0,79 por 100), Cantabria con 374 (0,63 por 100), Ceuta y Melilla con 197 (0,34 por 100) y Canarias con 83 (0,14 por 100).

Como conclusión a esta tabla y gráficos que la siguen, hay que resaltar la desigual distribución de las viviendas habitadas por gitanos en el Territorio del Estado Español.

Andalucía, Cataluña, Levante y Madrid, concentrarían prácticamente el 70 por 100 de la población gitana.

Resalta, por el contrario, en relación a su población la escasa prevalencia de poblaciones gitanas en los casos del País Vasco, Asturias y Canarias.

6.2. Tipología de viviendas

Con la finalidad de distinguir entre las diferentes clases de viviendas habitadas por las familias gitanas, en función de su grado de habitabilidad y calidad, se establecieron las siguientes categorías clasificatorias, de mayor a menos habitabilidad (Cuadro 8).

Viviendas normalizadas en altura:

Se refiere a la vivienda situada en un bloque de varios pisos, considerada como la más generalizada y normativa en los poblamientos urbanos de nuestros días.

Viviendas normalizadas en planta baja:

Designa generalmente a viviendas propias del medio rural y de un tipo de sociedad de origen agrario o muy desarrollada.

Cuadro 8. Tipos de viviendas

<i>Comunidades Autónomas</i>	<i>Viviendas en altura</i>	<i>Vivien- das en pla. baja</i>	<i>Vivien- das de transición</i>	<i>Vivien- das muy deteriorad.</i>	<i>Chabo- lis- mo</i>	<i>Vivien- das móviles</i>
Andalucía	13.267	5.702	574	3.858	1.629	1
Aragón	893	404	82	172	85	0
Asturias	92	10	101	0	88	0
Baleares	60	141	114	622	152	0
Canarias	4	28	15	0	8	5
Cantabria	116	80	59	26	39	9
Castilla-La Mancha ...	1.312	1.052	75	398	146	1
Castilla-León	1.042	646	95	464	134	1
Cataluña	3.797	370	121	699	111	9
Comun. Valenciana ..	2.467	1.003	116	879	284	19
Extremadura	26	384	100	304	35	0
Galicia	359	69	9	73	312	9
La Rioja	76	13	0	603	16	0
Madrid	1.678	233	645	550	2.165	36
Murcia	1.168	756	104	808	325	0
Navarra	288	32	51	48	24	4
País Vasco	064	101	0	160	71	1
Ceuta y Melilla	96	101	0	0	0	0
Total Estatal	27.405	11.125	2.261	9.664	5.624	95

FUENTE: Grupo PASS.

Viviendas de transición:

Generalmente vienen referidas a promociones de viviendas públicas, aunque también se dan por iniciativas de organizaciones voluntarias, que fueron concedidas, para servir de reasentamiento temporal de poblaciones que inician su sedentarización, y que deben aprender a conocer la utilización de este medio de protección humana y de privacidad.

Viviendas muy deterioradas o infraviviendas:

Viene referido a viviendas, en origen en altura o planta baja, consideradas por el deterioro sufrido como no habitables, por su alto grado de insalubridad.

Chabolas, cuevas y similares:

Sistemas de protección, de naturaleza muy primaria, no considerados vivienda, que protege mal de las inclemencias del tiempo y que plantea graves riesgos de promiscuidad y de falta de higiene.

Viviendas móviles:

Carromatos, furgones, camionetas, etc., utilizadas como viviendas por familias nómadas, y también comúnmente utilizadas por jóvenes familias carentes de vivienda, de manera temporal.

Analizadas las frecuencias aparecidas en cada uno de estos seis tipos de viviendas consideradas, se aprecia que:

Casi la mitad de la población gitana habita en viviendas en altura, 27.405 casos (lo que representa en porcentajes un 48,78 por 100).

También aparecen 11.125 viviendas (el 19,80 por 100), de planta baja.

En estas dos categorías que engloban el 69 por 100 de las viviendas, se puede considerar que la población que los habita disfruta de una vivienda normalizada. Hecho que desmiente categóricamente el estereotipo de gitano igual a chabolista, todavía muy extendido entre la población convencional.

También se han localizado 9.664 infraviviendas (el 17,20 por 100), que reflejan bien viviendas a las que las familias gitanas han accedido por el bajo precio de alquiler o compra que presentaban; o que han sido ocupadas al estar abandonadas por sus antiguos moradores; o bien que, constituyendo muchas de ellas viviendas pertenecientes a promociones sociales, han sufrido un rápido deterioro debido a la escasa valoración de este bien que han realizado las familias reasentadas en las mismas, por múltiples razones que eludimos entrar a describir en este momento.

En cuanto a chabolas y sistemas de protección similares se refiere, el estudio constata la existencia de 5.624 unidades (el 10,01 por 100) y de 95 viviendas de las consideradas «móviles».

Sin duda, todo este bloque de 17.849 «viviendas», el 27 por 100 de las 56.274 viviendas de que se disponen de datos pormenorizados significan poblaciones mal alojadas.

Por último, baste indicar cómo en 2.261 casos, el 4 por 100, hay poblaciones que aunque han resuelto temporalmente su necesidad de vivienda, esperan una solución definitiva.

6.3. Localización de viviendas en el espacio urbano

Al estudiar las características de las viviendas habitadas por familias gitanas, parecía interesante precisar su distribución dentro de la trama urbana (Cuadro 9).

Así, se dividió la ciudad en cuatro círculos concéntricos que, partiendo de los centros históricos, o cascos viejos de los municipi-

Cuadro 9. Localización de las viviendas respecto al contexto urbano

<i>Comunidades Autónomas</i>	<i>Centro histórico c.viejo</i>	<i>Barrio 1.ª o 2.ª expans.</i>	<i>Barrio periférico</i>	<i>Aentamient. segreg.</i>	<i>Dispersos por la zona</i>
Andalucía	3.092	7.763	11.148	1.181	1.847
Aragón	617	289	428	112	190
Asturias	0	52	104	94	41
Baleares	411	193	260	185	40
Canarias	0	0	25	0	35
Cantabria	65	5	209	50	0
Castilla-La Mancha	52	238	2.564	81	49
Castilla-León	452	767	808	222	133
Cataluña	424	849	3.658	37	139
Comunidad Valenciana	135	509	2.060	1.181	888
Extremadura	57	29	430	318	15
Galicia	9	170	339	126	187
La Rioja	708	0	0	0	0
Madrid	446	849	2.789	1.162	61
Murcia	942	535	1.118	142	424
Navarra	78	0	107	188	74
País Vasco	228	278	290	46	155
Ceuta y Melilla	0	116	70	0	11
Total-Estatal	7.716	12.642	26.407	5.125	4.284

FUENTE: Grupo PASS.

pios, contemplarán, desde el centro hacia el exterior, lo que ha sido su expansión natural a lo largo del tiempo, denominándose a los círculos:

— «Casco antiguo o centros históricos», donde en realidad se puede afirmar residen el 13 por 100 de las familias estudiadas.

Sin duda en este porcentaje se encuentran aquellas poblaciones que, por el deterioro que han sufrido los cascos viejos, convierten a estas partes de la ciudad en lugares donde las viviendas tienen costos bajos, permitiendo el acceso a grupos con recursos escasos.

— Un segundo círculo de las ciudades y municipios de un cierto tamaño, se denominó «Barrios de primera y segunda expansión».

En estos barrios habitan el 23 por 100 de las familias. Se caracterizan estos barrios, siempre hablando en términos generales, por ser los más «normalizados», donde las poblaciones están más mezcladas, y los que mejor nivel de adaptación presentan.

— Un tercer círculo se denominó «Barrios periféricos», en general en este círculo se van a encontrar las actuaciones públicas, van a predominar las viviendas sociales. No es de extrañar, por tanto, que el 47 por 100 de las poblaciones gitanas se asienten en estas zonas.

— Un cuarto círculo se denominó «Asentamientos segregados», en general se encuentran aquí los asentamientos chabolistas e incluso algunas barriadas de transición y algunas barriadas de viviendas sociales construidas, en las mismas zonas donde estaban las chabolas.

Por su segregación, estas zonas, donde reside el 8 por 100 de la población gitana, no cumplen los requisitos que faciliten una convivencia entre poblaciones y plantean carencias de hábitat, y otras de carácter muy heterogéneo, que deben ser objeto prioritario de los servicios sociales generales y personales.

Por último, y para reunir aquellas viviendas que quedaban fuera de estas categorías, y sobre todo para denominar a aquellos municipios, de menor tamaño, donde las poblaciones gitanas no se encuentren en zonas concretas, sino que se disemina, sin distinción, en todo el entramado urbano, se creó una categoría denominada, «viviendas dispersas en la población», donde se hallan un 8 por 100 de familias gitanas, que indican un alto grado de adaptación e integración, en cuanto al hecho de la vivienda se refiere.

Analizado en conjunto este panorama muestra que:

Un 31 por 100 de la población gitana, se halla, en cuanto a vivienda, aparentemente bien adaptado.

Que un 47 por 100 ha accedido a barriadas de promoción pública; hecho que espacialmente indica una cierta concentración de la población en áreas geográficas urbanas muy concretas, con todos los riesgos que ello puede implicar.

Que un 13 por 100 se halla en viviendas en zonas susceptibles de sufrir deterioro y ejercer, por tanto, nuevas demandas.

Que un 8 por 100 se hallan enclavadas en zonas, por su localización espacial, marginadoras en sí, y a las que habrá que dar, con cierta urgencia, algún tipo de respuesta.

Como conclusión, esta información ayuda a destruir el estereotipo de vivienda marginada en que viven los gitanos, y señala que aunque se está a «medio camino», en cuanto a la promoción de la vivienda con este colectivo, sin embargo, se ha avanzado notablemente tanto en su proceso de sedentarización, como en lo que al acceso a la vivienda se refiere.

Las poblaciones susceptibles de grave marginación, en cuanto a la vivienda se refiere, apenas alcanzan el 8 por 100 de esta minoría.

RECOMENDACIONES

El sentido de la realidad muestra que caminamos hacia sociedades pluriculturales, donde va a ser preciso aprender a establecer un nuevo sistema de relaciones entre los hombres, basado, al mismo tiempo, en la unidad y la diversidad, la interdependencia y la libertad. No podemos comenzar a pensar, en estos términos, sin estar dispuestos, de antemano, a adoptar un cambio de actitud en nuestra propia persona, cambio que significa una predisposición a la comprensión, a la igualdad y a la tolerancia en el trato y acogida dada al gitano; cuyo elemento étnico, manera de vivir y sentimiento interior de la diferencia (yo no soy payo), le identifican como grupo étnico diferenciado con derecho a la cultura y derecho a su cultura. Parece que no debiera ser algo nuevo ni sorprendente encontrar, dentro de una misma nación, identidades culturales distintas a la cultura dominante.

El tema gitano, por las desigualdades de partida y peculiaridad cultural que presenta, exige un tratamiento supramunicipal y supraterritorial y parece lógico que la Comunidad Autónoma realice el planteamiento de una acción de desarrollo global.

Hay que ser conscientes de la nueva concepción con que, en la actualidad, comienza a abordarse en toda Europa este tema (baste repasar al respecto las últimas publicaciones del Consejo de Europa sobre los gitanos, que significa una mutación que comporta que el tratamiento que propugna con los gitanos parte de un enfoque intercultural, perspectiva que entraña la gestión de valores aparentemente contrapuestos (los ya mencionados de la igualdad y derecho a la diferencia, de la interdependencia y la libertad).

La responsabilidad de los políticos, de la Administración y de las entidades y personas que trabajan en pro de los gitanos es enorme, por cuanto a ellas corresponde excitar, incitar y suscitar al gitano hasta promover con él el pacto que despierte su capacidad de decisión y el compromiso para dirigir su futuro, financiando las iniciativas que le sirvan, como pueblo, para iniciar su despegue.

Percibir la mutación que en este momento atraviesa el tema gitano significa:

— Crear un espacio al estudio, documentación, a la formación de posibles formadores, donde pueda elaborarse un marco teórico, que facilite la comprensión global de la problemática gitana, y donde se rescaten, diseñen, elaboren y expliciten, apoyándose en los propios mecanismos y elementos culturales de situación del pueblo gitano, la posible filosofía operativa y los elementos y contenidos de todo tipo (pedagógicos, culturales, etnológicos, sociológicos, etc.), a utilizar en

el nuevo sistema de relaciones que es preciso establecer con esta minoría.

— Crear lugares de reflexión e instrumentos de coordinación con los propios gitanos, donde conjuntamente se dialoguen y maduren las medidas con que intentan promover su desarrollo y salvaguardar, como etnia diferenciada, su futuro.

— Orientar las acciones que, coyunturalmente, se decida emprender, hacia un desarrollo más autónomo, autogestionado y duradero, lo que exige la movilización del pueblo gitano, a partir de sus propias estructuras sociales y tradiciones culturales, y la aceptación del reto de querer sobrevivir como etnia diferenciada y vivir mejor en el actual momento.

— Hay que convencerse de que no sirven los programas a corto plazo. Es necesario replantearse la política seguida con los gitanos, con esperanzas y no con urgencias, y enmarcar la acción en un programa a largo plazo plenamente coordinado con ellos, en el que participen activamente, insistiendo en lo estructural y en aquellas áreas —como la educación de las nuevas generaciones— que se consideran más rentables.

— Uno de los pilares en que debe fundamentarse la solución a largo plazo es la educación, y este hecho exige replantearse el sistema escolar, ya que no vale una escuela orientada al sistema escolar, sino que la escuela debe orientarse hacia el sistema y modo de vida gitano. La educación debe contemplar el papel destacado que juega la madre en una cultura analfabeta. Hay que volver a enfocar la educación, pactarla con los gitanos, encajarla en su cultura, crear contenidos propios y adaptar los generales para que respondan a las expectativas de la familia y de esta forma la sientan como suya, lo cual significa no hacer una escuela de gitanos, sino para los gitanos, para solucionar sus necesidades.

— Es preciso considerar a los gitanos como grupo socioeconómico diferenciado y coordinar políticas que puedan contribuir a un más alto grado de satisfacción de sus necesidades esenciales, considerando a nivel laboral las actividades del sector informal en que se mueven los trabajadores gitanos. Como señala la Organización Internacional del Trabajo (OIT), hay que buscar la rentabilidad y las posibilidades de desarrollo de estas actividades y crear fórmulas (por ejemplo, sistemas de crédito popular, experimentados en algunos países europeos para que los pobres puedan llegar a ser agentes económicos como los demás), para posibilitar el acceso de este grupo a las fuentes de crédito del sector estructurado y a otros insumos que necesita.

— Lo más conveniente es diseñar, en esta línea, un plan de desarrollo dirigido a beneficiar a los gitanos, con estímulos para que éstos constituyan

sus propias organizaciones y tomen sus iniciativas, incrementando su poder de negociación. Esta es una de las principales necesidades que exige mayor estudio y acción y el respaldo oficial encaminado a la creación de oportunidades de trabajo y de obtención de ingresos.

— En el plano de la vivienda, hay que considerar que las promociones estandarizadas para la familia nuclear no se adaptan, en general, a la familia gitana, ni a su modo de vivir, trabajar y relacionarse con su comunidad, lo que provoca el rápido deterioro de la vivienda y la apropiación insólita del espacio comunitario (calles, plazas, bares, etc.), suscitando no pocos problemas de convivencia; por lo que es preciso, antes de concebir cualquier política de realojamiento, elaborar un proyecto técnico, no sólo arquitectónico, que tenga en cuenta su modo de vida y características familiares y dé solución tanto a los posibles problemas de conservación de la vivienda que puedan surgir en la fase de adaptación, como a la concepción y necesidades espaciales que debieran ser suficientes para poder mantener su modo de vida familiar y la disposición de los materiales de trabajo, así como debiérase contemplar lugares que posibiliten la relación cotidiana con su comunidad.

— En cuanto a la asistencia social y la salud, como muy bien indica Liégeois, debe ser sustituida por la ayuda técnica, campo donde es preciso dotarse de una nueva ideología que evite a la asistencia social seguir cumpliendo el papel colateral que la política asimilacionista institucional le ha otorgado.

— La ayuda técnica tiene que ser planteada de forma que favorezca la autonomía y adaptación social de estos colectivos, procurando que los gitanos asuman su propio destino. En esta línea, la ayuda técnica puede asumir un papel de desencadenante del proceso, favoreciendo la concentración, el pacto y la coordinación de esta minoría, y ayudando a desarrollar un programa evaluable, cuyos objetivos comprometan a cada interlocutor en la ejecución de unas metas, en las cuales puede también la asistencia técnica ayudar a resolver, de modo original, los problemas de salud, educación, trabajo, hábitat, información para la convivencia y promoción cultural que presenta este pueblo.

CONFLICTO Y XENOFOBIA

Asistimos al cerrar estas líneas a una erupción de conflictos entre poblaciones gitanas chabolistas y poblaciones payas.

Barrios como el de San Fermín, Villaverde Bajo; Perales del Río, Torregrosa; los Focos (en la carretera de San Martín de la Vega);

Entrevías (La Celsa-Pies Negros); Moratalaz en Madrid; en Ciudad de la Luz (Alcalá de Henares); Camino de las Aguas en Salamanca; Sant Cosme en el Prat de Llobregat (Barcelona); La Malva-Rosa en Valencia; Mancha Real en Jaén, entre otros, son diaria noticia en los periódicos que describen la radicalización y progresiva extensión que están adquiriendo este tipo de conflictos.

La presión migratoria natural, que los cinturones sur de las ciudades sufren por parte de las poblaciones gitanas, viene a reincidir en zonas mal equipadas y habitadas asimismo, en gran parte, por otras poblaciones marginadas.

La aparición del fenómeno de la venta de droga afecta, no puede negarse, a una parte de estas poblaciones gitanas chabolistas. La política de asentamientos de estas poblaciones gitanas, en su etapa de «viviendas de transición», en aquellos lugares donde habitan, junto a los elementos de xenofobia latente hacia los gitanos existente en la sociedad española, y a elementos de depreciación de los lugares con vistas al mercado, implica su presencia.

El concepto de seguridad-inseguridad, que machaconamente aparece en los medios de comunicación de masas y que está afectando como valor a la sociedad, constituyen, entre otros, factores que juntos pueden desencadenar procesos de enfrentamiento entre poblaciones culturalmente desconocidas y distantes.

Este peligro, denunciado desde hace años, y que ha tenido, a lo largo de años innumerables muestras de persistencia, no parece haber obligado, todavía, a intervenir de otra manera y a reconocer los errores en las fórmulas propuestas.

Sí es cierto que durante los últimos años se ha incorporado al movimiento asociativo a la comunidad gitana, no es menos cierto que esta participación ha tomado un sesgo de exclusión muy peligroso. Así, la gran mayoría de las asociaciones están constituidas por gitanos solos, que no toleran la presencia de «payos» en estos instrumentos de participación, con lo que se han perdido la utilización de estos cauces de participación para desarrollar la solidaridad y el mutuo conocimiento.

Abordar esta problemática no es tarea fácil, ni sus objetivos se perfilan a corto plazo, pero antes o después habrá de iniciarse este trabajo que, además de una decisión política clara, deberá contar los mejores elementos administrativos, de especialistas, de organismos voluntarios solidarios, y de interlocutores de los propios colectivos afectados para desencadenar un proceso razonado y aceptado que posibilite el cambio, en el actual proceso de resolución de conflictos en que la razón de la fuerza predomina.

BIBLIOGRAFIA

- CALVO BUEZA, T.: *¿España racista? Voces payas sobre los gitanos*, Anthropos, Barcelona, 1990.
- FERNANDEZ ENGUITA: «El rechazo escolar: ¿alternativa o trampa social?» en *Política y Sociedad*, verano 88, nº 1
- GRUPO PASS: *Gitanos y Drogas*, Secretariado General Gitano, Madrid, 1986.
- GRUPO PASS: *La Comunidad Gitana del Gran Bilbao*, Secretariado General Gitano, Madrid, 1987.
- LIEGEOIS: *Gitanos y viajeros*, Ed. Presencia Gitana, Madrid, 1988.
- SAN ROMAN, T.: *Entre la marginación y el racismo. Reflexiones sobre la vida de los gitanos*, Alianza, Madrid, 1986.
- WILLIS, P.: *Learning to labour. How working class kids get working class jobs?*, Gower, Aldershot, 1978

LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA. SU REPERCUSION COMO GRUPO EN ESTADO DE NECESIDAD

RAMÓN DE MARCOS SANZ

1. LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA HOY

España ha pasado en los últimos años de ser un país de emigración, a convertirse en un país de inmigración.

Este cambio demográfico profundo que está acusando implica asimismo una serie de retos añadidos en un país que ha perdido la memoria histórica de las migraciones que ha soportado y de las que ha forzado y que redescubre ahora, sin tradición reciente en esta materia, un fenómeno ante el cual, como veremos más adelante, se reacciona con miedo y con mezquindad.

Según el más reciente estudio del Colectivo IOE, uno de los escasos estudios que existen sobre este tema, en España existían en 1988 un total de 778.334 extranjeros de los cuales 484.334 eran considerados como residentes regulares y 294.000 se estimaban como extranjeros no regularizados. (Cuadro 1.)

En cuanto a la estimación por residentes regularizados y no regularizados o clandestinos, según una continuación del estudio (Cuadro 2) ya mencionado se observa que:

1.º En cuanto a los regularizados la mayoría procede de Europa Occidental, un 52 por 100, seguidos a gran distancia de los procedentes de América del Sur, un 11,5 por 100.

2.º En lo referente a los no regularizados, los africanos, constituyen el continente del que proceden el mayor número, y especial importancia

adquieren los marroquíes, que según estas estimaciones representan el 20 por 100 de los inmigrantes clandestinos en nuestro país.

Los asiáticos, con especial incidencia de los filipinos, constituyen el segundo grupo más numeroso, equiparable casi a los latinoamericanos, más de un 22 por 100 si se considera América Central y Sudamérica.

Como señalan estos autores, la mayoría de los inmigrantes no regularizados en España proceden de antiguas colonias españolas, si se exceptúa el caso de los portugueses, donde las razones de proximidad van a ser determinantes, fenómeno que también opera con los marroquíes.

Profundizando en el tema de los extranjeros no regularizados queremos contrastar estos datos con un estudio reciente llevado a cabo por el Grupo PASS, donde a través de la red complementaria formada por instituciones públicas y no públicas se cifran los colectivos, conocidos y contactados en el año 1989 a través de estos servicios, en 172.466 personas el número mínimo de extranjeros en España (Cuadro 3 y Gráfico 1).

Una estimación a la baja realizada con ayuda de informantes cualificados que trabajan con estas personas incrementa en otros 68.216 casos este número, situándolo en 240.682 individuos.

Colectivos como marroquíes y africanos habrían aumentado, así como el número de solicitantes de refugio denegados, procedentes de países del Este (polacos especialmente).

Pero lo importante de las cifras de uno y otro mapas no son los detalles de los datos que aparecen en ellos, sino el patrón de los mismos, que nos da una idea muy clara de las principales zonas geográficas de penetración de inmigración ilegal y de la tipología de los grupos nacionales que se encuentran en situación de ilegalidad.

Cuadro 1. Extranjeros en España

<i>Origen</i>	<i>Residentes regulares</i>		<i>Residentes no regularizados —estimación—</i>		<i>Total</i>	
CE	251.884	(52 %)	41.000	(13,9 %)	292.884	(37,6 %)
Fuera de la CE	211.936	(43,7 %)	253.000	(86 %)	464.936	(59,7 %)
Sin nacionalidad/no figuran	20.514	(4,2 %)	—	—	20.514	(2,6 %)
Total	484.334		294.000		778.334	

FUENTE: IOE, 1988.

Cuadro 2. Inmigrantes por países y situación legal

	<i>Estimación residentes</i>	<i>%</i>	<i>Estimación clandestinos</i>	<i>%</i>
1. AFRICA	45.354	9,3	98.000	33,3
Argelia, Libia, Túnez, Guinea Ecuatorial, Marruecos, otros de Africa ...			(60.000)	(20.000)
2. AMERICA DEL NORTE				
Canadá y Estados Unidos	24.102	4,9	1.000	0,34
AMERICA CENTRAL	17.310	3,5	17.000	5,7
Cuba, Méjico, República Dominicana, otros países				
AMERICA DEL SUR	55.996	11,5	69.000	16,6
Argentina			(20.000)	
Brasil, Colombia, Perú, Chile			(16.000)	
Uruguay, Venezuela y otros				
3. ASIA	35.000	7,3	67.000	22,7
China, India, Irak, Irán, Japón, Jordania, Líbano, Siria, Pakistán, otros países				
Filipinas			(35.000)	
4. EUROPA	251.884	52,0	42.001	14,2
Alemania O., Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal			(38.000)	
OTROS PAISES DE EUROPA	31.897	6,5	1.500	0,5
Austria, Finlandia, Noruega, Suiza, otros países				
5. OCEANIA	1.474	0,3	—	—
Australia, Nueva Zelanda				
6. APATRIDAS Y REFUGIADOS ..	9.274	1,9	—	—
7. CON DOCUMENTO DE ESTU- DIANTE	11.240	2,3	—	—
TOTALES	484.334	100	294.000	100

FUENTE: Colectivo IOE, 1989.

Por regiones está bien claro que las zonas de penetración más importantes son Madrid, Cataluña, el País Valenciano (al que se podría asimilar en cierta medida el caso de Baleares) y Andalucía. Galicia, Asturias y León presentan una peculiaridad en relación con una emigración portuguesa tradicional y en gran medida estabilizada y legalizada.

Los grupos nacionales más significativos entre los inmigrantes

Cuadro 3. Inmigrantes extranjeros en España

Grupos Nacionales	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla-La León	Cataluña	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	N Navarra	País Valenci.	País Vasco	La Rioja	Cantabria y Méjilla	Totales
Asiáticos	585	56	0	2	0	0	47	66	0	1	1.832	0	0	209	0	0	6	2.804
Irak	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	872	0	0	0	0	0	0	872
Irán	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	4.725	0	0	32	0	0	0	4.761
Oriente Medio	303	0	0	0	0	1	5	114	0	0	334	0	0	33	0	0	0	790
Ecuatorienses	90	0	0	0	0	0	0	1.250	0	0	2.357	0	0	0	0	4	0	3.701
Marruecos	2.132	102	0	110	0	4	27	30.124	55	33	65.121	1.373	0	6.087	98	39	7.516	58.775
Otros Magreb	141	111	0	43	0	0	12	1.820	0	0	146	0	0	2.979	0	0	0	5.252
Senegal	674	21	21	65	0	0	0	8.845	0	55	151	0	0	0	2	0	0	9.834
Otros africanos	526	11	0	0	23	10	341	11.312	0	5	16.727	0	0	106	198	2	0	29.261
Cubanos	19	0	0	0	200	0	4	0	0	0	1.869	0	0	4	1	0	0	2.097
Chilenos	62	0	0	1	0	0	5	0	0	0	1.117	0	0	0	0	0	0	1.185
Centroamericanos	60	0	0	5	0	0	1	0	0	0	157	0	0	2	0	0	0	225
Peruanos	77	0	0	1	0	0	12	0	0	0	116	0	0	0	0	0	0	206
Otros Iberoamérica	584	5	0	1.507	21	0	55	125	20	8	780	0	0	558	0	12	1	3.676
Filipinos	357	0	0	1.311	0	0	0	135	0	0	16.859	0	0	11	0	0	0	18.673
Portugal	524	233	6.500	303	0	34	6705	0	35	8.557	261	0	288	0	132	29	0	23.779
Bulgaria	0	0	0	0	0	0	0	10	0	0	70	0	0	2	0	0	0	82
Polonia	73	0	0	14	0	0	362	0	0	0	4.168	0	0	179	3	0	0	4.839
Hungría	1	0	0	0	0	0	0	10	0	0	235	0	0	1	0	0	0	247
Rumanía	0	0	0	2	0	0	5	20	0	0	535	0	0	35	1	0	0	598
Yugoslavia	13	0	0	5	0	0	1	20	0	0	50	0	0	0	0	0	0	89
Otros europeos	3	0	0	0	38	0	102	8	0	0	685	0	0	98	0	0	2	936
Totales	6.226	539	6.521	3.369	82	49	7.686	53.899	110	8.659	65.121	1.373	288	10.334	437	86	7.525	172.682

FUENTE: Elaboración propia.

ANDALUCIA:		ASTURIAS:		CASTILLA-LEON:	
Marroquíes	2.132	Portugueses	6.500	Portugueses	6.705
Senegaleses	674	Otros	21	Polacos	362
Otros	3.420	Total	6.521	Otros	619
Total	6.226			Total	7.686
NAVARRA:		CANARIAS:		MURCIA:	
Portugueses	288	Europeos	38	Marroquíes	1.373
Total	288	Otros	44	Total	1.373
		Total	82		
CATALUÑA:		ARAGON Y RIOJA:		Portugueses	8.557
Marroquíes	30.124	Portugueses	262	Otros	102
Africanos	11.312	Marroquíes	141	Total	8.659
Otros	12.463	Otros	222		
Total	53.899	Total	625	CANTABRIA:	
				Cubanos	200
PAIS VALENCIANO:		GALICIA:		Otros	178
Marroquíes	6.087	Total	66.121	Total	378
Otros	4.247			CASTILLA-LA MANCHA:	
Total	10.334	BALEARES:		Portugueses	34
EXTREMADURA:		Iberoamericanos ..	1.507	Otros	15
Marroquíes	55	Filipinos	1.311	Total	49
Otros	55	Otros	551		
Total	110	Total	3.369	MADRID:	
CEUTA Y MELILLA:		PAIS VASCO:		Filipinos	16.859
Marroquíes	7.516	Marroquíes	98	Africanos	16.727
Otros	9	Otros africanos	198	Marroquíes	11.075
Total:7.525		Otros	141	Otros	20.460
		Total	437	Total	66.121

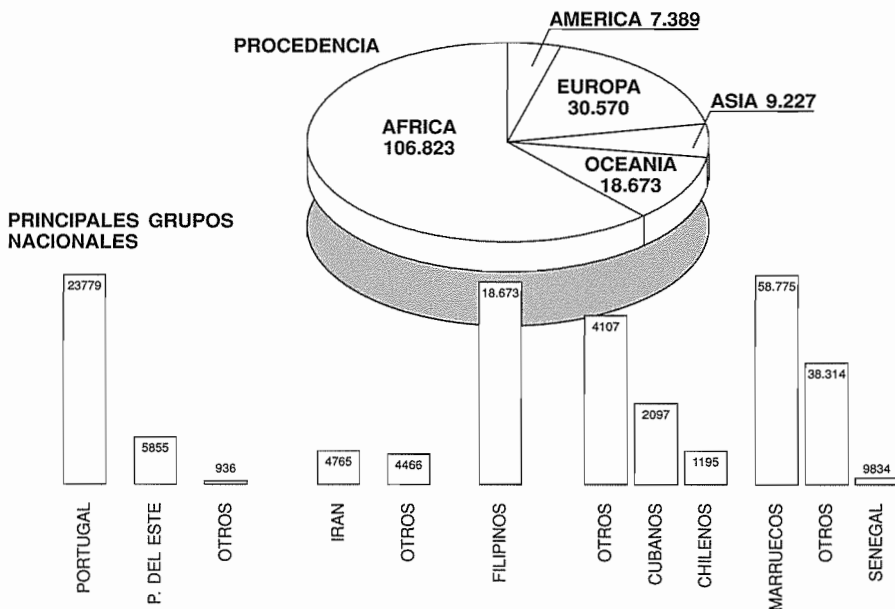


Gráfico 1.—Extranjeros en situación irregular según red de informantes (1989).
Fuente: Grupo PASS, reproducido en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, n.º 11, pág. 105.

irregulares son los marroquíes, los africanos de Africa Negra, los filipinos y los portugueses.

Los iberoamericanos, a pesar de su presumible importancia cuantitativa, de acuerdo con los informes de otras fuentes secundarias, no parecen situarse entre este segmento de la inmigración de condiciones tan precarias.

Sobre los solicitantes de asilo y/o refugio se puede decir que existen estadísticas bastante fiables, debido al fuerte control administrativo que sobre los solicitantes de esta clase de estatus realiza la Comisaría General de Documentación (Cuadro 4).

● *Principales nacionalidades a quienes se concede el:*

● *Asilo:* Vietnam, Irán, Irak, Cuba, Chile, Laos (79 por 100).

● *Refugio:* Cuba, Irán, Laos, Vietnam, Chile (81 por 100).

Principales nacionalidades a quienes se les deniega el:

Asilo: Angola, Ghana, Nigeria, Sierra Leona, Suráfrica, Zaire.

Refugio: Angola, Camerún, Ghana, Guinea Ecuatorial, Nigeria, Polonia, Senegal, Zaire.

Principales nacionalidades en trámite pendientes de:

Asilo: Polonia, Irán, Cuba, Chile (45 por 100).

Refugio: Polonia, Irán, Cuba, Chile, Checoslovaquia, Angola, Irak, Hungría, Rumanía (87 por 100).

Según estos datos, en España, a 31 de diciembre de 1989, se habían recibido 24.674 solicitudes de refugio y/o asilo, de los cuales se habían concedido 4.225 casos, denegándose 5.450, se hallaban pendientes de calificación 5.543 y habían renunciado o se habían archivado, por diversos motivos 9.456 casos.

Estos datos indican que de los solicitantes sólo el 17 por 100 han obtenido durante los diez años que comprenden este período, el estatus

Cuadro 4. Extranjeros refugiados y asilados en España en diciembre 1989

<i>Solicitantes</i>	<i>Concedidas</i>	<i>Denegadas</i>	<i>En trámite</i>	<i>Archivadas</i>	<i>Totales</i>
Refugio	2.184	3.101	4.047	7.605	16.937
Asilo	2.040	2.350	1.496	1.851	7.737
Totales	4.225	5.450	5.543	9.456	24.674

FUENTE: Comisaría General de Documentación. Enero 1990.

de refugiado o asilado, estando a un 22,5 por 100 pendientes de resolución y un 60,4 por 100 bien se han denegado o archivado sus casos, quedando por tanto en el país en una situación irregular.

Resulta por otra parte curioso el observar, en función de la nacionalidad, quiénes consiguen asilo o refugio y a quiénes se les deniega, lo que indica que en Africa se violan menos, según estos datos, los derechos humanos que en otras regiones, aunque cabe la sospecha de que el color de la piel también intervenga a la hora o no de la concesión de asilo.

2. EL PROBLEMA DE LAS ESTADISTICAS DE LOS EXTRANJEROS

Sin duda uno de los más graves problemas con que nos encontramos a la hora de cuantificar a los extranjeros, sobre todo a los no regularizados, es la carencia de estudios al respecto. Se ha gastado poco dinero en este tema, ya por sí mismo difícil de cuantificar dado el ocultamiento del fenómeno que las medidas represivas del Ministerio del Interior ejercen sobre el mismo.

Si además se consideran las características dinámicas que las migraciones presentan, por la situación de inestabilidad y fuerte incertidumbre que soportan estas personas y que provocan en muchos de ellos una gran movilidad, que puede afectar a la rápida obsolescencia de cualquier cifra que se maneje, se deduce de todo ello que debemos ser cautos a la hora de utilizar cualquier cifra derivada de la estadística, que se convierte así en una ciencia aproximada a la hora de cuantificar esta clase de hechos.

3. LOS EXTRANJEROS EN ESTADO DE NECESIDAD

Dentro del conjunto de extranjeros existente en España, los que a efectos de nuestro trabajo de Servicios Sociales nos interesan son aquellos que podemos considerar en «estado de necesidad», a ellos vamos a priorizar porque van a constituir una realidad social que supone un reto para el Estado de Bienestar.

La delimitación del colectivo que nos ocupa viene definida por el estatus legal que debe ostentar en nuestro país cualquier extranjero, procedente de un país miembro de la CEE o bien originario de un país no miembro, y que se encuentre en territorio español bajo cualquiera de las siguientes modalidades: con autorización de estancia (según el país de procedencia de hasta seis meses), con permiso de residencia sin habilitación para trabajar, con tarjeta de estudiante, en proceso de reagrupación familiar, gestionando la solicitud de nacionalidad, trami-

tando el permiso de residencia-trabajo por cuenta ajena o cuenta propia, es decir, todos aquéllos que han regularizado o están gestionando su situación de acuerdo a los requisitos establecidos por la legislación vigente para la obtención del correspondiente permiso que habilite el ejercicio de actividad laboral.

A grandes rasgos dos han sido los grupos que conforman nuestro «blanco de población»; aquellos trabajadores extranjeros que han llegado a España con ánimo de desarrollar una actividad laboral que les permita una mejora en sus condiciones de vida y que a menudo dejan tras de sí una precaria existencia en sus países de origen, para lo cual han utilizado y utilizan las vías disponibles para acceder a España:

Viaje turístico, entrada ilegal, entrada irregular (usan como vía de acceso cualquier otro estatus jurídico regulado por la Ley para acceder posteriormente al permiso de residencia-trabajo), etc., y un segundo bloque que incluiría a todos aquellos extranjeros que han huido de su país de origen por causas de persecución étnica, raza, nacionalidad, ideología política, religión y que acogidos a la Ley de Asilo y Refugio 5/1984, de 26 de mayo, y RO/511/1985, de 20 de febrero, gestionaron su solicitud de asilo y/o refugio en España y, una vez denegada su solicitud se han visto «atrapados» en una situación de difícil resolución legal, quedando la mayoría en situación irregular, al estar a caballo entre la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio y RO 1119/1986, de 26 de mayo, Ley de Extranjería, que regula la situación del inmigrante económico, y la ya citada normativa vigente en materia de asilo y refugio.

4. PRINCIPALES PROBLEMAS QUE PRESENTAN LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA

En España se ha instaurado en los últimos veinte años un proceso de marginación de los inmigrantes extranjeros que puede calificarse de exclusión social, proceso que caracteriza la política de inmigración y que en modo alguno la aplicación de la Ley Orgánica 7/1985 y de su Reglamento ha superado. Ahí están los más de 300.000 clandestinos que las estadísticas manejan, las continuas denegaciones de renovaciones de permisos de trabajo y las detenciones y expulsiones discriminadas que denuncian una responsabilidad de Estado.

He aquí los principales problemas que señalan las organizaciones que trabajan con estas personas:

4.1. Interpretación restrictiva de la Ley y del Reglamento perjudicando derechos adquiridos

La interpretación de la Ley y del Reglamento, que en aplicación de

los mismos, está haciendo la Administración, sobre todo el Ministerio del Interior, es a nuestro entender sumamente restrictiva.

Creemos que viola los derechos fundamentales y derechos adquiridos.

La tramitación de la documentación resulta una carrera de obstáculos, que hace la vida imposible al trabajador extranjero, como indican las siguientes prácticas:

a) Se exige visado para residir y trabajar en España a trabajadores que quieren regularizar su situación después de residir y trabajar durante dos años en España y que no pudieron acceder al proceso de regularización.

b) Se exige visado a inmigrantes que no presentaron a tiempo la solicitud para la renovación de los permisos de trabajo y residencia.

En ambos casos, aun a pesar de que la Dirección Provincial de Trabajo haya acordado la concesión o renovación del permiso de trabajo y las tasas correspondientes hayan sido satisfechas por el interesado y de que la empresa le haya dado de alta en la Seguridad Social.

Si tenemos en cuenta que el visado sólo se puede obtener en el país de origen o en el de última residencia, a no ser que la Subdirección General de A. Consulares autorice la concesión en el Consulado Español más cercano (Portugal o Francia), nos daremos cuenta de la dificultad. En todo caso tiene que salir de España. Pero el plazo de tiempo que implican todos estos trámites, en el supuesto que le autorice el visado, supera el de diez días, que le concediera el Ministerio del Interior, para cumplimentar lo requerido.

Comprenderíamos que se exigiera dicho visado a quienes por primera vez intentaron viajar a España con intención de establecerse y de trabajar. Pero no entendemos por qué hay que exigirlo a quienes ya se encuentran en España desde hace años. Sobre todo, porque el artículo 12.4 de la Ley dice:

«El Ministerio del Interior podrá autorizar la entrada, tránsito o permanencia en territorio español a los extranjeros con documentación defectuosa o incluso sin ella, o que no hubieren entrado por los puestos habilitados a tal efecto, siempre que medie causa suficiente, pudiéndose adoptar en tales supuestos las medidas cautelares precisas. También podrán adoptarse en el caso de los extranjeros en tránsito, aun cuando posean documentación regular.»

c) Se exige el justificante de cotizaciones a la Seguridad Social a inmigrantes a quienes sus patronos no han dado de alta en la Seguridad Social, «entendiendo que de no cumplimentar lo requerido, queda decaído su derecho, resolviendo el expediente en consecuencia».

En estos casos, por el contrario, el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, resuelve a favor del inmigrante y concede la renovación, porque entiende que quien debe ser perseguido es el patrón y no el trabajador.

Todas estas prácticas implican:

Para el inmigrante:

— Una pérdida de derechos. No saben dónde y cómo recurrir, ni tienen medios para ello.

— Son presa del miedo, de la inseguridad... Les aterra volver a la clandestinidad.

Para las dependencias del Ministerio del Interior:

Un aumento de la burocracia: Escritos y más escritos; recursos, que significan un innecesario crecimiento del trabajo, que podría evitarse en aras de un servicio de calidad y en el respeto de la dignidad del inmigrante.

d) Se imponen multas muy elevadas por presentar las solicitudes de renovación de documentos fuera de plazo: hasta 35.000 pesetas. Ciertamente es una medida desproporcionada.

e) Se exigen certificados médico-sanitarios de no padecer enfermedades infectocontagiosas y psíquicas manifiestas. Para obtenerlos los interesados han de someterse a distintos análisis y a consulta de psiquiatra en Centros de la Seguridad Social con listas de espera de hasta dos meses. El costo de la revisión es elevado y corre por parte del inmigrante.

No comprendemos cómo no se llevan a cabo estos reconocimientos en centros especializados, que agilicen los trámites, evitando engrosar las ya abultadas listas de la Seguridad Social. Este servicio debería ser gratuito. En todo caso, sólo una parte del gasto debería correr a cargo del interesado.

En la actualidad, tienen que acudir a distintos centros, pidiendo día y hora previamente, lo que supone una gran dificultad para muchos inmigrantes.

4.2. **Las nuevas tasas:**

A partir del 1 de enero de 1989 se han fijado nuevas tasas, que tendrían que pagar tanto patronos como inmigrantes por la concesión de permisos de trabajo y por su renovación. Son los siguientes:

Por la concesión de permisos abonarán:

Permiso de trabajo A.

Empresa: 10.000 pesetas permiso de tres meses, 20.000 pesetas permiso de hasta seis meses y 30.000 pesetas permiso de hasta nueve meses.

Trabajador: 1.000 pesetas.

Permiso de trabajo B (un año de duración).

Empresa: 40.000 pesetas (si es inicial).

Trabajador: 1.000 pesetas.

En caso de renovación:

Empresa: 15.000 pesetas.

Trabajador: 1.000 pesetas.

A nuestro entender son también desproporcionadas. No se explican, si no es como un obstáculo más para disuadir a los patronos de emplear a los trabajadores inmigrantes.

Con estas tasas se dificulta aún más la regularización de los clandestinos: ¿Cómo convencer a un patrón para que dé de alta a un trabajador clandestino si tiene que pagar 40.000 pesetas?

4.3. Deficiencias de funcionamiento

A finales de 1989, la Brigada Regional de Extranjeros, falta de personal y de infraestructura, lleva hasta cuatro y cinco meses de retraso en la concesión de los permisos.

Desde la fecha en que se remite un Permiso de Trabajo a la Brigada Regional de Documentación para la concesión, si procede, del Permiso de Residencia, suelen transcurrir entre cuatro y cinco meses. Si el emigrante debe presentar la solicitud cuarenta y cinco días antes de la fecha de caducidad, sólo disfruta de seis meses reales de permiso.

Durante todo este tiempo el inmigrante vive sumido en la inseguridad y el miedo: ¿Le renovarán el permiso, o no? Se pasa la vida renovando.

4.4. Las expulsiones y el centro de detención

Se está produciendo un acoso del inmigrante con detenciones indiscriminadas sin distinguir entre inmigrantes con años de arraigo en España insuficientemente documentados y los que han llegado recientemente.

En contra de las tesis proclamadas desde la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior y desde la Delegación del Gobierno en Madrid de que no se perseguiría a los inmigrantes que no delinquieren, se detiene por el simple hecho de no estar documentados.

Hay personas que han sido detenidas varias veces y puestas en libertad:

- a) Porque se encuentra en un proceso de regularización y no se había tenido en cuenta.
- b) Porque no se tienen los medios para completar la expulsión.
- c) Porque se trata de jóvenes que han accedido a mayoría de edad estando sus padres en situación regular, y no pudieron obtener documentación propia.

Se aceleran los trámites de expulsión de tal forma que no hay tiempo real para la presentación de alegaciones y documentación complementaria, ni de interponer recurso.

El inmigrante no domina la lengua, y desconoce todo el proceso administrativo.

Al no existir en los Colegios de Abogados un TURNO ESPECIAL DE OFICIO de asistencia letrada para extranjeros, éstos se encuentran absolutamente imposibilitados de ser asistidos en forma gratuita en todo el expediente administrativo.

Los plazos determinados por la Ley para el procedimiento de expulsión son muy cortos para el nombramiento efectivo de abogados de los turnos de oficio.

Con tales premuras se han intentado llevar a cabo expulsiones de personas, que habían quedado indocumentados sin culpa suya, o que tenían razones familiares y laborales a su favor.

A finales de 1989 se estaba dando una grave y generalizada indefensión del inmigrante y, por ello, una violación de derechos.

Se comunica a los Consulados la detención de sus súbditos, hasta quince días después de que se ha llevado a cabo la expulsión.

4.5. La Reagrupación Familiar

Es un derecho inalienable del inmigrante poder vivir con su familia. En la actualidad para poder optar a este derecho se exigen varios años de residencia legal previa del inmigrante, según sus posibilidades de adaptación a la sociedad española y se imponen límites de edad que dividen a las familias.

En el momento presente, la reagrupación ha de solicitarse por los familiares en el Consulado de España en su país. Esta práctica entraña gran dificultad para los interesados, que muchas veces no saben ni pueden hacer valer sus derechos ante una resolución negativa.

4.6. Medidas para la inserción

Llama la atención que ante tanta medida policial y represiva, apenas

se hayan producido normas orientadas al ejercicio de la plenitud de derechos que reconoce el artículo 4 de la Ley de Extranjería.

No se han desarrollado normas en las distintas Administraciones (Estado, Autonómica y Local) orientadas a la inserción válida del inmigrante.

5. PROBLEMAS MAS IMPORTANTES DE LOS REFUGIADOS

5.1. Expulsiones

Necesariamente hay que hacer referencia en este punto al grave problema de las expulsiones de solicitantes de refugio o asilo rechazados, que durante 1989 han sido preocupantemente frecuentes y, en muchos casos, llevadas a cabo de forma irregular en sus aspectos legales.

La situación en este campo fue especialmente delicada durante los diez primeros meses del año.

Las expulsiones, es decir, las incoaciones de expedientes de expulsión y de las Ordenes de expulsión y, en su caso, ejecuciones de las mismas, se han incrementado considerablemente durante el año 1989, aunque han experimentado un cierto descenso los últimos meses, a raíz del suicidio del iraní, señor Shattah, cuando se procedía a los preparativos para ser expulsado a Irán.

5.2. Demoras en el dictamen

Además de este inquietante problema, los solicitantes de refugio y asilo siguen abocados a las excesivas demoras que se registran en el procedimiento de solicitud y en el dictamen correspondiente de la Comisión Interministerial, lo que origina numerosos casos de indocumentación e indefensión jurídica de los interesados. Es precisamente esta documentación lo que convierte a un buen número de solicitantes en víctimas de órdenes de expulsión.

5.3. Las Dificultades de Regularización de la situación legal de los rechazados

La mayoría de los demandantes de asilo y/o refugio rechazados optan por permanecer en España, solicitando permisos de residencia y trabajo o, en su caso, acogidos al estatuto del «régimen especial» para apátridas e indocumentados previsto en los artículos 22 de la Ley 7/1985, sobre derechos y libertades de los extranjeros, y el 27 de su

Reglamento de ejecución, siendo tremendamente difícil obtener la documentación.

Pese a la denegación se estima que son «refugiados de hecho», muchos de ellos bajo mandato de las mismas Naciones Unidas, que no han podido obtener el reconocimiento de Refugiados o Asilados por haber pasado previamente por otro país firmante de la Convención de Ginebra, por falta de presentación de unas pruebas de imposible adquisición, etc.

Representan el 85 por 100 de los solicitantes.

5.4. Insuficiencia de los Programas Sociales Existentes

Los programas sociales dirigidos a los refugiados a la luz de la experiencia de diez años de puesta en funcionamiento exigen ser revisados por cuanto resultan claramente inadecuados.

El solicitante de refugio y/o asilo cuando llega a España se acoge a su programa, cuya gestión la Administración delega en Cruz Roja donde tiene derecho a una contraprestación económica (30.000 pesetas por persona y algo más por unidad familiar), por un período máximo de un año. Esta cantidad resulta insuficiente para sobrevivir hoy. Igualmente durante este período tienen derecho a asistencia médica.

Se le concede un período máximo de un año, cuando se viene tardando un término medio de dos años en fallar sobre su solicitud, por lo cual se ven obligados a soportar al menos un año de espera sin ninguna contraprestación, a pesar de que la Ley de Asilo y Refugio obliga a emitir el fallo de la aceptación o rechazo de su solicitud en un plazo máximo de seis meses.

Durante este período se presentan graves problemas sociales en estas personas tales como problemas de alojamiento, lingüísticos, de salud, psicológicos, de adaptación, etc., para los cuales se carece de programas y tienen grandes dificultades para resolverlos, dado que no pueden acogerse a los servicios sociales generales existentes, aunque ahora parece observarse, por parte de algunas Comunidades Autónomas y Municipios, una actitud favorable a que se acojan a estos servicios.

6. ALGUNAS REIVINDICACIONES Y SUGERENCIAS

Cuál debe ser en opinión de las ONG el trato justo para que los trabajadores inmigrantes puedan insertarse válidamente en nuestra sociedad.

1. Debe concederse la posibilidad de obtener la regularización de su situación a todos los inmigrantes, que se encuentran desde hace años

en España, concediéndoles el correspondiente permiso de trabajo y de residencia. Se eliminaría así la principal causa de marginación.

2. La Ley de Extranjería debe ser reformada. Mejor, debe ser sustituida por una ley de inmigración que tenga en cuenta todos los preceptos y recomendaciones de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de la Carta Social Europea y de la Carta de Madrid de los Partidos Socialistas.

Entre tanto deben aplicarse con magnanimidad todos aquellos artículos de la Ley, que puedan favorecer al inmigrante.

3. Deben reconocerse los derechos socio-laborales y los derechos cívico fundamentales adquiridos de todo inmigrante por su contribución a nuestro bienestar. En ningún caso se denegará la renovación de los permisos de trabajo atendiendo a la situación nacional de empleo.

4. Debe reconocerse y facilitarse al máximo el derecho inalienable a la reagrupación familiar, que debe poder ser solicitada por el inmigrante desde España, recibiendo para ello la orientación e información necesaria. Deben eliminarse todas las trabas de edad y de otro tipo que de alguna manera dividan a la familia.

5. Deben cesar las detenciones y las expulsiones indiscriminadas. No debe perseguirse a los inmigrantes que no delinquen, aunque no hayan podido acceder a la regularización.

6. Cuando por razones objetivamente graves se estimase imponer la pena de expulsión, con independencia de que tengan o no regularizada su situación, han de gozar de las garantías jurídicas con asistencia de intérprete y letrado tanto en el momento del internamiento como en la incoación del procedimiento de expulsión y en la interposición de recurso y apelación administrativos.

7. Debe simplificarse el trámite de la solicitud de los permisos de trabajo y de residencia iniciales y la de renovación de los mismos; debe reducirse al mínimo el plazo de resolución de las solicitudes; deben rebajarse las tasas, que introducen una nueva forma de discriminación.

8. El inmigrante debe tener la posibilidad de acceder, en igualdad de condiciones, cuando su situación precaria lo exija a los recursos fundamentales básicos: centros sociales, centros de salud, maternidad, comedores, albergues, etc.

9. Debe gozar, también, en igualdad de condiciones, de las prestaciones existentes en las distintas áreas:

— *Social*: Ayudas familiares, subsidios, viviendas, promoción de la mujer, madres solteras...

— *Laboral*: subsidios de desempleo, listas de demandantes de empleo, formación profesional, guarderías laborales, empleo juvenil...

— *Cultural y educativa*: Acceso a todos los niveles de la educación desde la escuela primaria a la Universidad, pudiendo gozar de las distintas ayudas que se conceden en cada uno de los niveles.

10. Deben crearse las estructuras y facilitarse los medios para que el inmigrante y su familia puedan aprender y mantener su propia lengua, cultura e identidad.

11. Deben abrirse a nuestros inmigrantes como una cuestión de justicia y solidaridad real,

— *nuestros municipios*:

que puedan empadronarse y participar, aún quienes no pudieran acceder al proceso de regularización; que puedan votar en las elecciones locales los legalmente establecidos;

— *nuestras instituciones, asociaciones, barrios y pueblos*.

12. Es necesaria una Comisión Interministerial que tutele y desarrolle los derechos del hombre inmigrante. Entre tanto, la Dirección General del IEE debería asumir estas funciones y urgir a los distintos Ministerios para que dicten las normas pertinentes, y coordinar todas las acciones.

13. Es deber del Estado:

— Velar para erradicar los brotes de xenofobia y los nacionalismos insolidarios, que llevan a considerar a cualquier extranjero como un peligro.

— Explicar a nuestro pueblo cómo las causas de la presencia inmigrante entre nosotros echan sus raíces en el fenómeno migratorio moderno, que año tras año obligó a emigrar a nuestros patriotas.

14. Es fundamental el diálogo y la colaboración entre organizaciones no-gubernamentales y las Administraciones del Estado, Autonómico y Local, sobre la base del reconocimiento de aquéllas por éstas como interlocutores cualificados en el campo de la acción y del bienestar social.

Cual debe ser, en opinión de Aministia Internacional, un trato justo para los refugiados

1. Ninguna persona deberá ser devuelta a su país cuando en éste corra peligro de convertirse en un preso de conciencia, de ser torturado o ejecutado.

2. Todos los solicitantes de asilo deberán recibir el mismo trato, según una práctica establecida. Nadie deberá ser discriminado por sus

ideas, color, sexo, raza, lengua o religión y tampoco por su condición de inmigrado.

3. Cualquier decisión que se tome en torno a la solicitud de asilo se deberá basar exclusivamente en la situación de los derechos humanos en el país de origen del solicitante. No deberá influir el hecho de que el solicitante carezca del visado correspondiente o que haya viajado con documentación falsa o irregular.

4. Todo solicitante deberá tener inmediato acceso a una asistencia tanto legal como económica. Esta ayuda se mantendrá hasta la resolución final de su solicitud. A todos los solicitantes de asilo se les facilitará el contacto con la oficina de ACNUR, y se les deberá entregar, en el momento de hacer la solicitud, una hoja donde se explique, en su idioma, los procedimientos que tienen que seguir, y sus derechos durante el tiempo que duren los mismos.

5. Todo solicitante de asilo deberá tener derecho a recurrir cuando su solicitud sea denegada. Cuando se recurra tal decisión, el expediente deberá ser revisado por un órgano independiente.

6. Deberán existir garantías de que nadie es expulsado del país de acogida mientras no se haya decidido su solicitud o mientras dure el recurso de apelación. Se hará especial hincapié en este punto con relación a las solicitudes efectuadas en fronteras.

7. La resolución de los expedientes durará el tiempo necesario para garantizar que las decisiones adoptadas sean correctas. Sin embargo, los plazos deberán ajustarse a la legislación vigente.

8. Mientras la solicitud de asilo permanezca pendiente de resolución, los solicitantes de asilo sólo serán detenidos en caso de flagrante delito.

9. Las solicitudes de asilo no deberán ser rechazadas por «manifiestamente infundadas» o «abusivas», a no ser que se trate de un solicitante de asilo realmente fraudulento o que los motivos de dicha solicitud no estén incluidos en la Convención de 1951, en el Protocolo adicional de 1967 o en la legislación vigente. En estos casos, el expediente deberá someterse a una revisión independiente antes de expulsar al solicitante de España.

10. Cuando el solicitante de asilo haya llegado a España a través de un primer país de acogida o tránsito, no podrá ser devuelto al mismo a no ser que éste ofrezca las suficientes garantías de que se respetará el principio de «non refoulement», así como las garantías exigidas por el ACNUR.

PROCESO DE REGULACION DE INMIGRANTES

Finalmente en junio de 1991, el gobierno español ha abierto un

proceso de regulación de inmigrantes que durará seis meses y que va a permitir la regularización de gran número de inmigrantes ilegales, y de solicitantes de refugio o asilo denegados, o de aquellos solicitantes que, voluntariamente, opten por regularizarse por esta vía.

Las principales condiciones de regularización obligan a haber llegado, y poder demostrarlo, a España antes del 15 de mayo, y a conseguir una oferta de trabajo, y un compromiso de darse de alta como trabajador, al menos, seis meses.

También, con un proyecto laboral, fundamentado, se puede conseguir la regularización como autónomo.

Sin duda este hecho constituye una oportunidad única para regularizar la situación de los inmigrantes no regularizados, y servirá de paso para constatar, al menos en parte, las estadísticas sobre extranjeros en situación irregular en España.

De los datos disponibles, hasta ahora, adjuntamos, a continuación los facilitados por la Comisión de Regularización a fecha 19 de septiembre de 1991.

Recibidos	60.464
Valorados favorablemente	39.625
Requerida documentación	2.700
Antecedentes policiales	1.600
PERPOL	28.000
NIE	21.600
Resueltos	20.793
Tarjetas entregadas	18.424

Algunos comentarios a estos números y títulos:

— Los que tienen «antecedentes policiales» en general son los que habían recibido orden de expulsión. En este caso se está siguiendo el proceso previsto: se remiten los expedientes a los gobiernos civiles y comisarías para su estudio.

— PERPOL significa que tienen ya informe positivo de la policía.

— NIE que ya se les ha dado número de identificación de extranjero.

— Resuelto quiere decir que Trabajo también ha dado aprobación.

Como datos cualitativos destaca lo siguiente:

— Aumenta cada vez más la proporción de los marroquíes (ya 50 por 100); siguen los dominicanos (8 por 100), después, empatados (5 por 100), peruanos, argentinos, y filipinos.

— El 80 por 100 corresponde a 10 provincias, siendo que entre Madrid y Barcelona se llevan el 40 por 100; siguen las provincias de la franja mediterránea.

— De las tarjetas entregadas, el 91 por 100 es «por cuenta ajena» y sólo el 9 por 100 «por cuenta propia». El 70 por 100 se emplea en el sector servicios destacando un 30 por 100 en el servicio doméstico (básicamente femenino), lo que hace que en Madrid, por ejemplo, este colectivo vaya a quedar regularizado prácticamente en su totalidad. Siguen hostelería, construcción (13 por 100) y agrarios (12 por 100).

— En el conjunto, 60 por 100 corresponde a hombres y 40 por 100 a mujeres.

Con todo lo anterior se llega a pensar que se sobrepasará el número que se había estimado de 60-90.000 regularizaciones. Se podrá llegar a 90-120.000. En todo caso sin contar los familiares que ya viven en España y podrán alcanzar residencia.

BIBLIOGRAFIA

ARANGO, J.: *Peerspectivas migratorias en el Mediterráneo*, Documento, Madrid, 1989.

EDIS.: *Situación y necesidades educativas de los niños portugueses residentes en España*, Documento del Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1987.

FUENTES BOTARGUES, M. A., y otros: «Inmigrantes africanos en Lérida», en *Población*, núm. 1, (enero-marzo), Ministerio del Interior, Madrid, 1988.

GRUPO PASS (ARAGON BOMBIM, R., y otros): *Los movimientos migratorios: la inmigración*, Economía y Sociología del Trabajo (núm. 11), Madrid.

LOSADA, T.: «Los inmigrantes en España» en *Revista de Documentación Social* (Cáritas Española), núm. 66, enero-marzo, 1987.

LOSADA, T.: «Com coneixer els moviments migratoris: Ganinet d'Estudis Socials (GES)», Documento, Barcelona, 1989.

LOSADA, T.: *Segunda generación de inmigración marroquí*, Barcelona, 1989.

LOSADA, T.: «Inmigrante» en *Revista de la Delegación Diocesana de Inmigrantes de Madrid*, noviembre, 1989.

LA POLÍTICA SOCIAL EN DROGODEPENDENCIAS

DOMINGO COMAS ARNAU

1. COMPLEJIDAD Y ESPECIFICIDAD DE LAS RESPUESTAS A LOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON LAS DROGAS

1.1. Dependencia, problemas de salud y problemas sociales

Una droga se define como una sustancia con capacidad para producir dependencia, tolerancia y síndrome de abstinencia. Los usuarios habituales de tales sustancias adquieren la condición de drogodependientes a partir de un cierto tiempo y una cierta frecuencia de uso. En teoría los problemas causados por las drogas deberían referirse a este marco y considerar al drogodependiente como un sujeto que ha perdido el control sobre su propia vida y que es incapaz de tomar decisiones contrarias a la exigencia básica de seguir disponiendo de la sustancia, lo que implica una manipulación y una agresión permanente sobre el entorno. Asimismo el consumo continuo, aun en condiciones de dependencia controlada, produce un deterioro progresivo tanto en el plano psíquico, como en el físico, y en la mayoría de usuarios de casi todos los tipos de drogas aparecen, a medio o largo plazo, enfermedades mentales y trastornos psicológicos de alta intensidad y/o patologías orgánicas graves.

En este contexto una política social en relación a las drogas debería centrarse en tres objetivos:

- Evitar el inicio del consumo.
- Eliminar las situaciones de consumo y por tanto de dependencia.
- Tratar los trastornos físicos o psíquicos causados por el consumo de drogas. (División de Estupefacientes, 1987)

En apariencia las condiciones que delimitarían las políticas posibles y necesarias son claras y no se diferencian de otras situaciones (como pobreza, discapacidad, desempleo, etc...) en las que la intervención pública puede definirse con una cierta claridad.

Sin embargo en el caso de las drogas la situación es muy distinta ya que la droga que produce más problemas (el alcohol) *por el hecho de ser una droga legal y culturalmente asumida*, parece no admitir ningún tipo de política social. Así se promociona su consumo sin apenas trabas reales, existen muy pocos recursos para resolver el Síndrome de Dependencia al Alcohol (SDA), e incluso el tratamiento de los trastornos físicos y psíquicos que causa el alcohol se realiza abstrayendo el origen y causa de los mismos. No existe por tanto, salvo de forma muy tímida en los países que más desarrollado tienen el Estado de Bienestar, una política social en torno a la droga que causa más problemas.(MOSER, 1985)

Esta situación se reproduce en otras drogas, con la única excepción del tabaco en los últimos años (aunque con múltiples ambigüedades) quizá porque esta sustancia es una de las primeras causas de morbilidad y mortalidad conocidas y/o reconocidas.

Incluso en el caso de una parte de las drogas ilegales (los Opiáceos y más recientemente la Cocaína) a la que se destinan importantes recursos presupuestarios específicos, tales recursos no vehiculizan un tipo de intervención relacionada con la drogodependencia en sí, sino con una serie de situaciones que emergen a partir de la misma. Se trata de resolver problemas sociales (desde la Inseguridad Ciudadana hasta la desestructuración familiar) o sanitarios (Hepatitis, tuberculosis, mortalidad aguda, etc, ... aunque actualmente tales problemas para el colectivo de los ADVP han sido condensados bajo el epígrafe SIDA).

No hay que obviar tampoco la existencia de una «cultura profesional», tanto para las drogas legales como ilegales, que ha venido transformando las políticas públicas en modelos de intervención que trabajan esencialmente la condición de drogodependiente. Por ejemplo a partir de las Asociaciones de Ex-alcohólicos, de los Centros de Atención a Drogodependientes o de grupos privados con vinculaciones ideológicas. (GALANTER, 1986)

En cualquier caso la concepción de una política social en torno a las drogas dependerá del tipo de problema seleccionado como relevante, lo que implica la existencia de respuestas no sólo distintas sino incluso incompatibles y por tanto de objetivos y posibles resultados no comparables entre sí. *La elección de una política concreta en relación a las drogas determina a priori el tipo de resultado de la evaluación, ya que la prioridad en la elección (por ejemplo SIDA, abstinencia, normalización de hábitos, reducción de la oferta, inserción social, etc.) puede suponer el incremento en relación a otros tipos de problemas.*

1.2. Los límites políticos y jurídicos de la respuesta

En este contexto, además, el tipo de respuesta y de política posible en cada Estado depende del marco jurídico-político, del modelo de sociedad, de los referentes socioculturales e ideológicos e incluso del tipo de tradición de cada sociedad en relación a la implantación y sistema de bienestar social.

Así existen Estados en los que el consumo de drogas ilegales está penalizado (la mayoría de los europeos) mientras que en otros, como el caso de España, la despenalización se aplica con claridad.

En los Estados del primer tipo se puede plantear la opción del *tratamiento obligatorio* a los drogodependientes, pero para que la opción resulte, la red social tiene que «aceptar» el principio, colaborar en su desarrollo y el Estado disponer de medios y recursos suficientes y experimentados. Cuando no ocurre así, por ejemplo en algunos países latinos como Italia, el resultado es una norma ficticia que nadie cumple.

En España el tratamiento es por tanto voluntario, la presión social, —salvo para el caso de heroinómanos jóvenes de bajo status socioeconómico—, una de las más débiles de Europa, y por tanto la motivación directa para superar la situación de dependencia «per se», es muy baja.

No existen tampoco los recursos habituales del Estado de Bienestar tan implantados como en otros países (RODRIGUEZ, 1988), y la cultura social no asume las condiciones de una intervención profesionalizada, sino que fluctúa en un plano muy subjetivo entre la tolerancia y el rechazo (COMAS, 1988), o lo que es lo mismo, entre la demanda de castigo y la percepción de lo injustificado del mismo.

1.3. El debate sobre el modelo asistencial

La situación española recrea un difícil debate sobre el tipo de modelo asistencial adecuado para atender a las personas con problemas con las drogas. Tal debate posee diferentes niveles que conviene explicitar (COMAS, 1987):

a) *Tratamiento de la dependencia versus tratamiento de los problemas sociales y de salud causados por la dependencia.*

Las discusiones más significativas a este nivel enfrentan a los Programas Libres de Drogas con los Programas de Mantenimiento con Opiáceos y con los Programas de Apoyo y de Residuales.

b) *Uso de recursos especializados frente a uso de recursos generales.*

La discusión se plantea entre los partidarios de una red específica y especializada y aquellos que pretenden que el drogodependiente sea

tratado por los servicios generales (de salud y sociales) como un enfermo más.

c) *Grupo profesional y corporativo de referencia.*

La discusión se plantea esencialmente entre un «sector sanitario» sobre el que los médicos ejercen una clara hegemonía y un «sector social» en el que aparecen implicadas diversas corporaciones. (TORRELLA, 1988)

En conjunto, para el sector que trata profesionalmente a los drogodependientes, tanto en un espacio público como en uno privado, tanto desde un recurso situado en una red general como en una específica, tales dilemas se habían venido resolviendo recurriendo a modelos multifactoriales y por tanto multifocales (la palabra clave para definir esta opción es «psicosocial» y su correlativo «interdisciplinar»), pero en la práctica la opción que contempla la multiplicidad de estrategias y por tanto una «política con objetivos diversos que atiende a poblaciones diversas» se ha convertido en una opción más entre los distintos modelos «totales» que postulan estrategias más simples y uniformes, y que sólo admiten esta multifocalidad como mal menor frente a otros modelos totales alternativos de carácter sectario (COMAS, 1988).

1.4. **El rol del discurso social**

La complejidad para diseñar intervenciones en el tema de las drogas responde en una gran medida a la existencia de un «discurso social sobre la droga» sostenido por los Medios de Comunicación Social (MCS), formado por una serie de estereotipos y mitos, cuyas consecuencias condicionan cualquier intervención.

Así, incluso, en el plano puramente terapéutico, el tipo de trabajo viene condicionado por la concepción que tiene el sujeto de su propia situación, concepción que en una primera fase no suele ser nunca realista y ha sido inducida por este discurso social. Como ejemplo extremo cabe mencionar que la intensidad y el tipo de síndrome de abstinencia viene condicionado básicamente por el tipo de concepción que el sujeto tiene sobre el mismo más que por factores fisiológicos objetivos.

Entre los componentes más característicos del discurso social cabe citar por un lado *la sensación de impotencia ante las drogas* y por otro *la irreversibilidad del proceso del drogodependiente*, dos fantasías difícilmente superables por la intensidad con que han sido creadas y son recreadas cotidianamente por los MCS, pero que son utilizadas para manipular a la opinión pública e incluso muchas veces a los propios responsables políticos y administrativos para ofrecer modelos de

intervención totales, exclusivos y excluyentes, y muchas veces «científicos» y milagrosos a la vez.

2. EVOLUCION EN ESPAÑA

2.1. Condiciones sociales y respuesta institucional

La evolución del fenómeno drogas en cualquier país aparece íntimamente ligada a determinadas condiciones de su desarrollo socioeconómico, las cuales a su vez determinan los recursos y la capacidad de respuesta de las instituciones. (DORN y SOUTH, 1987)

En general el esquema, aplicable a casi todos los países, parte de una ausencia relativa de problemas, pasa por la incorporación de una determinada droga o grupo de drogas a su realidad cultural y por el subsiguiente ajuste de los recursos existentes a las nuevas necesidades planteadas. La respuesta institucional, la política, es por tanto casi puramente operativa, aunque condicionada por los factores que hemos mencionado en el apartado 1.

En España la evolución ha sido más compleja esencialmente por dos razones (COMAS, 1985):

— El proceso de incorporación de las drogas ilegales se realizó en nuestro país con una rapidez mucho mayor que en otros. (En 1973 estábamos en una situación equivalente a 1960 en relación a la Europa desarrollada, en 1979 la situación era equivalente).

— Este proceso coincidió con la transición política durante la que el tema fue «aparcado» frente a otras prioridades, por lo que las decisiones institucionales no comenzaron a ser tomadas hasta la mitad de la década de los ochenta.

2.2. Períodos y características

2.2.1. *Etapa previa (hasta 1968)*

Con crecientes problemas de alcoholismo y un consumo restringido y controlado de Cannabis («grifotas») y Morfina, así como un importante consumo, sin problemática social evidente, de Anfetaminas («La española» para el resto de los europeos). La respuesta institucional era nula, salvo los intentos de un grupo de Psiquiatras arropados por el PANAP para atender los problemas que causaba el alcoholismo en condiciones de absoluta precariedad, aunque tal iniciativa posibilitó la creación de las primeras Asociaciones de ex-alcohólicos y Alcohólicos Rehabilita-

dos. La sensibilidad social era nula e incluso se hablaba poco de las drogas (GONZALEZ DURO, 1979).

2.2.2. Alarma social y carencia de problemas (1969-1973)

Se dispara la sensibilidad social ante las informaciones procedentes de USA que comienzan a ocupar una parte sustancial de los MCS siendo «la droga» los alucinógenos y sus consumidores los jóvenes y peligrosos «Hippies». Aparece una fuerte respuesta institucional de carácter formal y represivo: Firma de los Convenios Internacionales, creación de la Brigada Central de Estupefacientes, del Servicio de Restricción de Estupefacientes, modificación del Código Penal y promulgación de la nueva Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social. Todos instrumentos formales sin recursos presupuestarios para realizar las tareas que les encomendaban las «exposiciones de motivos». El único recurso no represivo fue la creación de la «Comisión interministerial para el estudio de los problemas derivados del Alcoholismo y el consumo y tráfico de Estupefacientes» que dejó de ser operativa en 1974.

2.2.3. Emergencia del problema (1974-1978)

Con un importante desarrollo del consumo de drogas ilegales (desde cero hasta la «normalidad» europea) que crea alarma y drama social morbosamente explotados por los MCS, contrastando con una carencia absoluta de respuestas institucionales a pesar de las declaraciones en sentido contrario y ante el desinterés real de los grupos políticos y sociales (Partidos, AA.VV., Sindicatos, etc...) entregados a la tarea de la transición política.

2.2.4. Respuesta espontánea de los afectados (1979-1984)

Con la creación de numerosas asociaciones para dar respuesta a los problemas inmediatos que padecían sus miembros (en general padres de toxicómanos), en especial los derivados de la falta de estructuras asistenciales, lo que provoca la aparición de distintas redes y recursos en paralelo, sin jerarquización, con una falta absoluta de instrumentalización institucional, lo que produce un incremento de confusión tanto en la sociedad como en los MCS. Fuera de los grupos de afectados, que van «aprendiendo» con la experiencia, se conforma de manera dominante el «discurso social sobre la droga».

2.2.5. Implicación institucional (A partir de 1985)

Se crea el Plan Nacional sobre Drogas (PNSD), los diversos Planes Autonómicos sobre Drogas (PASD) y algunos Planes Municipales sobre

Drogas (PMSD), que articulan sistemas de protección y apoyo a la iniciativa social preexistente. La respuesta institucional se focaliza en los jóvenes consumidores de heroína lo que produce la quiebra de los pocos recursos destinados al alcoholismo. Los recursos se ordenan, se jerarquizan y racionalizan en el contexto de un referente multifocal y psicosocial. Esta ordenación implica la pérdida progresiva de protagonismo de los Servicios Sociales frente a los Sanitarios aunque la intervención sea realizada básicamente por aquellos. Aparece el fenómeno del rechazo social (oposición a la instalación de centros) al tiempo que desciende la alarma social vinculada a la Inseguridad Ciudadana y crece la relacionada con el «contagio» (SIDA y otras enfermedades).

3. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

La estructura de la respuesta pública a los problemas ocasionados por las drogas pivota sobre el Plan Nacional sobre Drogas (PNSD), que configura una serie de *mecanismos específicos* (la Delegación del Gobierno para el PNSD, los Coordinadores de las CC.AA. y los recursos específicos como las Camas de Desintoxicación Hospitalaria, las Comunidades Terapéuticas o ciertos Programas de Mantenimiento con Metadona), al tiempo que *coordina* una serie de estructuras generales de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas, de los Municipios y de la Iniciativa Social. Es por tanto a partir del PNSD como debemos intentar comprender la estructura administrativa de la respuesta a los problemas que causan las drogas, adscritos a la Dirección General de Farmacia.

3.1. El plan nacional sobre drogas

3.1.1. Antecedentes

La Administración Pública no creó ninguna estructura de respuesta hasta la firma en 1967 del «Convenio Unico de Estupefacientes» que había sido concebido por las Naciones Unidas en 1961. Según lo previsto en el Convenio al año siguiente se creó la Brigada Central de Estupefacientes y el Servicio de Restricción de Estupefacientes, adscrito a la Dirección General de Farmacia.

En 1973 se creó la «Comisión Interministerial» (ya citada en 2.2.2.) con la que se cerró el primer ciclo de respuesta institucional, si bien es cierto, como ya se ha dicho, que estas estructuras fueron poco operativas hasta la creación del PNSD, el cual fue aprobado por el

Gobierno el 24 de julio de 1985 en cumplimiento de una moción aprobada unánimemente por el Congreso de los Diputados en octubre de 1984, siendo por tanto en sus líneas básicas el resultado de un consenso político.

2.1.2. *Estructura del PNSD*

La estructura del Plan, al tener que cumplir a la vez funciones específicas y funciones de coordinación, es muy compleja y la componen diferentes organismos entre los que conviene destacar:

a) El *Grupo Interministerial*, órgano máximo de decisión, presidido por el Ministro de Sanidad y Consumo, y formado por los Ministros de Asuntos Exteriores, Justicia, Interior, Trabajo y Seguridad Social, Educación y Ciencia y Asuntos Sociales.

b) La *Delegación del Gobierno para el PNSD* es el órgano ejecutivo del Plan, tanto a nivel de coordinación como para la realización de acciones específicas.

La Delegación del Gobierno para el PNSD integra una serie de figuras políticas y técnicas (el Delegado del Gobierno, el Delegado adjunto, el Director del Plan, los responsables de programas, publicaciones, relaciones internacionales, sistemas de información, etc...) que son para la Administración Central los gestores y coordinadores de tales materias y en parte los portavoces autorizados.

c) El *Grupo Técnico Interministerial*, formado por un representante de cada uno de los Ministerios que conforman el Grupo Interministerial. Se ocupa del seguimiento técnico y presupuestario del Plan en lo correspondiente a la Administración Central.

d) La *Conferencia Sectorial*, que reúne a la Administración Central con los Responsables de las CC.AA. bajo la coordinación de la Delegación del Gobierno para el PNSD.

e) La *Comisión Técnica Interautonómica*, que gestiona las decisiones de la Conferencia Sectorial.

f) La *Comisión Permanente de Participación y Apoyo al movimiento asociativo*, que elige con carácter bianual la *Asamblea de Organizaciones no Gubernamentales* de carácter nacional (ver apartado 4) y que articula la representación de afectados, profesionales, voluntarios y todo el movimiento social en el PNSD.

3.1.3. *Líneas básicas de actuación*

El PNSD, aparte de sus funciones de coordinación, realiza con carácter prioritario las siguientes intervenciones:

1. Control del tráfico de drogas ilegales.
2. Cooperación y coordinación internacional.
3. Prevención.
4. Asistencia y Reinserción Social.
5. Investigación.
6. Fomento de la participación.

Para realizar estas intervenciones existen una serie de presupuestos cuya evolución resulta difícil de medir ya que en cifras oficiales se han ido reduciendo con los años, aunque esto no sea exacto sino una consecuencia de un mejor ajuste conceptual, ya que en 1986 se atribuyeron al PND amplios porcentajes de los gastos de personal del Ministerio del Interior, gran parte de la Educación Compensatoria y las subvenciones a las Asociaciones Juveniles del Ministerio de Cultura. En 1986 el gasto real de la Administración Central fue de 3.403 millones de pesetas, y en 1990 se alcanzaron los 5.258 millones, en ambos casos casi un tercio ha sido trasferido a las CC.AA.

En cuanto a las actuaciones reales hay que señalar una buena implantación de las referidas a Control del tráfico de drogas ilegales y a Asistencia y Reinserción Social, mientras la Prevención apenas ha iniciado su puesta en marcha.

3.2. *Los planes Autonómicos sobre drogas*

Los Planes Autonómicos sobre Drogas (PRSD) son las estructuras institucionales de coordinación de las diversas intervenciones en Prevención, Asistencia y Reinserción realizadas por las Comunidades Autónomas en el uso de sus competencias. La Consejería en la que recae la responsabilidad de cada PRSD, así como su estructura, prioridades e incluso líneas básicas de actuación son distintas en cada CC.AA. En cualquier caso hay que señalar la existencia de unas figuras de referencia, similares en cada una de ellas.

La primera es el *Consejero o figura política similar* que representa a su CC.AA. en la Conferencia Sectorial del PNSD. La segunda una figura técnica, *el Coordinador del PRD*, el cual dispone de un órgano técnico, equivalente a nivel de CC.AA. a la Delegación del Gobierno para el PNSD en la Administración Central.

Las CC.AA. disponen de competencias en todo lo relativo a Prevención (con limitaciones en los Centros Educativos si son «territorio MEC»), Asistencia y Reinserción, siendo por lo tanto las Administraciones responsables del desarrollo de los Programas a este nivel. La falta de eficacia o implantación de un programa preventivo y/o asistencial es siempre responsabilidad, por imperativo constitucional, de la

correspondiente CC.AA. La falta de comprensión de este principio bloquea el desarrollo de muchas intervenciones en el tema drogas.

Las Consejerías que deben desarrollar el PRD, y por tanto tienen responsabilidad en el mismo, son las que se ocupan de Juventud, Trabajo, Menores, Salud, Servicios Sociales y Educación.

El gasto de las CC.AA. en materia de drogas se ha incrementado con notable rapidez los últimos años, aunque estas otras no deben ser tomadas como correctas, ya que muchas CCAA atribuyen como presupuestos destinados a drogas altos porcentajes de partidas destinadas a recursos generales, cuando resulta evidente que el gasto real que generan las intervenciones sobre drogas en estas redes es muy pequeño. Cabe señalar asimismo que algunas CCAA incluyen en estas cifras los costos generados por el tratamiento del alcoholismo mientras que otras sólo se refieren a drogas ilegales.

Gasto total realizado por las CC. AA. (millones de pesetas)

<i>Año</i>	<i>Transferido</i>	<i>Total</i>
1986	1.275	3.712
1987	1.294	5.135
1988	1.876	6.896
1989	2.078	9.498
1990	2.216	12.373

FUENTE: Memorias del PNSD.

3.3. Los planes municipales de drogas

Muy pocos Municipios se han dotado de un Plan Municipal sobre Drogas (PMSD), disponiendo de este instrumento sólo los más grandes o los más sensibilizados (algunos de tamaño muy reducido), siendo la baja participación de los Municipios uno de los principales déficits del PNSD (GID, 1990). Un Plan Municipal no consiste en disponer de más o menos recursos, sino de ordenar y coordinar las competencias municipales en la materia.

Los Municipios poseen competencias en Salud y Educación y más claramente (aunque dependiendo del número de habitantes) en Servicios Sociales, y son los organismos públicos que se encuentran más cerca de los ciudadanos para atender sus demandas y necesidades.

Los PMSD pueden intervenir en temas de Prevención (incluso en los centros escolares), asistencia, reinserción social, represión del tráfico (Policía Municipal), control de establecimientos, etc... Por tanto están implicados en el tema drogas a nivel municipal, el propio alcalde y las

áreas o concejalías que se ocupen de Seguridad, Servicios Sociales, Salud, Educación, Juventud y, aunque más indirectamente, Cultura, Deportes y Planificación.

4. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONGS)

Las ONGS configuran un extenso entramado a partir del que la sociedad expresa sus demandas y articula sus respuestas en relación al tema drogas. El hecho de que el número de ONGS presentes en el campo de las drogas sea muy grande, quizá se acerque ya al millar, no significa que el grado de participación de la sociedad española en el tema sea muy elevado. Todo lo contrario, es la soledad y la incompreensión social de los afectados y sus familias lo que ha provocado esta eclosión asociativa muy especializada. Son entre 50.000 y 100.000 personas que perciben, y la mayoría de las veces padecen, el tema de las drogas en forma distinta al resto de la sociedad, que no suelen ser sujeto preferente en los MCS, y cuya situación, expectativas y discurso contrasta «dramáticamente» con el discurso del dramatismo social.

Los tipos más comunes de ONGS son:

1. *Asociaciones de afectados*, los dos tipos más frecuentes son por un lado las de padres de drogodependientes, y por otro las asociaciones de ex-alcohólicos. Comienzan a aparecer asociaciones de ex-drogodependientes o de afectados por el SIDA que son además drogodependientes. La mayoría de ellas están vinculadas a un centro o programa asistencial, bien porque la asociación se ha creado ante la carencia de respuesta pública específica (aunque la práctica totalidad de ellas tienen algún tipo de subvención) bien porque la asociación ha sido creada desde un dispositivo para apoyar y participar en tareas preventivas y/o asistenciales.

2. *Entidades privadas dedicadas al desarrollo de programas de prevención, atención o reinserción*. La mayoría de las cuales son asociaciones o fundaciones sin ánimo de lucro que desarrollan estos programas por cuenta de las administraciones públicas (mediante contratos de servicios) o por su cuenta con ayuda de subvenciones. Entre ellas se encuentran las entidades profesionales dedicadas a investigación, diseño de programas, supervisión y evaluación externa.

3. *Organizaciones de tipo general* desde sindicatos a colegios profesionales, asociaciones de consumidores, vecinos, APAS, etc... algunas de las cuales tienen programas específicos en el campo del alcoholismo o drogodependencias.

4. *Otras organizaciones* como fundaciones, servicios de empresas

o particulares, coordinadoras, clínicas privadas nacionales o internacionales, gabinetes o departamentos de universidad que realizan intervenciones puntuales en el tema.

Las ONGS de carácter nacional son miembros de la Asamblea de ONGS que intervienen en drogodependencias (unas 70 en 1990) y las que tienen un carácter autonómico o local lo deberían ser de las asambleas de las distintas CCAA y Municipios, pero éstas últimas apenas están esbozadas.

5. TIPOS DE RECURSOS Y DISPOSITIVOS

5.1. Recursos especializados

Por recursos especializados se entienden aquellos que se dedican exclusivamente a la atención, asistencia o inserción social de drogodependientes, bien desde un dispositivo general, bien como una estructura totalmente independiente (MEJIAS, 1987). Entre los recursos especializados más usuales debemos destacar:

a) Los *Centros de Atención al Drogodependiente (CAD)* y los *dispensarios antialcohólicos*, ambos de carácter ambulatorio y urbano que se utilizan además como Centros de acogida e información.

b) Las *Comunidades Terapéuticas para Drogodependientes (CTD)* en régimen de internamiento y zonas más o menos rurales, cuyo número y evolución puede observarse en el cuadro anexo.

Hay que distinguir entre las CTD que son un recurso puramente terapéutico (las profesionales) y aquellas que configuran una alternativa de vida como la Red de «El Patriarca» o las sectarias como «Narconón».

c) Las *camas de desintoxicación hospitalaria* y los *programas hospitalarios de tratamiento del alcoholismo*, recurso muy especializado, de corta estancia y para casos con indicación de desintoxicación bajo control médico. El número de «camas» disponible aparece reflejado también en el cuadro adjunto.

d) Otros recursos pueden adquirir el carácter de especializados, tanto por su dependencia, por ejemplo hospitales privados, como por su orientación, por ejemplo centros de día, talleres de inserción e incluso los Programas de Mantenimiento con Metadona cuando se realizan en espacios independientes.

5.2. Recursos generales

Los recursos generales son aquellos que realizan intervenciones o prestan servicios a toda la población y que además atienden o pueden

Recursos específicos en España (evolución)

Año	Comunidades terapéuticas	Centros ambulatorios	Camas de desintoxicación
1979	3		
1980	5	?	
1981	10	?	
1982	23	?	
1983	36	68	—
1984	51	?	—
1985	71	112	—
1986	87	170	—
1987	114	224	199
1988	120	325	204
1989	120	371	208
1990	120	403	208

FUENTES: D. Comas, «El tratamiento de las drogodependencias y las Comunidades Terapéuticas».

PNSD, «Memorias, 1986, 1987, 1988, 1989 y 1990.

atender a los drogodependientes, bien de forma específica en su proceso terapéutico, bien como un ciudadano más demandante de estos servicios en relación a los problemas sociales o de salud que un drogodependiente puede padecer en un momento determinado.

Los principales recursos generales vienen articulados por las siguientes redes:

1. La *Red Sanitaria* (del Estado, las CCAA, las Diputaciones, los Ayuntamientos y entidades privadas como Cruz Roja), y que incluye tanto la atención primaria, como los Hospitales y algunos centros especializados. Su nivel de implicación, salvo en algunos servicios de Urgencia Hospitalaria, es muy bajo.

2. La *Red de Salud Mental* (de CCAA y Diputaciones) que se ha implicado en aquellas CCAA en las que el PASD se ha vinculado de forma más o menos exclusiva a la misma.

La opción política global parece ser la de que ambas Redes asuman la totalidad de la respuesta asistencial a las drogas, aunque esto parece bastante difícil por cuanto:

— Una parte sustancial de los profesionales que intervienen en drogodependencias trabajan fuera de ambas redes.

— La red sanitaria rechaza la utilización de terapias no normalizadas médicamente, lo que excluye los métodos de origen psicosocial y sistémico más habituales en el tratamiento de las drogodependencias.

— La red de Salud Mental está muy deficientemente implantada.

3. La *Red de Servicios Sociales* (De las CCAA, de los Ayuntamientos y de las Diputaciones aunque presentes como Servicios Municipales) en la que aparecen tanto las intervenciones puramente «sociales» como las de carácter más asistencial. Estas últimas quizá debidas a que los Servicios Sociales poseen un número muy alto de Centros Ambulatorios (CAD) de carácter específico.

La reclamación que hacen los Servicios Sociales del tema drogas choca con la debilidad y reciente implantación de los mismos, así como con notables déficits en cuanto a profesionalidad salvo en los recursos con programas especializados..

4. La *Red Educativa* (del MEC, de las CCAA donde ha sido transferida, sin olvidar las competencias Municipales) y que se considera básica en la realización de Programas de Prevención. Las mayores dificultades en estos recursos residen en la falta de concreción de los programas y el rechazo de una parte del profesorado a implicarse en el tema, como consecuencia, según indican recientes investigaciones, de esta falta de concreción institucional.

5. Otras *Redes complementarias* situadas a diversos niveles de las administraciones y entre los que podemos destacar:

- Los Organismos de Juventud.
- Los Centros de Información de la Juventud.
- Los Programas de FSE.
- Los Programas del INEM.
- Los Programas de Menores.
- Los Programas de Instituciones Penitenciarias.

5.3. El programa asistencial amplio y el centro de referencia

La carencia de un modelo asistencial claro impide ordenar y clasificar los recursos de acuerdo con sus funciones, ya que éstas son distintas de un recurso a otro según sea especializado o general y según dependa de una red o de otra.

A efectos puramente operativos se suele realizar una ordenación o clasificación en tres niveles:

PRIMARIO: Nivel de acogida, diagnóstico y derivación.

SECUNDARIO: Nivel de intervención inespecífico (aunque no siempre en recursos generales) al que es derivado el drogodependiente en función de los problemas «asociados» que pudiera presentar (laborales, sociales, sanitarios, etc,...)

TERCIARIO: Nivel referido a los recursos especializados a los que

se derivan aquellos casos en los que se requiera algún tipo de atención especializada.

En la práctica el modelo no es así, ya que cuando el nivel primario corresponde a algún recurso de tipo general (sea sanitario o sea social) el caso ni es tratado ni es derivado adecuadamente, en cambio los recursos de tercer nivel, que son siempre especializados, suelen en la práctica funcionar a la vez como recursos de nivel primario y terciario.

Otra posible fórmula operativa, derivada de esta realidad, consiste en colocar en el eje de la intervención los Centros ambulatorios especializados, los cuales ejercen las funciones del nivel primario (acogida y diagnóstico), se reservan los casos que en su condición de centros especializados de tercer nivel les corresponderían y realizan las correspondientes derivaciones bien a los recursos de segundo nivel bien a otros centros especializados terciarios (como Comunidades terapéuticas o Camas de Desintoxicación).

El conjunto, tanto si es visto desde una óptica de tres niveles complementarios como desde la óptica de un Centro especializado de carácter referencial, configura lo que se ha venido en llamar Programa Asistencial Amplio (PAA), el cual integra todos los recursos que pueden y deben ser utilizados para responder a los problemas que generan las drogas.

En última instancia los PAA, a pesar de la falta de un modelo asistencial, han estructurado, en especial desde la puesta en marcha del PNSD, un conjunto de recursos que permite, al menos, un nivel de atención al drogodependiente por drogas ilegales de notable intensidad.

Número total de toxicómanos atendidos

<i>Año</i>	<i>SEIT</i>	<i>Otros centros⁽¹⁾</i>	<i>Total</i>
1984	—	6.000	6.000
1985	—	8.000	8.000
1986	—	12.000	12.000
1987	10.705	7.000	17.705
1988	15.685	5.000	20.685
1989	18.725	5.000	23.725
1990	25.118	5.000	30.118

(1) Estimación de atendidos en centros privados que no informan al SEIT.

El SEIT (Sistema Estatal de Información sobre Toxicomanías, realizado por la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas) va consiguiendo que los centros de atención le vayan remitiendo

do sus datos, aunque algunos como El Patriarca, las Iglesias Evangélicas o Centros Privados no subvencionados sigan sin proporcionarle datos. El número total de toxicómanos atendidos, suponiendo que la población total se mantenga estable como parecen señalar algunos indicadores, representa un importante porcentaje de todos los dependientes. Algunos datos nos inducen a pensar que en 1991 más de la mitad de los consumidores de heroína han acudido alguna vez a un centro asistencia.

6. BIBLIOGRAFIA

- COMAS A.: *El uso de drogas de la juventud*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1985.
- COMAS, D., y cols. (Edit.): *Reinserción Social y drogodependencias*, DG Acción Social, Madrid, 1987.
- COMAS ARNAU, D.: *Las comunidades terapéuticas y el tratamiento de las drogodependencias*, Delegación del G. para el PNSD, Madrid, 1988.
- DIVISION DE ESTUPEFACIENTES DE LA SECRETARIA DE LAS NN.UU.: «Examen por regiones del uso indebido de drogas y de las medidas tendentes a reducir la demanda ilícita». En *Boletín de estupefacientes*, vol. XXXIX, núm. 1, enero-marzo, 1987.
- DORN, N., y SOUTH, N.: *A land fit for heroin? Drug policies, prevention and practice*, McMillan, Londres, 1987.
- GALANTER, M.: *Recent developments in alcoholism* (5 vols.) Plenum Press, Nueva York, 1983-1988.
- GONZALEZ DURO, E.: *Consumo de drogas en España*, Villalar, Madrid, 1979.
- GRUPO INTERDISCIPLINAR SOBRE DROGAS (GID): *Drogodependencias: la coordinación institucional*. Madrid. Fundamentos, 1990
- MEJIAS, E.: «Indicación terapéutica en drogodependencias». En *Comunidad y Drogas*, núm. 4, septiembre, 1987.
- MOSER, J.: *Políticas sobre el alcohol en la planificación nacional de la salud y el desarrollo*, OMS, Ginebra, 1985.
- TORRELLA, J.: «Más allá de la organización corporativa: criterios para una intervención integral». En *Comunidad y Drogas*, núm. 9, septiembre, 1988.
- RODRIGUEZ, G. (Dir): *La integración social de drogodependientes*. Delegación del G. para el PNSD, Madrid, 1988.

POBREZA RURAL

ROBERTO SANCHO HAZAK

La introducción en el tema de referencia presenta inmediatamente una dificultad de posicionamiento que se deriva directamente de la doble condición de los conceptos a que hacía referencia, equívocos en términos científicos o profesionales, y claramente unívocos, en términos sociales o coloquiales. Efectivamente la gente sabe con bastante seguridad a qué se refiere cuando los utiliza, esto es, tienen un carácter unívoco y consecuentemente se aplican a multitud de elementos diferentes: pobres o pobreza es, por tanto, rural, es urbana, es familiar, es moral, es proteínica o vitamínica, es alimenticia y puede ser deseable o indeseable como la comida pobre en calorías o las pobres relaciones para personas preocupadas por su peso o sus afectos. No hay equivocidad en esa relación, de modo que todas las asignaciones del concepto que se han presentado y otras tantas posibles son congruentes con una sola conceptualización y por tanto disfrutan de un uso unívoco y análogo.

El segundo concepto igualmente se comprende con más facilidad en el lenguaje intuitivo que en el marco del análisis sistemático en el que no se tiene siquiera la seguridad de su naturaleza sociológica, económica o geográfica entre otras cuestiones que resultarán importantes para el desarrollo posterior.

ALGUNAS CONCEPTUALIZACIONES

Quizá la noción de pobreza sólo se puede concebir en términos de sociedad urbana; en los ámbitos en que se produce la evidencia intuitiva

de la misma, en los que se puede reconocer a causa de lo que los demás perciben, no de lo que se manifiesta. Por ejemplo, se reconoce siempre que la vida de los rurales —de los campesinos— es dura y penosa, pero ello no genera una problemática singular, se concibe que el campo es una pesada carga y se sugiere —en la sociedad feliz— que dicha carga debe ser repartida entre todos «para que nadie tenga que soportar durante mucho tiempo... un género de vida duro y penoso» (Tomás Moro, Utopía, 1516). También se percibe la noción de pobreza y sus elementos aunque no se mencionan como tales, en el extraordinario libro del Lazarillo, cuando éste cuenta cómo su viuda madre «como sin marido y sin abrigo se viese... vínose a vivir a la ciudad» (Lazarillo, 1959, 68) donde frecuentó las caballerizas y dio un hermano negro a Lázaro.

Retengamos cómo la ausencia de abrigo determina para esa familia la incompleta emigración desde una aldea de Salamanca, a la ciudad, para entrar en el sector servicios (lavandería, comidas y otras atenciones) en un modelo de economía espontánea. Veamos además que ni pobre ni pobreza existen en el texto, sino en un contexto no análogo: «cuando el pobrete (el ciego) iba a beber...» (significando el iluso o el confiado) pese a haber utilizado inmediatamente antes la expresión como sinónimo de escasez, al referirse a la «pobrecilla lumbre» de que disponían el ciego y él mismo (p. 86).

El carácter de la pobreza en ese momento es sobre todo un problema ligado al solipsismo eclesiástico según el cual la relación de las personas con la escasez forma parte del orden de la naturaleza o del señor o de «fortuna» de la que «con fuerza y remando algunos salieron a buen puerto» pese a que «fortuna fue con ellos adversa».

La adversidad se relaciona con el orden de las cosas, según la cual fortuna es parcial (favorece) a algunas cunas y es adversa a otros dignos de caer en el olvido. En conjunto el grupo de los lázaros van a la sepultura del olvido porque su única misión será la de realizar las funciones penosas que se generan en la ciudad, equivalentes a las funciones penosas que se derivan de las actividades agrarias.

Las relaciones entre los favorecidos y los desfavorecidos se establecen en términos de realización de los primeros, gracias a la existencia de los segundos, que les permiten la posibilidad de la caridad como vía de perfección individual, o quizá de ambos, pero en cualquier caso, de una relación de uno a uno.

Otra forma de conceptualización de los pobres es la que se deriva de las discusiones en torno a la pobreza que se producen al principio del siglo xix a raíz de la industrialización temprana en Inglaterra.

La pobreza en este esquema es una manifestación del mal funcionamiento de algún elemento de la estructura social, es por tanto una

patología, posiblemente vergonzante, de ahí que la visibilidad de la misma sea uno de los problemas y su persecución el otro.

La cuestión se planteaba en términos de legitimidad de la existencia de los pobres, es decir su declaración se convierte en epifanía, así se publican las obras de Le Play en Francia, de Howard en Inglaterra y más tarde la de Booth que daría lugar a una larga corriente de normas de protección social; todas estas normas se guiaban por un principio derivado del reconocimiento de la existencia del pobre que se define como el individuo que recibe socorros, es decir se declara al tiempo la existencia del pobre y su ayuda. Lo que *sensu contrario* implica que no existe el pobre si no existe la ayuda. Se introduce aquí otro elemento del análisis posterior que se mantiene implícito en las leyes de pobres británicas y en las leyes prusianas: La existencia de la desigualdad estructural.

Simmel, analizando el concepto, señala que el derecho al socorro para el pobre figura en la misma categoría que el derecho al trabajo, es decir deriva de la pertenencia a la comunidad y no define muy bien contra quién se puede dirigir su exigencia, más allá del punto en que las tensiones derivadas de la desigualdad serían insostenibles. Sí se puede percibir cómo siempre han existido mecanismos de ajuste del sistema, sea por emigración del excedente de población o de la promoción individual.

El reconocimiento del pobre y su correlato de reconocimiento del derecho de recibir ayuda, plantea problemas de cuantificación y de distribución de funciones entre agentes sociales de la comunidad, que van a dar lugar a diferentes formulaciones de política social de las diferentes comunidades o con más precisión de los Estados.

LAS FORMAS COLECTIVAS

Una digresión previa nos introduce en la discusión del papel de la comunidad y del individuo en las formas de declaración de la población que requieren ayudas o subsidios. Simmel se plantea cómo la acción de la comunidad (entendida en su forma más global) sólo puede hacer suya la necesidad de establecer un marco de las relaciones sociales en términos que reduzcan objetivamente las posibilidades de marginación activa y no se plantean contra los elementos que producen la pobreza, simplemente los enmarca. En un cierto número de años, los Estados han evolucionado desde las leyes de pobres y casas de trabajo del siglo Dickensiano en Inglaterra, hasta las formulaciones del modelo de sociedad del Bienestar que parece introducir derechos subjetivos en estos ámbitos, por medio de la asignación de recursos de los impuestos

como transferencias sociales a los grupos de personas necesitadas, con lo que Jackson definía como un impuesto negativo a las personas.

a) Se ocupa el Estado de asignar recursos orientados a la creación de capital social fijo (escuelas, hospitales, etc.) o caso de no acometerlo directamente a subvencionar la actividad de los privados con lo que no modifica el stock de disponibilidad de los colectivos «de riesgo» que por lo que respecta a la vivienda, significa la introducción de rentas diferenciales en algunos países (Irlanda o Alemania).

b) Prestación de servicios públicos de índole individual o colectiva como puede ser la seguridad social y los subsidios de desempleo o de jubilación.

c) Fijación de un esquema de restricciones institucionales que operan como delimitadores de las relaciones sociales al fijar límites en determinadas circunstancias (como dice Summer se establecen restricciones a la cantidad de explotación imponible a un trabajador); igualmente se puede decir del límite inferior de aprendizaje escolar pero no superior.

Estas estrategias se dirigen a la reducción de la pobreza según el esquema carencial más generalmente aceptado que significa un conjunto de flujos y stocks que se retroalimentan, perfectamente descritos por Jackson y en el que una de las claves sin duda es la renta salarial.

En el otro lado del sistema se encuentran las organizaciones no estatales que se dirigen a la lucha contra la situación efectiva de los pobres «realmente existentes» y cuya principal clave de acción es de carácter ideológico, esto es: no objetivo. Sea religioso o laico, su fundamento es la solidaridad con los miembros del grupo en tanto que miembros.

Una referencia inmediata a esta perspectiva viene resumida en la idea de la vinculación entre la pertenencia a la comunidad y su reconocimiento de tal pertenencia por los otros con su componente adicional de comunión «*in-group*» de McIver en su traducción municipal. Este enfoque adolece, sin duda de un tipo de corporativismo más rancio, según el cual los pobres de una aldea deben serlo de ella.

Dicha perspectiva, que puede ser considerada válida, cuando se mantienen enfoques gremiales decae en la hipótesis de la libertad de movimientos. Se considera improbable que nadie pueda situar de un modo específico los pobres de una zona estrictamente a esa zona. Se puede hablar con facilidad de difusión de las situaciones. Y si no, que lo digan los movimientos de población marginal favorecidos entre las dos ciudades más importantes de España, para descargar el peso de la asistencia social del presupuesto municipal de esos Ayuntamientos.

En todo caso un cierto nivel de identificación es reconocible en ese

ámbito, pero en la misma ambigüedad se perfila un segundo nivel de pertenencia a la comunidad que vuelve a operar como legitimador del derecho al socorro: La pertenencia a la comunidad ampliada que es la nación del Estado prescriptor de las ayudas.

Si la ayuda individual, benévola o institucional correspondería al primer grupo, al segundo corresponde la acción de las administraciones que vía transferencias, fomentan la provisión de stocks que forman el marco de la sociedad de bienestar, por cierto hoy en crisis relativa.

Un tercer nivel del derecho al socorro se contempla en el máximo nivel de generalidad: la pertenencia al generoso. Esta formulación, definitiva, parece implicar una suerte de noción de solidaridad básica que corresponde al ser humano en tanto que tal y que representaría el nivel más básico de socorro contemplado por las sociedades que suele tener, incluso, expresión legal; es imperativo prestar socorro en un cierto número de situaciones, lo que da lugar a los niveles más esenciales de protección.

Si se sigue este razonamiento, se puede ver que con esta aproximación hemos situado la discusión en el punto más conveniente para la introducción de la pobreza en el territorio, la pobreza rural o la pobreza en el medio rural, según se quiera.

POBREZA TERRITORIAL

En realidad se dice que una tierra es pobre cuando carece de elementos nutrientes suficientes para mantener una cosecha, en un año cuando menos. Lo que implica una valoración de las tierras por su capacidad de respuesta a la explotación. Es obvio que en este análisis, esta aproximación edafológica solo es relevante si la relacionamos con la necesidad de recursos. Esa tierra necesita nutrientes aportados desde fuera para cumplir su función: ser explotada. Así, la ausencia de recursos no es sino un problema de distribución, ya que como decía J. de Castro razonar de otro modo es entregar la responsabilidad del hambre a los hambrientos, según la cual el hambriento tiene hambre porque es un hambriento, casi del mismo modo que para los ambrosianos el criminal comete crímenes porque es un criminal y como los criminales natos, los hambrientos merecen un castigo ejemplar que los aisle hasta acabar con la especie. El argumento no es una bausana sino una muy específica posición de Malthus y los maltusianos. Véase si no este párrafo del Ensayo sobre el principio de la población:

«Un hombre que nace en un mundo ya ocupado, si su familia no puede mantenerlo, o si la sociedad no puede emplear su trabajo, no tiene el menor derecho a reclamar una porción cualquiera de alimento; en

verdad sobra en este mundo. En el gran banquete de la naturaleza no hay cubierto para él. La naturaleza le ordena que se vaya, y no tarda en ejecutar su mandato por su propia mano, si el intruso no puede recurrir a la compasión de algunos de los invitados al banquete. Si éstos se corren para dejarle un sitio, al instante se presentan otros intrusos que piden el mismo favor. El rumor de que hay comida para los que lleguen llena la sala de una multitud que reclama. El orden y la armonía del festín están turbados; la abundancia se convierte en hambre y la felicidad de los convidados queda destruída por el espectáculo de miseria que reina en toda la sala y por el inoportuno clamor de aquellos que están enfurecidos con razón por no haber hallado los alimentos con que se les había enseñado a contar. Los convidados comprenden demasiado tarde el error cometido al desobedecer las órdenes estrictas respecto a los intrusos, dadas por la gran anfitriona del banquete.»

Esta parábola fue retirada de las ediciones sucesivas por encontrarse excesivamente cruda. Sobre todo dado que en esos años se estaba discutiendo las leyes de pobres (de beneficencia) en la que se argumentaba, en términos de fisiocracia, que los más pobres aportan a la nación un recurso que engrandece: población. En realidad la discusión se venció a favor de Goldwin y Marx y las leyes de pobres (retiradas en el momento en que Malthus publica) se consolidaron en forma de casas de trabajo y en otras no muy estimulantes fórmulas de protección.

La idea del crecimiento de la población como amenaza se contempla claramente en términos territoriales al ser asumida por Ricardo en cuanto que el crecimiento de los salarios hace crecer la población y el crecimiento de la población hace decrecer el rendimiento de la tierra, es decir hace descender el volumen de alimentos por capita destinado a lo que denominó banquetes, Malthus.

El elemento más relevante de la pobreza, tanto en términos individuales, como sociales o territoriales, es la estructura del reparto de los recursos y por tanto la asimetría en la posición social, no así las capacidades del suelo que no son operativos, como elemento de valoración de la situación. Dicho de otro modo, las formas de pobreza mayor o menor de una región no explican su importancia relativa, si no se relacionan con otras componentes de la organización social como puede ser la estructura de la tenencia de la tierra, la importancia de las zonas de circulación económica y las expectativas de organización de las fuerzas sociales existentes. Singularmente la del mercado y el salario.

Josué de Castro cuenta como en 1943, al constituirse la comisión para la alimentación de la que surgiría la FAO, se sugirió la creación de una autoridad mundial de organización de la alimentación como un Fondo Regulador; ciertamente la idea fue rechazada por las potencias europeas, dando lugar a una FAO esencialmente consultiva y con un

escaso margen de eficacia, en todo caso mayor en la atención a la creación de alimentos que en su distribución.

En el análisis de las zonas rurales pobres es el camino de aproximación más habitual y sin duda más realista es el de la determinación de las zonas territorialmente que han quedado al margen de los circuitos económicos más relevantes, analizando no sólo los efectos de esa marginación sino también las causas de la existencia de las comarcas desfavorecidas, o deprimidas, o atrasadas, o sin más pobres.

TIPIFICACIONES COMARCALES

En realidad la determinación de las comarcas pobres o desfavorecidas tiene como premisa esencial la indicación de esas mismas comarcas pobres o no. Quiero decir que la condición de pobre, aplicada a una comarca, representa la evaluación de una realidad anterior: la comarca, a no ser que se trate de nuevo de definir regiones o zonas «naturalmente» o intrínsecamente pobres como se hablaba de pobres natos.

No creemos que esa sea una vía efectiva de aproximación a las situaciones de pobreza territorial. La definición de las áreas rurales pobres con el mismo sentido funcional con que se establecen las comarcas para cualquier otro propósito. Un esfuerzo en esta dirección de escasa productividad en nuestra opinión, fue cometido por el profesor Mella Márquez, de la Universidad Autónoma de Madrid, que utilizando el bagage estadístico más acreditado trató de definir las áreas comarcales de pobreza en función de las variables más directamente relacionadas con la situación económica, lo que le llevó a analizar 235 variables en un modelo de análisis factorial que buscaba determinar ámbitos homogéneos deducidos de los factores de carga que se pueden presentar como indicador objetivo de desfavorecimiento, del que eliminando las variables redundantes quedarán 18 independientes que expresan los seis factores del análisis. Sin entrar en la discusión metodológica que está por completo fuera de lugar, la localización de unas zonas desfavorecidas objetivas, representa la existencia, su reconocimiento implícito al menos que en realidad asume como explicativa la correlación estrecha y positiva naturalmente entre el nivel de ruralidad y el nivel de depresión, lo que convierte el bagage sofisticado en una estrategia de combate sobredimensionada.

En realidad este es un tema de la definición de áreas homogéneas, que ha tenido un considerable desarrollo en los estudios regionales para algún propósito funcional y en el desarrollo regional, pero que creemos no resulta relevante a los propósitos de determinar las áreas de pobreza, mucho más si aceptamos como válida la intercorrelación entre rusticidad

y depresión. En ese caso los espacios que sirven de referencia son, en nuestra opinión, los espacios definidos por la comarcalización agraria, esto es de homogeneidad, de la que se derivará, en los casos de rusticidad, la homogeneidad en la pobreza. Y no al revés.

Las comarcas que el Ministerio de Agricultura delimitó, alcanzan el número de 322, cuya base de agrupamiento es un cierto grado de homogeneidad de la agricultura que quedan en categorías de áreas forestales, ganaderas, agrícolas extensivas y otras que caracterizan los sistemas agrícolas en el sentido que manejó Lynn T. Smith y más tarde Ester Boserup como un conjunto interdependiente de procesos de tenencia de la tierra y sistemas de poblamiento en que se articulan las relaciones sociales y las fuerzas sociales.

Desde el punto de vista de los parámetros constante de la pobreza territorial, los argumentos básicos para diferenciar las áreas o comarcas con un elevado grado de depauperización en la estructura, se derivarán de dos grupos de elementos significativos.

En primer lugar el despoblamiento es un indicador, generalmente aceptado de un territorio, sobre todo por la considerable cantidad de efectos inducidos que comporta. Este despoblamiento referido a la escasa población actual, viene dado por la densidad de habitantes por unidad de superficie que señala umbrales de desertización para determinados ámbitos agrarios y rurales demográficos.

En el mismo paquete se incluye la pérdida de la población como parte dinámica de despoblamiento, esto suele evaluarse por medio de la tasa de crecimiento o regresión acumulativa de la población, que viene a evaluar el efecto acumulativo que tiene el aumento o pérdida de la población a través de su retroalimentación.

Que sean pocos habitantes no implica necesariamente que sean de escasos bienes, salvo de un modo algo extraño: si fueran ricos habría más gente que se dedicaría a muchas cosas diferentes.

Con ello introducimos el tercer indicador que utilizaremos para delimitar las zonas más pauperizadas: la escasa diversificación en la actividad, criterio igualmente reconocido como significativo a estos efectos.

Se interpretará que la diversificación de la actividad es escasa cuando se produzca una concentración de población activa superior al 50 por 100 en el sector agrario.

Desde el punto de vista demográfico, que utilizaremos como patrón básico para la determinación de los ámbitos territoriales cuya estructura organizativa, según se indicó en la Cámara Agraria nos determinó la siguiente distribución de cada uno de los parámetros.

El cuadro indica la importancia que tiene cada uno de los indicadores respecto a la calidad de área agraria de las diferentes comunidades

**Cuadro 1. Características demográficas.
Porcentaje Zonas Comarcales afectadas**

	<i>Tasa de p. activa agraria 50 %</i>	<i>Densidad población 20 h/km.</i>	<i>Tasa de regresión 2,5% anual</i>
Andalucía	16,36	23,64	10,91
Aragón	9,52	71,43	28,57
Asturias	20,00	20,00	10,00
Baleares	0,00	0,00	0,00
Canarias	0,00	12,5	0,00
Cantabria	33,31	50,0	0,00
Castilla y León	10,17	54,24	42,37
Castilla-La Mancha	3,12	68,75	37,5
Cataluña	2,86	25,71	2,86
Extremadura	4,55	54,55	31,82
Galicia	26,67	6,67	0,0
Madrid	0,0	16,67	0,0
Murcia	0,0	0,0	0,0
Navarra	0,0	20,0	0,0
Rioja	16,7	50,0	50,0
País Valenciano	8,0	24,0	4,0
País Vasco	0,0	37,5	25,0
Todos	10,56	38,51	19,88

autónomas de cada una de las 322 comarcas agrarias que forman el mosaico territorial en que se reparten las comunidades o las provincias; las cifras indican sencillamente la cantidad de esas comarcas que se encuentran dentro de los umbrales señalados antes aisladamente. Es decir, hemos encontrado un total de 34 comarcas con una concentración de la actividad agraria superior al 50 por 100; 64 comarcas han perdido algo más de la mitad de su población en los dos últimos censos de población en tanto que el despoblamiento generalizado (zonas con menos de un habitante cada cinco hectáreas [una persona cada dos Plazas de España o para un Pinar del Rey]).

Si tratamos de integrar esas informaciones, deduciremos de ese conjunto las comarcas que son muy agrarias, pero están muy pobladas como es característico de las regiones del norte húmedo o con otras características del este con agricultura comercial. Al efectuar ese análisis se ha podido determinar una convergencia de los datos de despoblamiento y agraricidad que afecta a un total de 32 comarcas cuya distribución e importancia se muestra en el Cuadro 2.

El cuadro 2 detalla así las zonas que entran dentro de los parámetros tradicionales de la depresión o desfavorecimiento en términos territoriales.

El conjunto se puede referir a sus propios entornos territoriales para conocer el alcance que se puede dar a cada grupo ampliado como es la Comunidad Autónoma, siendo así que la desigualdad de la distribución espacial de la riqueza no significa que se produce equidistribución a ningún nivel, comprobamos la importancia que este colectivo marginalizante, tienen en ese ámbito espacial.

El Cuadro 3, que se reproduce más adelante señala algunos datos que creemos relevantes:

En primer lugar es evidente que no se recogen en estas proporciones a todos los pobres de las zonas rurales, ni se pretende hacerlo, pero se señalan las zonas rurales más pobres en términos demográficos, que, aun sin necesidad de confesarse fisiócrata, implican un parámetro de riqueza indirectamente. Una cuestión que puede comentarse del cuadro anterior deriva de la constatación de la extraordinaria importancia que tiene la actividad agraria en estas zonas y ello no sólo porque venga determinada por los parámetros elegidos, sino porque adicionalmente se comprueba que el peso de la actividad agraria en estas zonas rurales despobladas, es comparativamente más alto que en el conjunto de las actividades implicadas: en efecto, salvo la importancia que se quiera atribuir a la agricultura valenciana, única agricultura y exportación que ha conectado con las áreas pobres por causa de una zona típicamente marginal, enclavada en otra comunidad autónoma, en todos los demás casos el peso de la población activa respecto a los totales regionales es mayor, incluso cinco veces mayor que el peso de la población residente, lo que equivale a decir que las zonas rurales pobres utilizan sobre todo, una actividad rural agraria que predominantemente, será de resultado económico igualmente marginal, por mor de la coherencia de los sistemas de ocupación del suelo mencionados antes. Destacamos sobre todo el importante peso de la actividad agraria en la Comunidad Autónoma de Cantabria que, a su vez, es una de las más agrarias y que sin embargo, no forma parte de las regiones de bajo índice de desarrollo, precisamente gracias al sector agrario costero. Se añade una complicación, por causas añadidas, que su dispersión en el espacio hace más costosa y más inatendible que la correspondiente a las zonas marginales urbanas, que de una u otra manera siempre han sido tomadas en consideración, sea por la vía contributiva, sea por las vías asistenciales.

Puesto que están tomándose como base del análisis la población rural, y su correlato se considera como definido por la comarca agraria, se seguirá desde la pobreza demográfica, más allá de la natural dispersión derivada de la misma actividad, se analizará aún otra componente de la actividad que se vincula a la población rural y a la

Cuadro 2. Comarcas con una densidad 20 h./km ² y una tasa de actividad agraria superior al 50 por 100 y una regresión superior al 2 por 100 acumulativo anual						
		Superficie total (k ²) A. Agraria	Población 1981	Total 1960	Población	
02	Albacete	Manchuela	1.624,9	29.355	41.726	4.673
02	Albacete	Sierra Alcaraz	1.859,9	14.784	30.803	2.449
02	Albacete	Sierra Segura	2.169,2	23.109	37.825	4.143
04	Almería	Los Vélez	1.141,6	13.006	20.134	2.341
04	Almería	Río Nacimiento	799,6	11.117	18.568	1.622
04	Almería	Campo Tabernas	1.200,8	15.521	23.551	3.300
05	Avila	Barco Avila-Piedrahita	1.177,6	18.549	35.312	3.119
05	Avila	Gredos	818,6	8.452	15.015	1.827
06	Badajoz	Alburquerque	1.272,7	20.996	33.421	3.700
09	Burgos	Paramos	1.050,7	3.464	10.891	878
16	Cuenca	Serranía Baja	2.491,6	14.383	27.620	2.340
18	Granada	Huescar	1.802,2	23.511	35.409	3.835
18	Granada	Alhama	967,1	18.205	32.610	3.928
23	Jaén	El Condado	1.653,0	26.177	40.627	3.837
23	Jaén	Sierra de Segura	1.937,1	31.686	54.953	5.174
24	León	La Cabrera	1.277,3	7.010	16.002	2.146
24	León	Sahagún	954,2	10.384	19.665	2.155
26	Rioja	Sierra Rioja Baja	408,9	1.921	5.947	355
27	Lugo	Montaca	1.781,0	34.513	50.986	12.215
33	Asturias	Cangas de Onis	1.019,4	15.833	25.716	3.561
34	Palencia	Saldaca-Valdivia	1.047,1	10.948	19.246	2.188
37	Salamanca	Ledesma	1.003,7	8.727	15.597	1.457
39	Cantabria	Liebana	572,6	6.882	10.696	1.819
39	Cantabria	Tudanca-Cabuérniga	698,2	6.056	9.427	1.257

Cuadro 2 (Cont.)						
39	Cantabria	Asón	447,0	8.367	11.538	1.964
42	Soria	Tierras Altas y V. Tera	1.238,9	4.772	14.977	1.282
44	Teruel	Serranía de Albarraçín	1.603,8	6.135	12.719	1.177
44	Teruel	Maestrazgo	2.393,8	9.313	19.732	2.088
46	Valencia	Rincón de Ademuz	370,5	3.758	7.242	691
49	Zamora	Aliste	1.938,1	22.925	37.265	6.850
49	Zamora	Sayago	1.456,0	14.940	26.126	3.198
50	Zaragoza	Daroca	1.233,4	8.937	18.782	1.639
Total				41.410,5	780.128	93.208

Cuadro 3. Peso de las zonas pobres de las CC. AA.						
	<i>Sup. total k²</i>	%	<i>Población 1981</i>	%	<i>Activos agrarios</i>	%
Andalucía	9.501,4	10,88	139.223	2,12	24.037	5,80
Aragón	5.231,0	10,98	24.385	2,01	4.904	7,04
Asturias	1.019,4	9,65	15.833	1,40	3.561	7,49
Cantabria	1.717,8	32,37	21.205	4,15	5.040	20,71
Castilla-León	11.962,2	12,74	110.171	4,27	25.100	12,58
Castilla-La Mancha	8.145,6	10,28	81.631	5,01	13.605	10,31
Extremadura	1.272,7	3,06	20.996	2,00	3.700	3,37
Galicia	1.781,0	6,02	34.513	1,25	12.215	3,86
Rioja	408,9	8,25	1.921	0,76	355	2,35
Comunidad Valenciana .	370,5	1,61	3.758	0,10	69	0,05
Todos	41.410,5	9,79	453.636	2,13	92.586	6,28

población agraria: las posibilidades del suelo como fuente de renta, dándose por supuesto que no existen otras fuentes de riqueza sectoriales (excepción hecha de las rentas invisibles que requerirán comentario aparte).

Se analizarán los parámetros territoriales referidos a la riqueza agraria el primero, y a la riqueza en general el segundo. Introduciremos igualmente un factor de conversión que permita estimar la correspondencia entre los Valores Añadidos Brutos y las Rentas comarcales y las referiremos a la población total y activa.

LA JERARQUIA DE LA DEPRESION

Así como el concepto de pobreza requiere la utilización de gradientes que conceptualicen el recorrido que va desde la miseria de lo marginal absoluto, hasta las formas de privación relativa que en el esquema, interesante aun a costa de un excesivo marginalismo marshalliano separa el grupo de pobreza por ausencia de flujos regulares (de alimentos, de salarios, de cuidados, etc.) que representan cantidades de algo a lo largo de la variable temporal; los stocks representan las situaciones de privación relativa que afectan al gradiente de la pobreza relativa a distintos contextos y que representan una cierta cantidad de algún elemento en algún momento (existe un stock determinado de educación, de seguridad, de vivienda, de servicios, etc.) que representa una situación social en el momento y en el ámbito que se quiera fijar que implica la valoración de las variables mencionadas como niveles medios del conjunto (los stocks y su distribución más o menos desigual) y adicionalmente los niveles más bajos de los grupos que se referirán a las áreas con problemas de flujos.

La implicación de la noción de lo stocks para el análisis que sigue, será facilitar la determinación de niveles en los que podemos situar los ámbitos de pobreza territorial en España a partir de la reducción efectuada, pero sin restringirse estrictamente a la misma, por la necesaria exigencia de mención de los aspectos estructurales ligados al ámbito de pobreza.

En primer lugar, el mapa siguiente señala la importancia de las zonas distinguiéndolas en cuatro grupos, en función de los parámetros demográficos mencionados y de los parámetros de riqueza agraria igualmente mencionados.

En el criterio de renta, hemos considerado poco pertinente la aproximación a la renta per cápita que se deduce del procedimiento de cálculo por regresión de las actividades económicas locales que utiliza el Banco de Bilbao, y en su lugar nos concentramos en el indicador de

Valor Añadido Bruto del cual se ha podido efectuar una aproximación a los valores comarcales de las zonas seleccionadas como áreas de pobreza territorial. Según este procedimiento —y con relación al Valor Añadido Bruto a precios de mercado para la agricultura— obtenido a partir de las contabilidades regionales y distribuido en función de las superficies y rendimientos de cada comarca, se pudieron determinar los valores que indica el cuadro 4 para las comarcas reseñadas.

Las comarcas de Aliste, Sagayo en Zamora y la Montaña de Lugo, se constituyen en las más significativamente atrasadas en cuanto a la eficiencia de la agricultura. Lo que evidentemente nos dirige de nuevo a la cuestión de la estructura de la tenencia y de la agricultura, dado que las tierras del norte no son las peores ni las menos productivas (su productividad por hectáreas es la más alta), sin embargo, la productividad por activo o por unidad técnica de trabajo humano es la más baja y ello debido a la alta población relativa que caracteriza las zonas, rurales o no, de Galicia, pese a la alta pérdida de población.

Las comarcas de Zamora simultáneamente implican los niveles más bajos de productividad por activo, con los niveles más bajos de eficiencia del suelo sometidos a procesos de barbecho que rebasan el 33 por 100 de la tierra sometida a cultivos herbáceos. Del conjunto de las zonas únicamente se destacan en posiciones próximas al promedio de Valor Añadido Agrario, las comarcas de la Sierra de Rioja Baja, la de Rincón de Ademuz y la Sierra de Alcaraz, todas ellas con aprovechamiento forestal que, efectivamente, incrementa la renta y el producto imputado al territorio, pero en absoluto imputable a la población por representar ingresos ajenos.

Finalmente, en este repaso por el ámbito de las zonas desfavorecidas, señalaremos la presencia de dos factores nuevos para la matización de las zonas más desasistidas de población y recursos: la edad de los que producen las rentas como indicador relevante del envejecimiento general de estas áreas. Compararemos para este propósito la presencia de empresarios dedicados a la agricultura a tiempo completo, con los que no se ocupan de la agricultura exclusivamente, esto es los que son titulares de explotación entre los que, dado el ámbito territorial tomado en consideración no es razonable esperar encontrar terratenientes, con lo que entendemos que los empresarios que estamos analizando son los pequeños agricultores que constituyen el campesinado al cual se han aplicado los duros argumentos que utilizó Bruyer entre otros.

La proporción de empresarios que se dedican con preferencia a la agricultura, no es especialmente alto: un 38,78 por 100 en el conjunto de estas zonas, siendo el conjunto del estado 14,3 por 100, lo que indudablemente se explicaría en función de los bajos rendimientos de la agricultura mencionados antes. Aún más, el 28,78 por 100 del total

Cuadro 4		
<i>Provincia</i>	<i>Comarca</i>	<i>VAB UTAT</i>
Almería	Los Vélez	771,57
Almería	Río Nacimiento	360,65
Almería	Campo Tabernas	598,02
Granada	Alhama	1.013,83
Jaén	El Condado	860,02
Jaén	Sierra Segura	969,90
Teruel	Serranía de Albarracín	607,36
Teruel	Maestrazgo	652,42
Zaragoza	Daroca	918,13
Oviedo	Cangas de Onis	395,04
Santander	Liébana	359,89
Santander	Tudanca-Cabuérniga	422,58
Santander	Asón	350,91
Avila	Barco Avila-Piedrahita	474,94
Avila	Gredos	759,23
Burgos	Páramos	519,71
León	La Cabrera	333,65
León	Sahagún	572,68
Palencia	Saldaña-Valdivia	662,51
Salamanca	Ledesma	581,44
Soria	T. Altas y Valle Tera	695,09
Zamora	Aliste	235,19
Zamora	Sayago	230,28
Albacete	Manchuela	965,01
Albacete	Sierra de Alcaraz	1.258,48
Albacete	Sierra Segura	770,53
Cuenca	Serranía Baja	1.094,60
Badajoz	Alburquerque	876,20
Lugo	Montaña	271,96
Logroño	Sierra Rioja Baja	1.047,77
Valencia	Rincón de Ademuz	1.173,52

de los empresarios a dedicación completa son personas que han rebasado los sesenta años y posiblemente la tendencia se estará acelerando, dado que los datos de los que se está haciendo uso corresponden al Censo de 1982.

Aun con relación a estos datos no muy esperanzadores, se puede establecer un marco adicional de jerarquización de la marginación si se aprecia que en la montaña de Lugo esta proporción alcanza el 44,03 por 100 y en Cangas el 39,45 por 100.

Un comentario adicional requiere la introducción de la estimación de la población empleada de las zonas rurales que no ha sido utilizada,

por haber primado la variable demográfica en lugar de esta otra que suele vincularse a las zonas de agricultura extensiva y explotaciones extensas, como son los casos de las Comunidades Andaluza y Extremeña, en los que la explotación promedio crece y además la población activa agraria no empresaria es muy elevada. El marco de esta pobreza se constituiría en un algo diferente basado, esencialmente, en la estructura de dominación de clase de la cual y como origen de pobreza, se han publicado algunos trabajos recientes de los que cabe destacar el de Tomaskovick sobre el Mercado de Trabajo y la estructura industrial en el medio rural como fuente de pobreza o de empleo marginal, que elabora a partir del trabajo de Quevit bastante consolidado acerca de los servicios a las explotaciones agrarias y los servicios a las industrias en el proceso de industrialización rural que genera zonas de pobreza no territorial, sino sectorial.

Un análisis de las zonas de pobreza española se ha efectuado por un número importante de analistas que se han aplicado a estudiar a través de encuestas la población que, residiendo en el medio rural con un nivel de ingresos inferior a la mitad del salario mínimo interprofesional, lo que sin duda es una buena referencia, pero que no se puede considerar demasiado establecido que en el medio rural profundo, como los ámbitos determinados por nuestro análisis territorial, debe establecerse un mecanismo de ingresos reales a partir del autoconsumo y las fuentes de ingresos, aunque esto sí es evaluable por encuesta, de la aparición de rentas invisibles más generalizadas cuanto más generalizado es el envejecimiento de la población: los pagos de pensiones por la Seguridad Social se constituyen no sólo en una fuente de renta, sino en una importante fuente de renta monetaria que permite situar el papel del viejo en una posición todavía clara y definida a diferencia de lo característico de las zonas industriales urbanas.

Los pobres de las zonas pobres

En realidad, el análisis territorial supone que la totalidad de la población de un área desfavorecida, es desfavorecida y dados los niveles de equipamiento y dotación de esas zonas, parece una conclusión lógica, puesto que la pobreza relativa o la concreción de privación relativa hacia el exterior resulta, evidentemente, más significativa que la relativa a los propios convecinos.

No obstante, y con las limitaciones comentadas antes, se realizó una investigación entre 1.500 campesinos perceptores de más de la mitad del salario mínimo interprofesional, cuyas características son las siguientes:

El 63,4 por 100 de la muestra tenía más de cuarenta y cinco años y

el 17,6 por 100 más de sesenta y cinco años, concentrándose la población más vieja en las zonas minifundistas de la España húmeda, en coherencia con lo visto anteriormente y siendo más alta la proporción a medida que el pueblo es más pequeño.

La composición y tamaño familiar es ciertamente característico de las zonas desfavorecidas (proletarias) en el sentido de que en el tamaño medio de las mismas es muy superior al promedio nacional. El 45 por 100 de las 1.570 familias analizadas, rebasaban los cuatro miembros de la unidad familiar en el sentido estricto, es decir una sola fuente de ingresos de un solo cabeza perceptor de rentas y todo ello dentro de una tradición emigrante que si bien ha cedido, en todas partes ha generado una cultura específica de la emigración y un aprendizaje a ella orientado.

LOS ELEMENTOS CULTURALES

Uno de los mecanismos de retroalimentación de la pobreza más profundamente estudiado, es aquel que señala con claridad la vinculación entre pobreza de recursos y pobreza de instrumentos de autoconciencia (sea de clase, sea de mejora individual) si no es el concepto que ya introdujo Giddins que se refería al campesinado como poseedor de conciencia «de género», la ausencia de conciencia de clase lleva igualmente a la atonía ideológica característica de estas zonas (desinterés o conservadurismo o reaccionarismo) que no puede vincularse a las rebeliones campesinas que ha sido analizado desde Hosbawn.

El nivel cultural del grupo estudiado, sitúa el analfabetismo al 13,6 por 100, cifra elevada, pero no espectacularmente elevada, debido fundamentalmente a la existencia de dos grupos singulares de población campesina pobre: el grupo de montañeses o de zonas del sur (Extremadura y Andalucía) se encuentra con proporciones de analfabetismo entre el 16 y el 24 por 100 (bastante superiores a cualquier media) mientras que las zonas más vinculadas a una tradición emigrante, la Castellana y el norte húmedo, se encuentran en tasas de alrededor del 7 por 100. El 57 por 100 del conjunto tiene la formación equivalente al certificado de estudios (saber leer y escribir).

Una explicación plausible de esta diferencia viene dada por la persistencia de una tradición migratoria en el norte y aunque más reciente, muy profunda del éxodo rural castellano, que favorece la valoración «instrumental» de la cultura: «sirve para irse». Así se realizaron en los años del éxodo rural sucesivas investigaciones entre alumnas y alumnos de las escuelas y una pauta de respuesta común era la conciencia de utilidad futura de lo que se estudia en la escuela y su desconexión con el medio.

LA SITUACION LABORAL

Una de las más notables características del mundo agrario, rural de agricultura no comercial, es la sobrecarga de la población jubilada y consecuentemente la población ocupada alcanza tan sólo al 52 por 100 del total investigado, identificándose un 20,6 por 100 de jubilados perceptores o no de subsidios y otro 20 por 100 de parados perceptores o no de subsidio de desempleo.

En primer lugar puede hablarse con seguridad de una fuente de numerario en estas zonas rurales procedentes de los subsidios de la Seguridad Social: dicho de otro modo la jubilación equivale a una situación de privilegio en las zonas rurales desfavorecidas.

El segundo de los elementos que podemos considerar como más relevante es el paro que afecta a una proporción muy considerable de los cabezas de familia de la zona latifundista, que no ha sido tomado en consideración en nuestro trabajo, por corresponder a zonas de mayor riqueza y mayor desigual en las que, el elemento más importante no es la población, sino la desigualdad estructura del sistema de ocupación del suelo o de otro modo la estructura de dominación.

Así, en la investigación se evidencia cómo el paro crece en importancia a medida que crece el tamaño de los municipios.

Una parte de ellos considerable, percibe algún tipo de subsidio, en el que se incluye de un modo discutible el Plan de Empleo Rural, que garantiza ingresos complementarios y eleva la cifra de población subsidiada.

Dadas las fuentes de ingreso, por tanto, de estas áreas rurales se puede establecer un cuadro de distribución de los ingresos efectivos (excluido el autoconsumo) cuya estructura viene a ser la siguiente:

El 37,8 por 100 del Ingreso Medio procede de las diferentes prestaciones sociales que inciden en estas áreas y el resto se distribuye en cuota aproximadamente igual entre las rentas agrarias (producción, venta y valoración) y la renta del trabajo dentro de la zona o fuera en trabajos de temporada.

Finalmente, la mitad de los ingresos de origen subsidiado se constituye a partir de la pensión de jubilación (44 por 100).

CONCLUSION

Posiblemente uno de los elementos más contemplados del análisis de la vida rural marginal, ha sido el del aislamiento de estas poblaciones; esto, con ser cierto, no es en absoluto un único factor explicativo, salvo

que aislamiento ha significado separación de la atención por parte de los poderes públicos y falta de autoorganización local.

La falta de autoorganización ha llevado a la rotura del elemento de identificación local, que puede facilitar la iniciación de una acción dinámica de toma de conciencia.

En este sentido, cabe plantear cómo algunas de las políticas de desarrollo rural que se acometen en la actualidad en el marco del Desarrollo Regional de la Comunidad Europea, contempla como objetivos prioritarios (Ejes) la acción en las infraestructuras de comunicación y la promoción de programas de formación y animación social en estas zonas rurales que no se integran en el marco del Fondo Social Europeo de lucha contra la pobreza, pese a que en el mismo se hayan situado programas regionales de ámbito rural, especialmente en Galicia.

C) EMPLEO

LOS PARADOS DE LARGA DURACION Y LA PROTECCION SOCIAL

INMACULADA CEBRIÁN, LUIS GARRIDO Y LUIS TOHARIA

1. INTRODUCCION

Uno de los aspectos más preocupantes de la situación de crisis económica por la que ha pasado la economía española en la segunda mitad de la década de 1970 y la primera de 1980 ha sido no sólo el elevado volumen de parados que la sociedad ha tenido que soportar sino la prolongada permanencia de las personas en esa situación de desempleo. La situación parece haberse aliviado algo con la recuperación del empleo iniciada en 1985, pero no lo suficiente. De hecho, a veces se ha afirmado que el problema de la duración del paro se ha seguido agravando durante el período de recuperación. La cuestión fundamental que plantea la prolongada duración del paro a pesar del extraordinario crecimiento del empleo es en qué medida nos encontramos o no ante una bolsa de personas que no pueden salir de su situación o no tienen incentivos para hacerlo. Ello no sólo tiene consecuencias desde el punto de vista macroeconómico, pues dicha persistencia podría explicar la fuerte resistencia observada de los salarios a descender a pesar del persistente nivel de desempleo (fenómeno que los economistas denominan «elevado paro de equilibrio»), sino —y sobre todo desde la perspectiva de este libro— de la política de protección social de los parados.

El objeto de este artículo es analizar los rasgos característicos de los parados de larga duración, tratando de discernir, en la medida de lo posible, si nos encontramos efectivamente ante una bolsa permanente de paro o si por el contrario existe bastante movilidad dentro del

colectivo de parados desde el punto de vista de la protección social, para ver hasta qué punto se trata de un colectivo desprotegido. La principal conclusión del trabajo es que no se puede decir que el paro de larga duración conlleve necesariamente la permanencia duradera en esa situación, puesto que se observa una importante movilidad dentro del colectivo de parados. Sin embargo, sí parecen existir algunos colectivos relativamente minoritarios que tienen problemas tanto desde el punto de vista de su falta de empleo como de la carencia de protección social adecuada.

2. CONSIDERACIONES GENERALES

Antes de proceder al análisis, sin embargo, conviene realizar algunas puntualizaciones y aclaraciones sobre los conceptos y datos que vamos a utilizar. En primer lugar, cuando hablemos del colectivo de parados, nos estaremos refiriendo al concepto estadístico de parado, es decir, el que se aplica en la Encuesta de Población Activa (EPA), que será nuestra fuente básica de información. Según este concepto, la persona parada es aquella que, en la semana de referencia de la encuesta (la anterior al momento de la entrevista), no ha trabajado ni siquiera una hora y que, además, satisface los requisitos de buscar activamente empleo y estar disponible para trabajar, es decir, dispuesto a empezar a trabajar inmediatamente si le ofrecieran un trabajo ¹. Por otra parte, cuando hablamos de la duración del paro, nos estamos refiriendo al tiempo que declaran llevar buscando empleo las personas en el momento en que se realiza la encuesta.

El tiempo de búsqueda de empleo será la variable clave en nuestro análisis. Así, por parados de larga duración, vamos a entender a aquellas personas paradas que dicen llevar buscando empleo por lo menos doce meses (independientemente de que declaren haber dejado su último empleo más tarde). Esta es la definición generalmente aceptada por los organismos internacionales (véase, por ejemplo, OCDE, 1987). Por otra parte, y para poner en perspectiva todos los datos, dividiremos al colectivo de parados en cuatro grupos, en función de la duración de su búsqueda:

- menos de seis meses;
- de seis a once meses;
- de doce a veintitrés meses;
- dos años y más.

¹ Sobre el concepto de paro, sobre los problemas de medición que plantea y sobre las diferencias entre el paro medido por la EPA y el paro registrado medido por el Instituto Nacional de Empleo (INEM), véase Toharia (1988).

Por otra parte, realizaremos otras dos desagregaciones que consideramos fundamentales: en primer lugar, analizaremos por separado a los varones y a las mujeres; y en segundo lugar, separaremos los parados con experiencia laboral de los que no la tienen. En total, pues, tendremos 16 colectivos distintos en los que centraremos nuestro análisis. Mencionemos, por último, que en el caso de los parados con experiencia laboral, las informaciones relativas al último empleo sólo existen en el caso de aquellos individuos que dejaron dicho empleo menos de treinta y seis meses antes de la encuesta (la razón obvia es la falta de fiabilidad de informaciones que apelaran a la memoria más allá de tres años).

Como elemento de comparación, también analizaremos aquellas personas que declaran estar actualmente ocupadas pero que un año antes se encontraban paradas («buscando empleo» para ser precisos).

Por último, conviene señalar que la definición de paro antes mencionada plantea el problema de lo que quiere decir *buscar* empleo. De acuerdo con los datos de la EPA, para ser declarado buscador activo de empleo, los encuestados tienen que ser capaces de mencionar algún método de búsqueda, considerándose la inscripción en las oficinas de empleo como uno de los métodos válidos. Aunque no todos los parados están registrados en el INEM como tales, una gran mayoría de ellos sí lo están. De hecho, una proporción considerable (algo menos del 40 por 100) sólo indica su inscripción en el INEM como método de búsqueda de empleo y cabe plantearse si ello realmente significa que están buscando *activamente* empleo ². Este comentario, sin embargo, no es sino una matización que no pretende poner en cuestión los datos de la EPA, cuya validez técnica es generalmente reconocida, sino simplemente aportar una información complementaria que es necesaria para entender adecuadamente los conceptos utilizados.

3. LOS PARADOS DE LARGA DURACION: CARACTERIZACION

En este epígrafe presentamos las principales características de los colectivos de parados identificados en el epígrafe anterior. El cuadro 1 presenta la evolución entre 1987 y 1991 (segundos trimestres) de los distintos grupos de parados definidos en función de su sexo y de su posesión (o no) de experiencia laboral anterior. La razón por la que analizamos los segundos trimestres estriba en la existencia, en dichos

² Esta es una cuestión sobre la que se han realizado pocas investigaciones hasta la fecha. Para un primer análisis de los factores que inciden en la intensidad de búsqueda así definida, véase Toharia (1991a).

trimestres, de información complementaria relativa a la situación de los individuos un año antes ³.

Los datos del Cuadro 1 indican que todos los grupos de parados han tendido a mostrar una disminución de su importancia cuantitativa, con la única excepción de las mujeres con experiencia laboral, que registran un significativo aumento. El descenso del número de parados varones es mucho más acusado que el correspondiente a las mujeres. Un rasgo importante de los datos del cuadro es que los mayores descensos corresponden a los parados de larga duración (un año o más de búsqueda; en adelante, PLD ⁴) o de muy larga duración (dos años o más de búsqueda; en adelante, PMLD). Incluso en el caso de las mujeres con experiencia laboral, la práctica totalidad del aumento comentado antes corresponde a personas que llevan relativamente poco tiempo buscando empleo, ya que las de muy larga duración experimentan un cierto descenso. A primera vista, pues, no parece que los parados que llevan mucho tiempo buscando empleo se encuentren en una situación muy desfavorecida con respecto a los que llevan relativamente menos tiempo. Sin embargo, estas cifras absolutas deben tomarse con cautela, pues no tienen en cuenta ni la posible importancia relativa de las cifras ni los aspectos dinámicos (la variación de la situación de los individuos a lo largo del tiempo).

Para empezar a paliar esas deficiencias, el Gráfico 1 da un paso más en el análisis, al presentar las porcentajes del PLD y de PMLD correspondientes a los mismos grupos incluidos en el Cuadro 1. Los datos de este gráfico indican que los porcentajes de parados de larga duración han tendido a disminuir de forma muy espectacular en los últimos cuatro años, en los que el crecimiento del empleo también ha sido muy notable, si bien cabe señalar diferencias significativas en cuanto al comportamiento de los distintos grupos que hemos identificado. En efecto, la disminución tiende a ser más fuerte en el caso de los parados con experiencia laboral y en el caso de los varones.

En los dos extremos del espectro, nos encontramos con los varones con experiencia laboral, grupo en el que el porcentaje de PLD disminuye en 17 puntos (del 55 al 38 por 100), y las mujeres sin

³ Por otra parte, no se realizan comparaciones con datos anteriores debido al cambio metodológico introducido en la EPA precisamente en el segundo trimestre de 1987, que afecta de manera fundamental a la cuestión de la duración de la búsqueda de empleo. En efecto, hasta entonces dicha pregunta aparecía pre-codificada en intervalos en el cuestionario, mientras que en el nuevo se presenta como una pregunta abierta, que debe contestarse en meses (hasta dos años) o en años (a partir de dos años). Por otra parte, en la antigua EPA, las categorías de intervalos no estaban perfectamente delimitadas; por ejemplo, una categoría decía «de seis meses a un año» y otra «de uno a dos años». Estas deficiencias han sido corregidas en la nueva encuesta.

⁴ Obsérvese que los PLD son la suma de las dos categorías 12-23 y 24+ del Cuadro 1.

Cuadro 1. Número de parados, por sexo, tiempo de búsqueda y posesión de experiencia laboral anterior, 1987-1991 (segundos trimestres)

	II-87	II-88	II-89	II-90	II-90	Variación II-87/IV-89	
	(miles de personas)					(miles)	(porcentajes)
VARONES .	1.608,8	1.482,3	1.247,6	1.141,9	1.142,8	-466,0	-29,0
— S/exp.:							
1-5	60,6	68,7	42,1	34,9	35,1	-25,5	-42,1
6-11	51,9	47,6	41,3	30,8	32,7	-19,2	-37,0
12-23	89,3	80,2	61,3	46,8	46,6	-42,7	-47,8
24+	251,3	201,9	146,0	113,4	90,8	-160,5	-63,9
Total	453,1	398,4	290,7	225,9	205,2	-247,9	-54,7
— C/exp.:							
1-5	336,3	352,9	328,8	356,7	383,8	47,5	14,1
6-11	182,3	176,8	169,2	181,8	197,3	15,0	8,2
12-23	185,1	160,4	151,9	145,6	158,6	-26,5	-14,3
24+	452,0	393,8	307,0	231,9	197,9	-254,1	-56,2
Total	1.155,7	1.083,9	956,9	916,0	937,6	-218,1	-18,9
MUJERES ...	1.302,6	1.386,2	1.275,5	1.262,8	1.219,0	-83,6	-6,4
— S/exp.:							
1-5	49,1	47,1	38,3	36,1	38,3	-10,8	-22,0
6-11	66,9	73,0	59,4	57,5	51,6	-15,3	-22,9
12-23	122,3	117,8	96,7	98,5	81,7	-40,6	-33,2
24+	404,6	387,9	326,1	264,2	223,9	-180,7	-44,7
Total	642,9	625,8	520,5	456,3	395,5	-247,4	-38,5
— C/exp.:							
1-5	158,6	193,1	193,7	234,8	242,4	83,8	52,8
6-11	92,7	117,0	125,4	157,7	154,4	61,7	66,6
12-23	122,9	140,7	139,7	146,9	171,4	48,5	39,5
24+	285,5	309,6	296,2	267,1	255,3	-30,2	-10,6
Total	659,7	760,4	755,0	806,5	823,5	163,8	24,8

NOTAS:

— S/exp.: parados sin experiencia laboral anterior (buscadores del primer empleo).

— C/exp.: parados con experiencia laboral anterior.

— 1-5: llevan buscando empleo menos de seis meses.

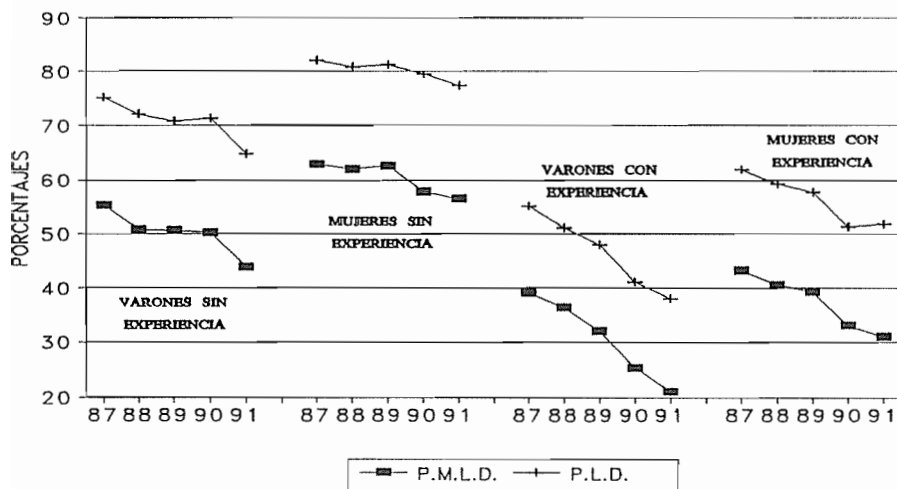
— 6-11: llevan buscando empleo entre seis y once meses.

— 12-23: llevan buscando empleo entre doce y veintitrés meses.

— 24+: llevan buscando empleo veinticuatro meses o más.

FUENTE: INE, EPA.

Gráfico 1.—Porcentajes de parados de larga duración (PLD) y de muy larga duración (PMLD) en los distintos grupos de parados, 1987 y 1989 (segundos y cuartos trimestres)



experiencia laboral, colectivo en el que el porcentaje de PLD disminuye muy ligeramente situándose todavía en niveles cercanos al 80 por 100.

Las disminuciones observadas son muy grandes, sobre todo teniendo en cuenta la importante inercia de los fenómenos de acumulación de parados con duraciones elevadas de su situación, debida a que el fondo o stock acumulado de personas sólo puede reducirse de forma lenta mediante los flujos de salida de la situación de paro. Por otra parte, podría pensarse que la disminución de las proporciones de parados de larga duración se debe a que estas personas salen del paro porque salen de la población activa y no porque encuentran empleo. Aunque las cifras y los datos de los que disponemos no permiten descartar tajantemente esta posibilidad, el hecho de que la disminución se haya producido en un período de fuerte crecimiento del empleo (mientras que el porcentaje de parados de larga duración creció de forma continua durante el período de caída del empleo de 1977-85) tiende a contradecir esa hipótesis.

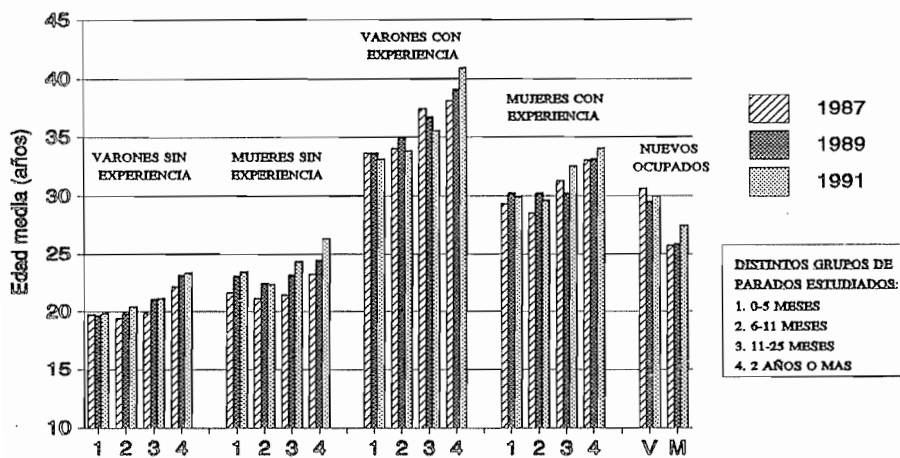
En el resto de este epígrafe, presentaremos toda una serie de indicadores de los diferentes colectivos de parados que hemos analizado, en los segundos trimestres de 1987, 1989 y 1991. Los datos completos se encuentran en el Cuadro A.1 del anexo del artículo; en el texto únicamente presentaremos algunos gráficos ilustrativos. Para poner en perspectiva las cifras, como ya se ha dicho, también compararemos, cuando sea pertinente, las cifras con las correspondientes al grupo de personas que declaran estar ocupados en el momento de la encuesta

pero parados («no trabajando y buscando empleo») un año antes (en adelante, nos referiremos a este colectivo como «grupo DEPAOC»). Este es el colectivo de referencia adecuado para los PLD. En efecto, ambos grupos tomados en conjunto delimitan las personas que se encontraban en situación de paro un año antes de la encuesta (salvo los que estaban parados un año antes de la encuesta y en el momento de realizarse esta eran inactivos). La comparación entre ambos nos permite distinguir los que consiguieron empleo de los que se quedaron en paro. Desgraciadamente, como veremos, no son muchas las variables para realizar dicha comparación ya que, en particular, la información relativa a la posición de los que entraron en la ocupación un año antes, cuando estaban en paro, es bastante limitada (en particular, nada se sabe de cuatro variables que parecen básicas: el tiempo que llevaban buscando empleo, si poseían o no experiencia laboral anterior, la intensidad con la que buscaban empleo y si percibían o no prestaciones por desempleo) ⁵.

Edad

La primera de las características es la distribución por edades. El Gráfico 2 muestra, en primer lugar, la edad media de los distintos grupos. Cabe señalar varios rasgos diferenciales:

Gráfico 2.—Edad media (en años) de los distintos grupos de parados y del grupo «DEPAOC», 1987, 1989 y 1991 (segundos trimestres)



⁵ Para un análisis más completo de las posibilidades y problemas que plantea la comparación entre estos dos colectivos, utilizando las técnicas econométricas apropiadas, el lector interesado puede consultar nuestro trabajo paralelo a este: Cebrián, Garrido y Toharia, 1991.

— En primer lugar, los parados sin experiencia laboral son mucho más jóvenes (edad media próxima a los veinte años, con valores algo superiores en el caso de las mujeres) que los parados con experiencia laboral (cuya edad media se sitúa entre los treinta y cinco y los cuarenta años en el caso de los varones y alrededor de los treinta años en el de las mujeres). De hecho, si examinamos no sólo la media sino la distribución (Cuadro A.1 del anexo), vemos que la práctica totalidad de los varones tienen menos de treinta y un años, mientras que la cifra correspondiente en el caso de las mujeres es del orden del 90-95 por 100. Por otra parte, en el caso de los varones con experiencia laboral, el porcentaje de personas de más de cuarenta y siete años se sitúa entre el 20 y el 30 por 100, aunque en el caso de las mujeres las cifras se sitúan en torno al 10 por 100.

— En segundo lugar, y resumiendo la comparación entre ambos sexos, existe una mayor polarización en el caso de los varones que en el de las mujeres en lo que se refiere a la edad. En efecto, los parados sin experiencia laboral varones son más jóvenes que las paradas sin experiencia laboral, mientras que los parados con experiencia laboral tienen una edad mayor que las mujeres del grupo correspondiente.

— En tercer lugar, la edad media tiende a crecer con la duración del desempleo, si bien, una vez más, no se trata de un fenómeno parejo para todos los grupos de parados identificados. En efecto, el aumento de la edad es más acusado en el caso de los varones que en el de las mujeres. Por otra parte, la edad media tiende a aumentar entre 1987 y 1991, especialmente en el caso de los parados de muy larga duración. El aumento más acusado se registra entre los varones de muy larga duración con experiencia laboral, cuya edad media aumenta en cerca de dos años entre 1989 y 1991, mientras que el porcentaje de ellos cuya edad supera los cuarenta y siete años se acerca al 37 por 100. De todas formas, debe recordarse que este es un grupo que ha disminuido extraordinariamente en los últimos cuatro años, lo que indica que los que se han ido quedando en el paro tienden a ser las personas de mayor edad, muchas de las cuales seguramente están percibiendo seguro de desempleo de forma indefinida.

— Por último, la edad media del grupo DEPAOC se sitúa a mitad de camino entre la de los parados sin experiencia y la de los parados con experiencia, si bien en el caso de los varones, tiende a acercarse más a la de los segundos y en el de las mujeres más a la de las primeras. Aunque los porcentajes de personas de edad avanzada en estas entradas en la ocupación son relativamente modestos (aproximadamente el 10 por 100 en el caso de los varones y el 3-4 por 100 en el de las mujeres) no son en absoluto desdeñables e indican que algunos varones

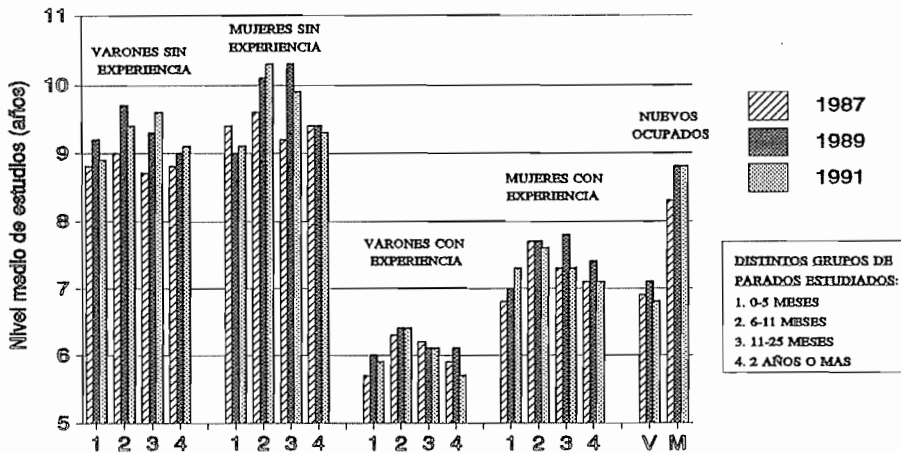
parados con experiencia laboral y de edad avanzada también son capaces de encontrar trabajo, contrariamente a lo que cabría imaginar a priori.

Nivel de estudios

La segunda característica que vamos a estudiar es el nivel de estudios de los parados. Para medirlo, hemos calculado un indicador sintético del número medio de años de estudios que poseen los distintos grupos que venimos analizando ⁶. El Gráfico 3 muestra los resultados.

Los resultados resultan bastante sorprendentes, puesto que no se aprecian grandes diferencias entre los distintos grupos definidos en función de su duración. Dicho con otras palabras, no parece que pueda decirse que los parados de larga o muy larga duración tengan un nivel de estudios inferior al de los parados que llevan menos tiempo en el paro. Por otra parte, los parados sin experiencia tienen un mayor nivel

Gráfico 3.—Nivel medio de estudios (en años) de los distintos grupos de parados y del grupo «DEPAOC», 1987, 1989 y 1991 (segundos trimestres)



⁶ El cálculo de este número medio de años se ha realizado imputando un valor numérico a los niveles de estudios alcanzados, que son los que se obtienen en la EPA. Los supuestos que hemos hecho son los siguientes: Analfabetos cero años; Sin estudios, dos años; Estudios primarios, cuatro años; Bachiller elemental o equivalente (EGB completa), ocho años; Bachiller superior o equivalente, doce años; Formación profesional, primer grado, diez años; Formación profesional, segundo grado, doce años; Carrera de grado medio y tres años de escuela o facultad («nivel anterior al superior»), quince años; Estudios superiores, diecisiete años. Aunque estos valores pueden ser discutidos y contienen alguna dosis de arbitrariedad, las pruebas realizadas con otras asignaciones numéricas indican que, aunque los valores medios varían, las diferencias relativas, que son las que nos interesan, se mantienen.

de estudios que los parados con experiencia y las mujeres uno mayor que los varones, diferencias todas ellas atribuibles en gran medida a las diferencias de edades existentes entre estos grupos y analizadas anteriormente.

Los valores medios que acabamos de analizar pueden ocultar diferencias en cuanto a la distribución. En el Cuadro A.1 del Anexo hemos incluido dos indicadores al respecto: el porcentaje de parados que no tienen estudios (analfabetos y sin estudios) y el de los que tienen estudios post-secundarios. Tampoco en este caso se observan grandes diferencias entre los parados de corta duración y los de larga duración. Con todo, destaca el hecho de que del orden del 20 por 100 de los varones con experiencia laboral no tienen ni siquiera estudios primarios. Por otra parte, los datos indican un ligerísimo aumento de la proporción de parados de larga duración que no tiene estudios, lo cual parecería indicar una propensión algo menor de este grupo a encontrar empleo.

Por otra parte, la comparación con el grupo DEPAOC también aporta datos interesantes, pues el nivel medio de estudios de este grupo se encuentra a mitad de camino del de los parados con experiencia y del de los parados sin experiencia (más en el caso de los varones que en el de las mujeres). Los porcentajes de personas sin estudios o con estudios superiores a los secundarios también se encuentran entre medias. Al no poder distinguir entre los que entran en la ocupación procedentes del paro y que ya tenían experiencia laboral y los que no la tenían, la comparación queda un tanto desvirtuada, si bien parece claro que ambos grupos consiguen entrar en el empleo.

En el Cuadro A.1 del Anexo también hemos incluido otros dos indicadores relacionados con la simultaneidad de los estudios con la situación de paro ⁷. El principal interés de estos datos es que una proporción significativa de los parados sin experiencia laboral declara encontrarse cursando estudios reglados, y aunque las cifras disminuyen con la duración de la búsqueda, el descenso sólo es significativo cuando consideramos los parados de muy larga duración (y menos en 1991 que en los otros dos años considerados). Las proporciones correspondientes al grupo DEPAOC son inferiores, lo cual puede deberse a tres posibles situaciones: que los DEPAOC no estaban estudiando cuando estaban en

⁷ Este es un aspecto especialmente interesante, que sólo es posible analizar desde la última reforma de la EPA. En efecto, hasta el segundo trimestre de 1987, la categoría de «estudiantes» era definida como una categoría excluyente de las de participación en el mercado de trabajo (ocupados y parados). A partir de esa fecha, sin embargo, es posible conocer las simultaneidades entre el estudio y la participación en el mercado de trabajo, fenómeno estudiado en otros países en relación especialmente con el problema de desempleo juvenil. Véase, a este respecto, OCDE, 1988.

paro; que sí estaban estudiando pero su vínculo real con el estudio no era muy fuerte o al menos no lo suficientemente fuerte para no romperse al acceder a un empleo; que los que simultanean su situación de paro con los estudios no buscan empleo activamente (aunque estén inscritos en las Oficinas de Empleo) por lo que sus probabilidades de entrar en el empleo son reducidas.

Sin datos longitudinales o de flujos (que permiten realizar un seguimiento de los individuos a lo largo del tiempo) nada podemos decir acerca de las dos primeras situaciones. En cuanto a la tercera, una posible comprobación de la misma surge del análisis de los métodos de búsqueda de empleo utilizados por los parados que simultanean esa situación con los estudios reglados. Pues bien, en 1989, la proporción de personas que sólo menciona la inscripción en las Oficinas de Empleo como método de búsqueda era del 44 por 100 en el caso de los parados que declaran estar cursando al mismo tiempo estudios reglados y del 41 por 100 en el caso del resto de los parados. Sin embargo, dos años más tarde, las cifras se habían invertido: de los que declararon en 1991 que no seguían estudios de ninguna clase, el 40 por 100 mencionaba las oficinas de empleo como único método de búsqueda, mientras que la cifra correspondiente a los que indicaban que estaban siguiendo algún tipo de estudios reglados era del 36 por 100. Así pues, resulta difícil afirmar que los parados que estudian al mismo tiempo buscan empleo con menos intensidad.

El otro indicador mide el porcentaje de parados que se encuentra cursando algún tipo de enseñanza no reglada relacionada con alguna actividad o profesión. Las cifras que se registran son muy pequeñas en todos los casos. Con todo, los parados sin experiencia laboral tienden a mostrar proporciones algo mayores y, entre 1987 y 1991, se observa una ligera tendencia al alza en el caso de las personas que llevan entre seis y once meses buscando empleo.

Posición familiar

La siguiente variable que podemos analizar es la situación de los individuos en su entorno familiar, que la EPA denomina «relación con la persona principal». Los parados sin experiencia son casi todos hijos de la persona principal o (en el caso de las mujeres) cónyuges de la persona principal, categoría cuyo peso ha tendido a aumentar en los años analizados.

En cuanto a los parados con experiencia laboral, en el caso de los varones, la proporción de personas principales tiende a aumentar con la duración de la búsqueda y la de hijos a disminuir, lo que sin duda está relacionado con el hecho ya estudiado antes de que la edad media

de los parados de larga duración tiende a ser mayor que la de los de corta duración. En el caso de las mujeres, las proporciones de personas principales son mucho menores, si bien resulta significativo que dicho porcentaje tiende a aumentar algo con la duración de la búsqueda. Por otra parte, y al igual que sucede en el caso de los varones, la proporción de hijos de la persona principal tiende a disminuir con la duración de la búsqueda. Por último, el peso de las cónyuges de la persona principal tiende a aumentar entre las paradas de corta duración.

Condiciones para aceptar un empleo

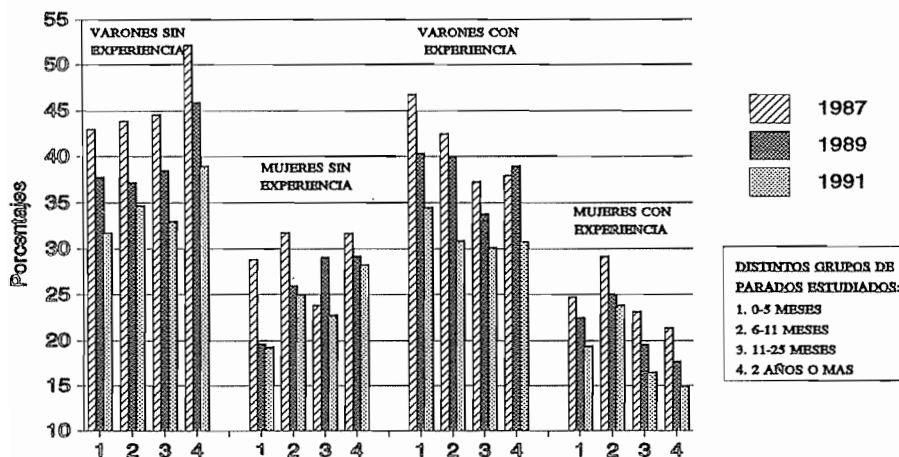
La EPA incluye una serie de preguntas acerca de las exigencias de las personas a la hora de aceptar un empleo. Por una parte, se les pregunta acerca del tipo de empleo buscado en relación con el tipo de jornada. Por otra parte, se pregunta si se aceptaría un empleo que implicara una serie de condiciones o cambios: cambio de residencia, cambio de oficio, ingresos inferiores a los adecuados a la cualificación poseída y categoría inferior a la esperada. Las respuestas a estas preguntas nos deberían permitir discernir si existe algún tipo de conducta de mayor exigencia de unos grupos frente a otros que pudiera resultarles perjudicial a la hora de encontrar empleo.

En cuanto al tipo de empleo buscado, hemos incluido dos indicadores. El primero de ellos mide la proporción de parados que dice estar buscando un empleo de jornada completa únicamente; puede decirse que se trata del grupo más selectivo. El segundo recoge el extremo contrario: la proporción de los que dicen buscar cualquier tipo de empleo. En relación con estos indicadores, lo más destacado de los datos es el fuerte descenso que se observa entre 1987 y 1991 del primero de ellos y el correspondiente aumento del segundo. Parece, pues, que los parados se han vuelto en general menos selectivos. Por otra parte, parece percibirse una ligera tendencia a mostrarse menos selectivo cuanto mayor es el tiempo de búsqueda (como parece lógico), aunque esta tendencia dista de ser general en todos los grupos.

En cuanto a las condiciones en que aceptarían un empleo, salvo en lo referente al cambio de residencia, la gran mayoría de los parados se muestran dispuestos a aceptar un empleo que suponga un cambio de oficio, unos ingresos inferiores a los considerados adecuados para su cualificación o una categoría inferior a la esperada, sin que aparezcan grandes diferencias entre los distintos grupos de parados, salvo las mujeres con experiencia laboral que llevan más de un año buscando empleo, que se muestran algo más selectivas. En cuanto al cambio de residencia, las cifras aparecen en el Gráfico 4.

Las cifras del Gráfico 4 suscitan una serie de comentarios. En primer

Gráfico 4.—Porcentaje de parados que estaría dispuesto a cambiar de residencia para entrar en un empleo, 1987, 1989 y 1991 (segundos trimestres)



lugar, los porcentajes en general no son excesivamente elevados. Sin embargo, el análisis más desagregado de los colectivos induce a pensar que ello no se debe a una obstinación de los parados por no querer cambiar su lugar de residencia a ningún precio, sino que debe interpretarse desde el punto de vista de los costes que representa dicho movimiento, especialmente en dos aspectos, la vida familiar y la propiedad de vivienda. Así, los varones se muestran más dispuestos que las mujeres a cambiar de residencia y lo mismo sucede con los parados sin experiencia en relación con los que sí la tienen. Por su parte, la duración de la búsqueda parece influir de forma diferente en los parados sin experiencia, en los que la aceptación del cambio de residencia aumenta, y los parados con experiencia, en los que disminuye. Cabe suponer que en el primer caso la duración de la búsqueda mina la resistencia de los parados mientras que en el segundo los compromisos adquiridos reducen las posibilidades de salida. Por último, resulta interesante observar el descenso general que se produce a lo largo del período examinado. Ello puede deberse a que los parados que permanecen en esa situación son los que menos dispuestos estaban a cambiar de residencia. Sin embargo, para confirmarlo, sería necesario una vez más acudir a los datos longitudinales.

Análisis más detallado de los parados con experiencia laboral

En el caso de los parados con experiencia laboral, la EPA contiene algunas informaciones sobre el empleo anterior. Desgraciadamente, esta información sólo se recoge en el caso de los parados que declaran

haber dejado su último empleo hace menos de tres años⁸. En el Cuadro A.1 del anexo, hemos incluido cuatro indicadores a este respecto. El primero mide el número medio de meses transcurrido desde que dejaron el último empleo. Los dos siguientes se refieren al motivo por el que dejaron su último empleo: finalización de contrato o despido de cualquier tipo, mientras que el último indica la proporción de parados que llevaba más de tres años en su empleo anterior.

En lo que se refiere al tiempo medio transcurrido desde que dejaron el último empleo, cabe afirmar que, a pesar de las pequeñas desviaciones ya apuntadas en la Introducción, los resultados aparecen en conjunto coherentes. Los parados de muy larga duración registran unos valores medios algo superiores a los tres años. Hay otros dos datos significativos: por una parte, los valores medios de las mujeres son mayores que los de los varones y además registran en casi todos los casos valores superiores al tiempo de búsqueda, lo que indica que se trata de mujeres que dejaron el empleo y el mercado de trabajo y que, posteriormente, intentan reincorporarse.

Por otra parte, mientras que entre los parados de corta duración se produce una disminución de los tiempos medios, lo que indica una mayor presión laboral, entre los PLD y más aún entre los PMLD se produce un aumento entre 1987 y 1991, lo que podría indicar una pérdida de posición de los parados de larga duración. Esta menor dinámica parece contradecir otros datos aportados. La posible explicación puede reposar en la existencia de un reducido núcleo estable caracterizado por la baja presión laboral y, consecuentemente, por largas permanencias en el paro combinadas con períodos de inactividad. El dato más inequívoco es el de 29,1 meses correspondiente a las mujeres que llevan entre uno y dos años buscando empleo en 1991, cifra que sin períodos de inactividad debería haber sido de dieciocho meses aproximadamente.

En cuanto a los indicadores relativos a las razones por las que dejaron el último empleo, se observa que la proporción de los que lo hicieron por finalización de contrato disminuye con la duración de la búsqueda mientras que sucede lo contrario en el caso de los despidos. Ambos fenómenos se registran tanto en el caso de los varones como en el de las mujeres. Por otra parte, entre 1987 y 1991 aumenta la importancia del motivo de finalización de contrato y disminuye bastante acusadamente la del despido. Aunque ello es lógico, dado el fuerte crecimiento de la contratación temporal ocurrido en estos años, también indica que los parados de larga duración no son un colectivo estable y permanente.

⁸ La razón estriba, probablemente, en los posibles problemas de memoria de los entrevistados, que podrían hacer que las respuestas no resultaran muy fiables.

Por último, en lo relativo a la antigüedad en el empleo anterior, los datos indican con bastante nitidez que existe una relación directa entre la duración de la búsqueda y la duración del último empleo. Parece que la experiencia laboral asociada a un mismo puesto de trabajo no favorece la salida del desempleo una vez que se entra en dicha situación. La asociación de la mayor antigüedad con las edades avanzadas indica un cierto componente de irreversibilidad del paro para quienes han permanecido largo tiempo en el mismo empleo. La jubilación como alternativa al desempleo hace que, para dilucidar los diferentes factores de este proceso, sea necesario diferenciar los distintos grupos de edad. En cualquier caso se trata sin duda de un resultado interesante y que merece ser destacado.

4. LOS PARADOS DE LARGA DURACION Y LA PROTECCION SOCIAL

El último aspecto que nos interesa analizar con respecto a los parados de larga duración es su situación en cuanto a la percepción del seguro de desempleo. Es esta una cuestión de interés por dos motivos de signo contrario. En el lado positivo de la balanza, es el mejor indicador del grado de protección social del que disfrutaban los parados. En el lado negativo, sin embargo, está el problema del posible incentivo negativo que suponen las prestaciones por desempleo para una búsqueda de empleo activa y eficaz.

El Cuadro 2 presenta la evolución entre 1987 y 1991 del grado de cobertura del seguro de desempleo en el caso de los parados con experiencia laboral (los únicos con derecho a percibir el subsidio, al ser el sistema español del tipo contributivo ⁹).

En el Cuadro A.1 del Anexo se presenta la distribución completa de cada uno de los colectivos de parados que venimos analizando entre los que declaran estar inscritos y percibir algún subsidio o presta-

⁹ Como se sabe, sin embargo, el sistema español de protección por desempleo tiene dos niveles: uno estrictamente contributivo, que da derecho a una prestación por desempleo igual a la mitad del tiempo cotizado (siempre que éste haya sido como mínimo de seis meses) y con un máximo de veinticuatro meses de prestación, y un nivel asistencial complementario, cuya duración puede llegar a ser de dieciocho meses —y, en algunos casos, como el de los mayores de cuarenta y cinco años indefinido— y que, en determinadas circunstancias muy especiales no exige un período previo de cotización o exige uno de tres meses. Resulta interesante señalar que, de acuerdo con los datos del INEM, la mitad de los que perciben alguna protección por desempleo corresponden al nivel contributivo y la otra mitad al nivel asistencial. Para una descripción comparada de los sistemas de protección por desempleo en los países de la OCDE, véase OCDE (1988, 1991).

Cuadro 2. Parados con experiencia laboral anterior que declaran percibir seguro de desempleo, 1987-1989-1991 (segundo trimestre)

	VARONES			MUJERES		
	II-87	II-89	II-91	II-87	II-89	II-91
<i>0-5 meses:</i>						
Total (miles)	336,4	328,8	383,1	158,6	193,6	242,0
Perceptores	123,5	147,6	167,1	33,3	60,0	86,4
%	36,7	44,9	43,6	21,0	31,0	35,7
<i>6-11 meses:</i>						
Total (miles)	182,3	169,3	197,3	92,7	125,5	153,9
Perceptores	81,3	77,7	98,4	25,6	40,3	58,7
%	44,6	45,9	49,9	27,6	32,1	38,1
<i>12-23 meses:</i>						
Total (miles)	185,1	156,2	158,6	122,9	139,8	171,4
Perceptores	90,7	73,7	81,5	30,2	41,4	61,2
%	49,0	47,2	51,4	24,6	29,6	35,7
<i>2 años o más:</i>						
Total (miles)	452,0	307,0	197,6	285,5	296,1	255,0
Perceptores	133,8	90,9	70,1	43,1	40,9	46,8
%	29,6	29,6	35,5	15,1	13,8	18,4
<i>Todos los parados:</i>						
Total (miles)	1.155,8	961,3	936,6	659,7	755,0	822,3
Perceptores	429,3	389,9	417,1	132,2	182,5	253,1
%	37,1	40,6	44,5	20,0	24,2	30,8

FUENTE: EPA.

ción por desempleo, los inscritos y que no perciben nada y los no inscritos.

En primer lugar, apenas la mitad de los varones con experiencia laboral y algo menos de un tercio de las mujeres percibe algún tipo de subsidio por desempleo, con la única excepción de los parados de muy larga duración, en cuyo caso las proporciones descienden significativamente, en torno a 35 y 18 por 100 respectivamente.

Por otra parte, en cuanto a la evolución observada entre 1987 y 1991, se observa un claro incremento de los porcentajes de perceptores de seguro de desempleo, que se produce en todos los grupos de parados, si bien los aumentos más acusados se producen entre las mujeres que llevan relativamente poco tiempo en el paro y, entre 1989 y 1991, también entre las paradas de muy larga duración. En conjunto, sin embargo, mientras que el número de varones perceptores disminuyó entre 1987 y 1989 y se ha recuperado después (aunque sin llegar a la

cifra inicial), el número de mujeres que perciben prestaciones por desempleo ha aumentado extraordinariamente, llegando casi a duplicarse en los cuatro años considerados.

En conjunto, sin embargo, los datos que se deducen de la EPA indican cifras de perceptores de prestaciones o subsidio por desempleo muy inferiores a los publicados por el INEM (del orden de 1,175 millones en el mes de abril de 1991, frente a los 675.000 obtenidos en la EPA en el segundo trimestre de 1991). En un intento de dilucidar esta cuestión, hemos examinado el número *total* de personas que declaran percibir en la EPA prestaciones por desempleo, en comparación con su situación con respecto a la actividad económica ¹⁰.

Los resultados son extraordinariamente interesantes: en efecto, el número total de personas que declaran percibir algún tipo de prestación o subsidio por desempleo era, en el segundo trimestre de 1991, de 942.000, cifra mucho más cercana a la que se deduce de las cifras del INEM. La diferencia entre esta cifra y la anteriormente mencionada en cuanto al número de parados que cobran prestaciones o subsidio, está formada por 65.000 ocupados y 190.000 inactivos ¹¹. De estos últimos, a su vez, 65.000 son varones personas principales, en su práctica totalidad (90 por 100) mayores de cuarenta y cinco años sin hijos pequeños y con una esposa que no trabaja, y 80.000 con mujeres cónyuges de la persona principal, en muchos casos con hijos pequeños (menores de cinco años) —60 por 100— y con el marido ocupado —77 por 100— ¹². Todos estos datos indican que los datos de cobertura de desempleo que se deducen del INEM padecen de los mismos problemas que los datos del paro registrado: hay muchas personas que perciben el seguro de desempleo y que, desde un punto de vista estadístico estricto no pueden considerarse como paradas ¹³. En contra-

¹⁰ El INEM publica algunos datos sobre las características de los perceptores de prestaciones contributivas y asistenciales. La comparación detallada entre ambas fuentes de datos, sin embargo, se sale del marco del presente artículo.

¹¹ Además, aparecen 3,8 miles de personas que están realizando el servicio militar y 8,8 miles de parados sin experiencia laboral anterior. Estas cifras no tienen por qué indicar situaciones erróneas pues el nivel asistencial (subsidio) del sistema español de protección al desempleo considera algunos casos especiales en los que personas de este tipo pueden percibirlo.

¹² Estas cifras proceden de las reexplotaciones de la EPA desde una óptica familiar realizadas en el seno de la Fundación IESA.

¹³ Por otra parte, es probable que la diferencia de 230.000 perceptores de prestaciones por desempleo que subsiste entre los datos del INEM y los datos de la EPA corresponda a personas que reciben un subsidio de carácter asistencial que son recogidos en la EPA como personas inactivas receptoras de una pensión de jubilación. Sin embargo, estas ideas no pasan de ser conjeturas difíciles de demostrar sin datos más detallados procedentes del INEM acerca de quiénes son los perceptores de las prestaciones y subsidios por desempleo.

partida, hay muchas personas que no están inscritas en las oficinas de empleo del INEM y que cumplen los requisitos estadísticos de estar paradas (cerca de 200.000 en el segundo trimestre de 1991).

En suma, la tasa de cobertura del seguro de desempleo que habitualmente se cita y que procede de las cifras de paro registrado del INEM parece muy superior a la que se deduce de los datos de la EPA. Estos últimos, por otra parte, son más fiables desde un punto de vista técnico y estadístico.

Para terminar el artículo, merece la pena analizar siquiera brevemente la situación familiar de los parados considerada en relación con la protección por desempleo. Para ello, el Cuadro 3 presenta la situación de la persona principal de la familia en función de la situación de su cónyuge ¹⁴. De dicho cuadro, se deduce que el número total de familias en las que alguno de los cónyuges está en paro ascendía en el segundo trimestre de 1991 a 558.000, o sea un 5 por 100 aproximadamente del número total de familias ¹⁵. De estas, sin embargo, 392.000 correspondían a casos en los que la persona principal estaba ocupado y el cónyuge parado, 110 mil al caso opuesto (persona principal parada y cónyuge ocupado) y sólo 56.000 a casos en los que ambos cónyuges estaban en paro. De estas últimas familias, por otra parte, sólo 17.000 se encontraban en una situación en la que ambos cónyuges no percibían prestación o subsidio alguno por desempleo. A estas familias totalmente desprotegidas, sin embargo, habría que añadir las 114.000 en las que uno de los cónyuges está parado y no percibe el seguro de desempleo y el otro está inactivo, con lo que puede afirmarse que estas 131 mil familias constituyen el núcleo de familias totalmente desprotegidas ¹⁶. Señalemos que en la práctica totalidad de estas familias, la persona principal es un varón.

El análisis familiar que acabamos de realizar es claramente incompleto y su única intención es la de completar el análisis anterior de la protección social, al tiempo que sugiere nuevas vías por las que debería progresar el análisis en el futuro.

¹⁴ En este cuadro, pues, nos centramos en los parados que o bien son personas principales o bien son cónyuges de ésta, haciendo pues abstracción de las demás categorías familiares, de la que destacan los hijos. El supuesto implícito es que los hijos parados tienen la cobertura de sus familias, aunque puede darse el caso de que todos los miembros de la familia estén parados y no perciban prestación por desempleo alguna.

¹⁵ Para un análisis más detallado del problema del paro desde una óptica familiar, véase Toharia (1991b).

¹⁶ Esta afirmación debe matizarse de dos maneras: en primer lugar, puede que haya algún otro miembro de la familia que perciba algún tipo de ayuda, pensión o prestación por desempleo; en segundo lugar, puede que el cónyuge inactivo esté percibiendo algún tipo de ingreso.

Cuadro 3. Situación con respecto a la actividad y al seguro de desempleo de las personas principales de las viviendas familiares y sus cónyuges, segundo trimestre de 1991 (miles de familias)

SITUACIÓN DE LA PERSONA PRINCIPAL	SITUACIÓN DEL CÓNYUGE						Total
	Ocupado	Busca 1. ^{er} empleo	Par. c/ seg. des.	Par. s/ seg. des.	Inactivo	Sin cón- yuge	
Ocupado	1.715,3	65,5	99,6	226,6	3.501,3	705,0	6.313,3
Busca 1. ^{er} em- pleo	1,1	0,2	0,2		0,2	8,2	9,9
Par. c/seg. des.	59,5	5,8	11,8	13,3	157,2	35,4	283,0
Par. s/seg. des.	48,9	3,2	4,4	17,0	98,3	51,2	223,0
Inactivo	227,6	2,4	9,9	15,5	2.430,6	1.990,2	4.676,3
Serv. militar	0,2					0,1	0,3
Total	2.052,6	77,1	125,8	272,4	6.187,6	2.790,2	11.505,7

BIBLIOGRAFIA

- CEBRIAN, I., GARRIDO, L., y TOHARIA, L.: «El paro de larga duración en España: características, factores explicativos y elementos dinámicos», en INEM, *El problema del paro de larga duración*, Madrid, 1991.
- OCDE: *Perspectivas del empleo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, colección Informes OCDE, Madrid, 1987.
- OCDE: *Perspectivas del empleo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, colección Informes OCDE, Madrid, 1988.
- OCDE: *Perspectivas del empleo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, colección Informes OCDE, Madrid, 1991.
- TOHARIA, L.: «Los parados en España: cómo los medimos, cuántos hay y cuántos habrá», *Debats*, núm. 25, septiembre, 1988.
- TOHARIA, L.: «El paro femenino en España: algunos elementos para el análisis», *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 13, 1991a.
- TOHARIA, L.: «La incidencia familiar del paro en España», en L. Garrido y E. Gil Calvo, comps. *Estrategias familiares en un mundo en cambio*, Fundación Pablo Iglesias Madrid, 1991b.

ANEXO

Cuadro A.1. Diversos indicadores de los colectivos básicos delimitados para el estudio del paro de larga duración II trimestre 1987, II trimestre 1989 y II trimestre 1991

	II-1987						Variables de edad						II-1991					
	Poblac. M.edad		Juvent2		Vejez		Poblac. M.edad		Juvent2		Vejez		Poblac. M.edad		Juvent1		Vejez	
	Juvent1	Juvent2	Juvent1	Juvent2	Juvent1	Juvent2	Juvent1	Juvent2	Juvent1	Juvent2	Juvent1	Juvent2	Juvent1	Juvent2	Juvent1	Juvent2	Juvent1	Juvent2
<i>Varones sin experiencia:</i>																		
<6 m.	60,5	19,7	77,6	98,2	0,0	42,1	19,6	77,9	100,0	0,0	35,2	19,8	77,8	99,5	0,0	32,7	20,4	68,7
6-11 m.	51,9	19,4	78,2	100,0	0,0	41,3	19,8	80,9	98,4	0,0	32,7	20,4	68,7	100,0	0,0	46,6	21,1	65,3
12-23 m.	89,3	19,8	74,6	98,8	0,1	61,3	21,0	63,3	96,7	0,0	46,6	21,1	65,3	96,0	0,0	90,8	23,3	34,8
24 m. +	251,4	22,1	47,5	97,0	0,0	146,0	23,1	37,5	95,9	0,3	90,8	23,3	34,8	94,6	0,0			
<i>Mujeres sin experiencia:</i>																		
<6 m.	49,1	21,6	63,1	94,0	1,3	38,4	23,0	62,3	84,6	1,7	38,3	23,4	52,7	85,2	1,1	51,6	22,3	55,6
6-11 m.	66,9	21,1	65,8	93,9	1,1	59,5	22,4	60,0	91,0	2,6	51,6	22,3	55,6	90,2	1,8	81,7	24,3	47,3
12-23 m.	122,3	21,4	69,3	91,6	1,4	96,8	23,1	52,5	90,0	1,1	81,7	24,3	47,3	84,7	2,4	223,9	26,3	25,9
24 m. +	404,6	23,2	47,8	92,5	0,9	326,0	24,4	36,7	89,3	1,3	223,9	26,3	25,9	80,9	1,6			
<i>Varones con experiencia:</i>																		
<6 m.	336,4	33,6	18,6	52,6	19,6	328,8	33,6	18,2	52,9	19,3	383,8	33,1	17,5	53,2	16,5	197,3	33,8	16,6
6-11 m.	182,3	34,0	16,2	52,5	21,1	169,3	35,0	13,9	48,4	21,3	197,3	33,8	16,6	53,4	19,8	158,6	35,5	11,8
12-23 m.	185,1	37,4	10,6	40,1	28,2	156,2	36,7	10,0	42,4	24,5	197,9	40,9	5,5	26,3	36,7			
24 m. +	452,0	38,1	7,6	38,8	30,5	307,0	39,1	5,9	35,2	31,1	197,9	40,9	5,5	26,3	36,7			
<i>Mujeres con experiencia:</i>																		
<6 m.	158,6	29,3	29,6	65,5	8,7	193,6	30,2	24,3	61,5	10,9	242,3	29,9	22,9	61,9	8,7	154,4	29,6	18,3
6-11 m.	92,7	28,5	23,7	72,0	6,1	125,5	30,2	22,2	63,9	9,8	154,4	29,6	18,3	63,0	5,0	171,4	32,5	13,9
12-23 m.	122,9	31,3	20,5	54,7	11,0	139,8	30,2	21,1	62,4	8,6	171,4	32,5	13,9	51,5	12,1	255,3	34,0	6,4
24 m. +	285,5	33,0	11,2	50,2	12,9	296,1	33,1	9,1	48,8	10,7	255,3	34,0	6,4	44,4	11,6			
<i>Entradas en la ocupación procedentes del paro:</i>																		
Varones	575,3	30,6	21,3	61,6	12,1	648,5	29,5	23,1	66,1	9,3	502,0	30,0	22,0	64,0	10,2	321,1	27,4	27,0
Mujeres	243,7	25,7	38,7	80,0	3,6	333,6	25,8	34,8	80,0	3,2	321,1	27,4	27,0	72,4	4,1			

Poblac. = población del colectivo (miles de personas). **M.edad** = edad media de cada colectivo, en años. **Juvent1** = porcentaje de cada colectivo que tiene menos de 22 años. **Juvent2** = porcentaje de cada colectivo que tiene menos de 31 años. **Vejez** = porcentaje de cada colectivo que tiene más de 47 años.

Cuadro A.1. (Cont.) Variables de estudios

	II-1987				II-1989				II-1991						
	Mtiempsc	Sinestud	Postsec	Curscseg	Cursfp	Mtiempsc	Sinestud	Postsec	Curscseg	Cursfp	Mtiempsc	Sinestud	Postsec	Curscseg	Cursfp
<i>Varones sin experiencia:</i>															
<6 m.	8,8	1,3	7,2	21,5	2,3	9,2	2,5	12,5	16,7	2,7	8,9	0,4	6,4	14,5	1,0
6-11 m.	9,0	0,5	7,1	22,3	0,9	9,7	0,9	12,1	24,7	1,7	9,4	1,4	11,3	25,2	2,2
12-23 m.	8,7	1,6	8,7	16,5	4,0	9,3	2,6	13,8	20,9	2,2	9,6	3,1	16,8	19,1	1,9
24 m. +	8,8	2,8	9,9	11,9	2,1	9,0	3,8	10,5	12,1	1,6	9,1	3,2	13,5	17,2	2,1
<i>Mujeres sin experiencia:</i>															
<6 m.	9,4	2,0	14,8	34,4	3,5	9,0	5,9	15,4	15,9	2,0	9,1	4,0	15,6	21,1	2,2
6-11 m.	9,6	2,2	17,3	22,8	5,0	10,1	3,4	21,9	23,0	4,1	10,3	1,2	23,1	24,5	1,7
12-23 m.	9,2	2,2	11,8	21,2	3,9	10,3	1,1	21,4	19,5	2,4	9,9	3,6	19,4	19,1	4,0
24 m. +	9,4	2,0	14,7	14,0	4,0	9,4	2,4	13,9	12,7	2,3	9,3	2,6	15,0	12,1	4,5
<i>Varones con experiencia:</i>															
<6 m.	5,7	22,5	2,6	1,9	0,6	6,0	20,4	2,8	2,4	0,5	5,9	16,5	3,2	2,2	0,5
6-11 m.	6,3	18,0	4,1	3,0	0,7	6,4	18,9	5,4	4,0	0,8	6,4	14,5	3,8	3,3	1,0
12-23 m.	6,2	17,1	5,8	2,2	0,7	6,1	20,3	4,0	3,6	1,0	6,1	17,1	4,4	2,8	1,1
24 m. +	5,9	19,6	3,7	2,7	0,9	6,1	19,9	4,3	2,7	0,8	5,7	20,1	4,0	1,6	0,5
<i>Mujeres con experiencia:</i>															
<6 m.	6,8	17,2	6,0	3,9	2,2	7,0	16,4	7,3	2,9	1,5	7,3	11,4	6,7	4,3	1,1
6-11 m.	7,7	10,9	9,3	5,9	1,0	7,7	9,8	8,0	6,9	1,1	7,6	6,3	7,6	7,0	2,4
12-23 m.	7,3	9,0	6,5	5,7	3,1	7,8	8,1	7,7	7,6	1,7	7,3	9,1	7,2	4,5	2,1
24 m. +	7,1	11,0	7,9	5,3	2,1	7,4	8,6	6,9	4,3	1,1	7,1	7,8	6,4	4,3	2,6
<i>Entradas en la ocupación procedentes del paro:</i>															
Varones	6,9	12,9	5,0	1,7	0,7	7,1	11,1	4,3	1,4	0,3	6,8	10,9	4,7	1,9	0,4
Mujeres	8,3	7,2	12,8	3,3	1,2	8,8	6,1	12,8	3,5	0,7	8,8	5,0	14,9	2,9	1,1

Mtiempsc = nivel medio de estudios, en años. **Sinestud** = porcentaje de cada colectivo que no tiene estudios primarios. **Postsec** = porcentaje de cada colectivo que tiene estudios de nivel superior a los secundarios. **Curscseg** = porcentaje de cada colectivo que declara encontrarse cursando estudios reglados. **Cursfp** = porcentaje de cada colectivo que declara encontrarse cursando estudios no reglados relacionados con alguna actividad o profesión.

Cuadro A.1. (Cont.) Variables de posición familiar y segunda actividad

	II-1987				II-1989				II-1991						
	Ppal- viv	Cony- ppal	Hijo- ppal	Tbes- tud	Tbla- borb	Ppal- viv	Cony- ppal	Hijo- ppal	Tbes- tud	Tbla- borb	Ppal- viv	Cony- ppal	Hijo- ppal	Tbes- tud	Tbla- borb
<i>Varones sin experiencia:</i>															
<6 m.	0,6	0,0	94,5	20,3	0,8	0,4	0,0	96,9	23,7	0,4	0,8	0,0	96,5	12,7	0,5
6-11 m.	0,7	0,0	95,1	26,0	0,0	1,2	0,0	92,5	23,3	1,7	0,0	0,0	93,8	30,6	0,0
12-23 m.	0,9	0,0	94,5	24,4	2,5	2,1	0,0	89,3	17,4	0,7	1,1	0,3	94,6	27,8	1,2
24 m. +	2,9	0,2	93,2	14,9	0,9	2,7	0,0	93,6	13,2	1,1	1,9	0,0	95,0	21,1	2,4
<i>Mujeres sin experiencia:</i>															
<6 m.	1,3	13,1	82,9	18,8	49,2	0,6	19,1	75,9	34,8	36,6	1,7	20,6	72,2	22,7	48,0
6-11 m.	1,9	7,6	85,0	27,6	32,1	2,4	13,3	81,4	26,9	27,6	0,3	12,9	79,1	28,1	38,1
12-23 m.	1,4	9,4	84,8	25,7	38,6	0,9	16,7	76,5	24,1	30,5	1,0	18,2	75,4	25,2	37,7
24 m. +	1,3	10,0	84,2	14,5	47,1	1,9	14,6	79,7	16,4	37,9	2,5	21,0	72,0	18,1	53,4
<i>Varones con experiencia:</i>															
<6 m.	47,1	0,5	45,2	2,3	1,0	46,2	0,2	46,6	1,3	0,5	43,4	0,4	48,8	2,0	1,4
6-11 m.	47,2	0,8	45,2	4,2	1,4	49,2	0,1	43,6	2,8	0,7	43,3	0,3	49,7	3,9	1,2
12-23 m.	55,2	0,7	37,9	4,9	0,8	54,7	0,2	37,6	1,8	1,5	46,2	0,3	47,4	3,5	1,2
24 m. +	52,2	1,0	38,9	2,8	1,3	51,8	0,8	39,8	1,9	1,3	57,2	0,5	36,5	1,7	2,6
<i>Mujeres con experiencia:</i>															
<6 m.	5,8	40,3	48,1	4,1	69,4	6,3	42,7	46,2	2,7	56,7	6,6	41,5	47,3	5,5	66,6
6-11 m.	5,2	34,2	52,2	7,1	66,9	6,4	38,8	51,2	5,0	50,2	5,8	45,1	44,6	8,8	63,3
12-23 m.	5,7	49,9	39,5	8,6	66,2	7,0	46,1	41,6	4,1	61,3	7,7	48,1	39,0	6,7	70,5
24 m. +	6,8	49,2	38,2	4,4	74,7	9,8	52,0	33,9	3,5	66,2	8,6	54,5	33,6	6,7	73,6
<i>Entradas en la ocupación procedentes del paro:</i>															
Varones	41,2	0,2	52,3	0,9	0,5	34,9	0,4	58,3	0,9	0,5	35,3	0,4	57,8	1,6	0,8
Mujeres	4,5	22,0	66,8	3,0	37,0	4,1	21,4	69,4	3,0	37,0	5,5	29,1	59,7	3,1	44,6

Ppalviv = porcentaje de cada colectivo que declara ser la persona principal de la vivienda. **Conypal** = porcentaje de cada colectivo que declara ser cónyuge de la persona principal de la vivienda. **Hijoppal** = porcentaje de cada colectivo que declara ser hijo de la persona principal de la vivienda. **Tbestud** = porcentaje de cada colectivo que declara como segunda situación la de «estudiante». **Tblaborh** = porcentaje de cada colectivo que declara como segunda situación la de «labores del hogar».

Cuadro A.1. (Cont.) Condiciones para aceptar un empleo

		II-1989									
		EMBU-STC	EMBU-SANY	ACEP-CRES	NACEP-CRE	ACEP-COFI	NACEP-COF	ACEP-NIF	NACEP-INF	ACEP-GAIN	NACEP-GAI
Varones sin experiencia:											
<6 m.	.....	10,2	56,0	37,7	31,2	67,1	11,2	59,9	14,5	62,5	11,7
6-11 m.	.....	10,4	42,8	37,1	30,6	59,1	8,6	52,5	14,4	56,3	13,0
12-23 m.	.....	14,2	49,6	38,4	34,9	65,4	8,9	57,1	17,7	59,4	16,2
24 m. +	.....	13,1	55,9	45,8	27,5	71,0	7,9	59,0	19,0	62,5	15,8
Mujeres sin experiencia:											
<6 m.	.....	10,5	46,5	19,6	59,0	65,0	12,1	52,3	16,5	57,5	16,0
6-11	.....	9,1	48,7	25,9	45,0	59,6	12,7	56,8	12,4	56,5	12,0
12-23 m.	.....	10,1	44,2	29,0	42,9	63,2	12,5	57,1	15,0	60,1	13,3
24 m. +	.....	9,4	54,0	29,1	43,8	71,0	7,2	58,5	15,4	62,5	11,8
Varones con experiencia:											
<6 m.	.....	15,9	42,7	40,3	37,2	71,9	12,8	58,8	19,1	65,3	14,0
6-11 m.	.....	18,7	46,6	39,9	36,6	69,9	12,7	55,9	19,7	61,6	15,1
12-23 m.	.....	16,3	46,1	33,7	39,2	70,6	11,5	53,7	19,3	59,1	14,8
24 m. +	.....	13,7	52,2	38,9	36,1	73,7	9,6	59,0	17,4	64,5	13,2
Mujeres con experiencia:											
<6 m.	.....	11,3	41,3	22,4	56,9	71,7	10,5	56,0	17,9	60,9	14,5
6-11 m.	.....	10,7	44,1	25,0	52,6	71,4	12,3	54,9	19,7	57,9	16,6
12-23 m.	.....	8,8	44,5	19,5	58,8	69,9	9,1	52,0	19,1	57,3	13,9
24 m. +	.....	8,4	48,4	17,6	58,6	71,5	7,5	54,2	18,0	59,2	13,4

Cuadro A.1. (Cont.) Condiciones para aceptar un empleo

		II-1991									
EMBU-STC	EMBU-SANY	ACEP-CRES	NACEP-CRE	ACEP-COFI	NACEP-COF	ACEP-NIF	NACEP-INF	ACEP-CAIN	NACEP-CAI		
<i>Varones sin experiencia:</i>											
<6 m.	7,4	31,7	36,1	69,7	5,3	57,1	11,6	60,7	10,5		
6-11 m.	10,0	34,6	39,1	65,3	9,8	53,2	14,8	60,3	11,7		
12-23 m.	10,2	32,9	33,5	57,4	12,3	51,1	17,0	53,1	15,7		
24 m. +	10,2	38,9	31,9	67,6	8,9	55,6	15,9	62,1	11,9		
<i>Mujeres sin experiencia:</i>											
<6 m.	5,5	19,2	60,5	61,2	11,0	54,4	14,7	56,9	12,7		
6-11 m.	10,7	24,9	49,0	57,2	12,7	44,3	21,2	49,4	17,9		
12-23 m.	7,0	22,7	49,5	65,7	7,9	54,6	13,4	58,3	11,8		
24 m. +	8,5	28,2	46,1	69,3	9,1	56,0	19,5	60,9	14,5		
<i>Varones con experiencia:</i>											
<6 m.	15,8	34,4	40,7	71,8	11,4	51,9	24,4	59,2	19,0		
6-11 m.	16,3	30,8	43,8	69,8	10,0	51,4	20,4	58,6	16,2		
12-23 m.	14,5	30,1	43,1	67,9	10,9	49,3	22,4	56,5	16,1		
24 m. +	14,8	30,7	39,8	66,9	9,4	52,9	16,8	56,8	13,6		
<i>Mujeres con experiencia:</i>											
<6 m.	12,2	19,3	59,9	70,7	10,3	48,4	23,0	56,3	17,2		
6-11 m.	10,0	23,8	58,4	70,8	10,5	51,5	19,5	58,4	14,3		
12-23 m.	10,8	16,4	63,5	69,7	10,4	47,5	22,3	52,3	18,1		
24 m. +	7,9	14,9	62,4	68,0	6,4	49,5	17,8	54,5	13,0		

EMBU-STC = porcentaje de cada colectivo que dice buscar un empleo de jornada completa únicamente. EMBUSANY = porcentaje de cada colectivo que dice buscar un empleo de cualquier tipo. ACEP-CRES = porcentaje de cada colectivo que afirma estar dispuesto a aceptar un empleo que supusiera un cambio de residencia. NACEP-CRE = porcentaje de cada colectivo que afirma no estar dispuesto a aceptar un empleo que supusiera un cambio de residencia. ACEPCOFI = porcentaje de cada colectivo que afirma estar dispuesto a aceptar un empleo que supusiera un cambio de oficio. NACEPCOF = porcentaje de cada colectivo que afirma no estar dispuesto a aceptar un empleo que supusiera un cambio de oficio. ACEPNIF = porcentaje de cada colectivo que afirma estar dispuesto a aceptar un empleo que supusiera unos ingresos inferiores a los adecuados a su cualificación. NACEPNIF = porcentaje de cada colectivo que afirma no estar dispuesto a aceptar un empleo que supusiera unos ingresos inferiores a los adecuados a su cualificación. NACEPCAIN = porcentaje de cada colectivo que afirma estar dispuesto a aceptar un empleo que supusiera una categoría inferior a la esperada. NACEPCAI = porcentaje de cada colectivo que afirma no estar dispuesto a aceptar un empleo que supusiera una categoría inferior a la esperada.

Cuadro A.1. (Cont.) Variables relativas al seguro de desempleo y al recuerdo de la situación de paro

	II-1987				II-1989				II-1991			
	PERCS- DES	INSNO- PER	NOIN- SCR	RECU- PARO	PERCS- DES	INSNO- PER	NOIN- SCR	RECU- PARO	PERCS- DES	INSNO- PER	NOIN- SCR	RECU- PARO
<i>Varones sin experiencia:</i>												
<6 m.	0,7	74,7	24,9	8,7	0,9	79,2	19,8	7,7	2,5	80,4	17,0	2,1
6-11 m.	1,3	80,7	18,0	7,9	1,6	79,6	18,8	5,5	2,1	89,5	8,4	10,6
12-23 m.	1,8	78,7	19,5	65,3	1,4	82,9	15,6	79,4	0,9	84,2	14,9	79,0
24 m. +	1,1	84,7	14,1	84,1	0,8	88,4	10,8	92,3	1,2	88,7	10,1	88,1
<i>Mujeres sin experiencia:</i>												
<6 m.	0,7	70,4	29,0	8,6	1,3	73,1	25,6	10,7	1,1	78,7	20,2	6,2
6-11 m.	0,3	73,1	26,6	9,9	0,7	84,5	14,7	7,7	1,8	79,5	18,7	5,8
12-23 m.	1,0	74,3	24,6	70,2	0,9	81,9	17,1	81,2	1,4	86,3	12,3	81,9
24 m. +	2,0	79,1	18,9	84,6	0,8	88,5	10,6	92,0	1,4	88,2	10,4	91,6
<i>Varones con experiencia:</i>												
<6 m.	36,7	53,8	9,5	45,2	44,9	47,8	7,2	49,5	43,6	51,0	5,4	38,2
6-11 m.	44,6	48,8	6,6	30,3	45,9	49,6	4,6	36,6	49,9	46,6	3,5	25,7
12-23 m.	49,0	45,7	5,4	78,7	47,2	47,9	4,8	83,8	51,5	45,3	3,3	84,7
24 m. +	29,6	62,3	8,1	89,4	29,6	64,4	6,0	92,6	35,5	58,3	6,3	92,2
<i>Mujeres con experiencia:</i>												
<6 m.	21,0	61,7	17,4	38,1	31,0	57,3	11,8	42,8	35,7	56,3	8,0	42,9
6-11 m.	27,6	57,1	15,3	24,7	32,1	62,0	5,9	30,3	38,2	56,8	5,0	25,1
12-23 m.	24,6	57,1	18,3	74,5	29,6	60,7	9,7	83,4	35,7	57,0	7,3	86,3
24 m. +	15,1	64,6	20,3	84,4	13,8	75,7	10,5	92,6	18,3	72,5	9,2	91,2

PERCDES = porcentaje de cada colectivo que está inscrito en las Oficinas de Empleo y percibe algún tipo de subsidio o prestación por desempleo.

INSNOPER = porcentaje de cada colectivo que está inscrito en las Oficinas de Empleo y no recibe subsidio o prestación por desempleo.

NOINSCR = porcentaje de cada colectivo que no está inscrito en las Oficinas de Empleo.

RECUPARO = porcentaje de cada colectivo que afirma encontrarse -buscando empleo- un año antes.

EL DESEMPLEO JUVENIL

MARÍA ANGELES LÓPEZ JIMÉNEZ

EL DESEMPLEO Y SUS EFECTOS

La definición de actividad laboral que hoy rige el mercado viene dada por la Organización Internacional del Trabajo. Considera población trabajadora o económicamente activa al conjunto de personas de dieciséis o más años que, en un período de referencia dado, suministran mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos o que están disponibles y hacen gestiones para incorporarse a dicha producción. Los adultos de más de dieciséis años quedan clasificados como seres activos ocupados o activos desocupados. Estos últimos, en su condición de seres disponibles intentan con su buen saber y entender incorporarse a la producción y mientras no lo logren serán los que no asumen algún papel en la división social del trabajo. Como no ofrecen su actividad laboral no reciben nada a cambio en el mercado de trabajo y no pueden mantenerse a sí mismos. No pueden independizarse de parientes, amigos, instituciones públicas y privadas para su subsistencia. Otra cosa es que por su buena voluntad en la búsqueda reciban premios de consolación que les permitan alimentarse para seguir buscando. Eso sí. Tienen que seguir siendo activamente disponibles para justificar las ayudas, dinamismo desquiciante cuando no da como resultado el hallazgo de una actividad económica a realizar.

El desempleado podría, como Sísifo, seguir creyendo que un día sus esfuerzos no serán baldíos, pero puede también desalentarse. Entrará entonces en la clasificación de desanimado; un número más de una

estadística bajo el cual se escribe una sucinta historia de exclusión social. El empleo provee de dinero, de estructura temporal del día, de relaciones sociales por encima de las familiares, de intereses colectivos que trasciendan los individuos, de identidad personal y profesional, de posición social. El desempleo no. En los jóvenes, rompe además su proceso de socialización y ello afecta al desarrollo de su personalidad y a su interés en acciones colectivas. Más aún si se prolonga indefinidamente el período de desempleo.

Después de haber aprendido a relacionarse con los demás, a pensarse a sí mismo dentro de su cultura, a jugar el juego según las reglas de su sistema social, en pleno período de puesta en práctica de la socialización ocupacional y política que culmine su independización, es rechazado en el mundo de los intercambios formales y encerrado en el de las relaciones informales y profundamente emotivas de la familia, los coetáneos y, según su posición económica, en el de los vecindarios, donde la marginación vivida sirve de caldo de cultivo de violencias diversas.

La música de rock en la que el joven se subsume, expresa bien la condición de activo disponible, desde la que rechaza soterradamente su aislamiento ¹. Es el canto rabioso de una identidad dolorosamente expuesta a las rotaciones de búsquedas sin salidas y de denuncias sin eco, un reacción del solitario que pone en marcha sus ritmos vitales contra la pérdida de sentido del tiempo y del espacio. Expresiones de violencia callejera, de fundamentalismos y terrorismos varios, (Touraine, 87:29), injustificables para la sociedad media, muestran también la intensidad de la repulsa de los grupos marginales, al apartamiento social que viven, y su intención consciente o inconsciente, de hacer participar a los demás de su propio infierno.

Lo cierto es que la sociedad contemporánea, democrática y desarrollada, sustenta la vida colectiva en unos principios de libertad, igualdad y fraternidad que son difíciles de llevar a la práctica, logrando de paso los objetivos de crecimiento económico y de integración social. Y que la desintegración pone en peligro la pervivencia del grupo y preocupa por ello; más aún cuando afecta a la población de reemplazo y renovación de la sociedad. Si además es numerosa, produce profundo desasosiego y destruye la consistencia del sistema, que se basa en la integración social por el trabajo, hoy redefinido como empleo reenumerado.

La Comunidad Europea, ante el creciente paro juvenil que en marzo de 1984 afectaba al 20 por 100 de los jóvenes y representaba el 40 por 100 del desempleo general, proponía medidas urgentes de fomento al

¹ A. TOURAINE, J. HARTMAN y otros: *¿Qué empleo para los jóvenes? Hacia estrategias innovadoras*, Tecnos-Unesco, Madrid, 1988.

empleo como «una apuesta fundamental para la Comunidad, para la mejora de las condiciones de vida y trabajo, el acercamiento de los pueblos y la consolidación de la paz»². España es uno de los países que en aquel momento y en los que le han seguido tenía una de las tasas más altas de paro general y juvenil. Lo vive también como un gran problema para el equilibrio social y busca medidas de solución que enlazan con las de los demás países pero con sus particulares vicios.

Veámos cuales son sus causas y cuáles sus alternativas.

DESEMPLEO GENERAL EN ESPAÑA. SUS CAUSAS

Mirando retrospectivamente los últimos veinte años, pueden identificarse varios factores políticos y sociales de una crisis económica que afectó luego de manera desigual a cada país y que España vivió con especial virulencia.

Remito a Fuentes Quintana (89:25)³, para información exhaustiva de su vertiente económica, extractando aquí los datos que me parecen más relevantes para comprender el desempleo.

El factor detonante de la crisis internacional fue la explosión de los precios del petróleo que provocó un alza considerable de los de las materias primas, de la energía, de los alimentos, que produjo también modificaciones importantes en los intercambios de productos industriales. En todos los países, y España no es una excepción, se encarecieron los aprovisionamientos del exterior, y como consecuencia, los productos del interior. La presión social por mantener el poder adquisitivo de los ingresos no se hizo esperar.

En España coincidió con las demandas de seguridad social y protección laboral, con las que los trabajadores intentaban alcanzar el bienestar social de los países europeos más desarrollados. Los salarios siguieron aumentando en plena crisis y crecieron también los gastos de la seguridad social. Los costes del trabajo superaron a los de los demás países de la OCDE en poco tiempo. Aunque el nivel adquisitivo real de los salarios y las prestaciones sociales existentes no colmasen las expectativas, contribuyeron al aumento de las ganancias de las empresas y de la inflación. Cuando finalmente en el país se adoptaron políticas restrictivas de carácter monetario y fiscal, similares a las de los demás

² Documentos 84, núm. 3. *La comunidad Europea y los jóvenes*, Comisión de las Comunidades Europeas, Madrid, marzo 1983, p. 3.

³ E. FUENTES QUINTANA: «Tres decenios de la economía española en perspectiva», en Jose Luis García Delgado, director: *España Economía*, Espasa Calpe Madrid, 1989.

países (Malo de Molina, 89) ⁴, los empresarios españoles atajaron el encarecimiento de la materia prima y la disminución de la demanda de sus productos, como los europeos, reduciendo los costes del trabajo.

Hay que tener en cuenta las características de la empresa española para entender el impacto de sus medidas en el mercado de trabajo nacional. Se trataba de una empresa adaptada a un modelo de desarrollo orientado al mercado interior, sin grandes riesgos pero también sin grandes recursos de materias primas o bienes de capital. De una empresa pequeña, con visión de beneficios a corto plazo, protegida por el estado, en el que se amparaba en sus momentos críticos. Aún hoy, después de todo un período de impulso a la modernización y a la apertura a los mercados internacionales, el 92 por 100 siguen siendo pequeñas y medianas empresas y no tienen intención de salir al exterior ⁵. La falta de ahorro familiar y empresarial que era anteriormente la fuente de los mercados financieros, provoca a comienzos de los ochenta, el alza de los tipos de intereses, barriendo del mercado las empresas más débiles y dejando endeudadas en él a las menos fuertes. (Fuentes Quintana, 89).

Se desencadena así la crisis industrial y con ella la del empleo. En España con mayor virulencia que en la Comunidad Europea, dado el peso que tenían las industrias de estructura productiva débil y en sectores necesitados de reconversión industrial (que dobla prácticamente al de los otros países de la OCDE), la imprevisión de los propios empresarios, que no se percataron de la importancia de reajustarse a las nuevas exigencias de modernización, y la lentitud de la intervención política, que se limitó a reducir los aumentos salariales a poco más del índice del coste de la vida hasta después de las elecciones de 1977.

Las primeras políticas de saneamiento y las reformas económicas de mayor envergadura van a realizarse de cara a la integración española en la CEE, con los sindicatos recién legalizados y organizada la patronal ⁶. Los Pactos de la Moncloa, de finales de 1977, suscritos por todos los partidos políticos con representación parlamentaria, son su

⁴ J. MALO DE MOLINA: «Mercado de Trabajo: Empleo y Salarios. Distorsiones y ajustes», en Jose Luis García Delgado, director: *España Economía*, Espasa Calpe, Madrid, 1989.

⁵ «El País», Economía, 11 de marzo de 1990, p. 53.

⁶ En mayo de 1977 se inscriben en el registro de asociaciones la Confederación Empresarial Española, la Agrupación Empresarial Independiente y la Confederación General Española de Empresarios. Poco después lo hacía el Fomento del Trabajo Nacional, de ámbito catalán. De la unión de las cuatro surgirá la CEOE, que incorporará posteriormente a la Confederación de la Pequeña y Mediana empresa en 1981, como señala Juan Ignacio Palacio Morena, en «Relaciones laborales y tendencias organizativas de los trabajadores y de los empresarios», en *España Economía*, García Delgado (dir.) ya citada p. 561.

manifestación más evidente. Suponen una tregua política y social, lograda por el reconocimiento de que los empresarios y los trabajadores son fuerzas sociales legitimadas para intervenir en la aplicación y desarrollo de los acuerdos junto a la instancia política representada entonces por la Unión de Centro Democrático.

Releva el nuevo marco de relaciones laborales que se establece, por su repercusión en el desempleo. Se instrumentan las primeras medidas de fomento al empleo juvenil, de los que buscan el primer empleo y de los parados acogidos al subsidio del paro o pertenecientes a las áreas geográficas con índices más altos de desempleo, mediante incentivos a los empresarios. Estos consistían en reducciones de cuotas de la Seguridad Social durante un año (de 50 por 100) y autorizaciones para contratar por un plazo máximo de dos años. La flexibilización de las condiciones de empleo va unida a la aceptación de la necesidad de reconversión industrial de los sectores críticos así como al estímulo de los sectores con futuro.

Pese a las primeras reticencias, las principales centrales sindicales aceptaron mayoritariamente los acuerdos.

Al desempleo ocasionado con la flexibilización del mercado de trabajo, hay que añadir el derivado del incumplimiento de gran parte de los acuerdos no laborales. No sólo no se invierte en innovación tecnológica ni se ensayan nuevas formas de organización del trabajo suficientemente, sino que se precarizan las condiciones en las que son contratados los nuevos trabajadores a la par que las empresas se liberan de su mano de obra más envejecida y costosa. Si se preveía un aumento del desempleo de 100.000 parados para 1978, lo cierto es que se triplicó. Palacio Morena señala que es éste el año en el que probablemente proliferan los empleos sumergidos (89:572). Los programas sucesivos de empleo no hacen sino acentuar estos rasgos.

El Programa Económico del Gobierno (PEG) de Unión de Centro Democrático, de abril de 1979, establecía medidas de «ajuste pasivo» basadas en la reducción de los salarios reales, en el aumento de medidas de fomento al empleo temporal y en la contribución pública al pago de las cuotas de Seguridad Social de los trabajadores, en el recorte de las prestaciones del seguro de desempleo y de la intervención sindical en los procesos de reestructuración y renovación tecnológica de las empresas. Las centrales sindicales se opusieron a tales medidas y contando con la debilidad del gobierno, lograron retrasar la ejecución de algunas de ellas, pero por poco tiempo.

El año de 1979, se inicia la reconversión industrial, afectando a toda la población trabajadora y más selectivamente a los mayores de cuarenta y cinco años. A estos nuevos parados hay que añadir los trabajadores que vuelven a España, expulsados de los mercados de trabajos

Europeos, más débiles que los demás por su condición de extranjeros, y las mujeres que comienzan a incorporarse a la población activa ⁷. Los sindicatos sí lograron crear un clima de conflictividad laboral que obligó a ensayar nuevos acuerdos entre empresarios y trabajadores: Acuerdo Básico Interconfederal (ABI), suscrito por la CEOE y UGT, en julio de 1979, Acuerdo Marco Interconfederal (AMI) suscrito por la CEOE y UGT en enero de 1980 y posteriormente por USO, pero los resultados fueron muy costosos para los trabajadores pues se reafirmaron los contenidos en el programa económico de UCD y los sindicatos los aceptaron bajo el convencimiento de que eran reajustes temporales y pasajeros (UGT, 1989) ⁸.

A comienzos de los ochenta se producen profundas transformaciones derivadas de la automatización y robotización, que incrementan la productividad y la riqueza social pero reducen la mano de obra, haciendo aparecer un desempleo estructural profundo. No sólo porque se necesita menos trabajo humano sino también porque el que se necesita requiere unas cualificaciones específicas, además de unas aptitudes generalizadas de adaptación a nuevas condiciones y técnicas de trabajo. La debilidad sindical se manifiesta en que gran parte de las reconversiones y de la introducción de nuevas tecnologías se produjeron sin la intervención de los trabajadores en la dirección y ritmo de los procesos, evidente en las sucesivas negociaciones colectivas. Se alteran seriamente las condiciones y situación laboral de los trabajadores al margen de los sindicatos. No se responde a las exigencias de formación de la mano de obra para afrontar las nuevas necesidades de cualificación y crece el empleo sumergido y la subcontratación a los que se incorporan los jóvenes irremisiblemente (Zárraga, 85:330) ⁹. Un sondeo de jóvenes en Aragón, demuestra que un 4 por 100 de quienes tenían 14 y 15 años en 1985 trabajaban para empresas pequeñas o medianas. Los horarios de buen número de ellos superaban las ocho horas de labor (López J., 89:247) ¹⁰.

En resumen, se destruye el empleo tradicional sin generarse nuevo empleo con futuro. A los parados anteriores hay que añadir aquí las

⁷ En 1977 el desempleo masculino era de 5,1 por 100 y el femenino de 5,6 por 100. En 1987 era de 17,6 por 100 y de 27,4 por 100 respectivamente según las EPAs.

⁸ «Por un compromiso de empleo», Propuestas de UGT, 31 de marzo de 1989.

⁹ J. L. ZARRAGA: «Informe Juventud en España» *La inserción de los jóvenes en la sociedad*, Ministerio de Cultura, Instituto de la Juventud, Madrid, 1985.

¹⁰ M. A. LOPEZ JIMENEZ: «Los jóvenes aragoneses. Inserción laboral y desempleo», en *Juventud, trabajo y desempleo, Un análisis psicosociológico*, ed. Torregrosa y otros, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.

víctimas de la tecnología, que en el caso de los jóvenes son más por la inadecuación existente entre la formación recibida y la demandada por las empresas.

DESEMPLEO JUVENIL. LA DECADA DEL SETENTA

Las primeras advertencias de la agravación del desempleo juvenil comienzan a darse en Europa a comienzos de los setenta, es decir desde los primeros momentos de la recesión económica. Se atribuyen a la inflexibilidad del mercado laboral regido por una normativa legal estabilizadora del trabajo y a la deficiente preparación de los jóvenes en una doble dimensión: de educación básica y de cualificación específica. De ahí que las medidas para combatir el desempleo se encaminaran a posibilitar la inserción laboral temporal, a mejorar la educación general y a garantizar la formación profesional.

Se introducen así los contratos temporales, de tiempo parcial y los contratos en prácticas, pensados como mecanismos de adquisición de experiencia laboral y aprendizaje. Se reforman los sistemas educativos, facilitando los mecanismos de acceso a la escuela y organizando planes de formación al salir de ella, a cargo de los ministerios de educación y/o trabajo en sus centros de orientación o en colaboración con las empresas. Puntos comunes de la fricción entre el Estado, los empresarios y los trabajadores han sido, en todos los países, los relacionados con la responsabilidad de los costes laborales y con el control de las contrataciones. La participación de los sindicatos en el proceso ha variado de unos a otros.

Los países más exitosos, en términos relativos, han sido aquéllos que han logrado paliar las consecuencias de las crisis desde los primeros momentos en que empezaron a sentirse sus efectos. Ello ha sido favorecido por el propio nivel de desarrollo de las estructuras productivas y sociales, y por las tradiciones culturales de colaboración entre los agentes sociales más directamente implicados en el mercado laboral.

Presentaré las líneas generales de actuación de Alemania, Francia y Gran Bretaña a fin de contar con un marco de referencia europeo mínimo para analizar el caso español.

Los países que más tempranamente arbitraron medidas correctoras de la situación fueron Alemania y Francia, ambos optando decididamente por programas educativos, con diferencias derivadas de su desarrollo económico y social. (Ver Cuadros 2a y 2b)

En Alemania coadyuvaron una serie de factores económicos y sociales que podrían ser los opuestos a los españoles, y en cierta medida a los ingleses. Señalo entre ellos, la coincidencia de la recesión

Cuadro 1. Tasas de desempleo varios países

Países	Tasa general		Paro 1988		General		Paro 1989		
	<25 años		Hombres	Mujeres	16-19	20-24	16-19	20-24	
	Hombres	Mujeres					Hombres	Mujeres	
Francia	8,2	8,3	12,2	22,4	37,8	32,9	31,1	26	45,5
España	14	17,5	27,6	43,8					
Gran Bretaña	9,6	11,5	10,5	16,3					41,3
Alemania	6,2	5,4	7,8	6,9					

FUENTE: Eurostat 88.
FUENTE: BEL 2.º trimestre de 1989.

Cuadro 2. Tasa de actividad 1987

Países	Hombres		Mujeres	
	Gral.	14-24	Gral.	14-24
Francia	67,3	49,4	28,5	32,7
España	66,6	49,2	27,1	35,2
Gran Bretaña	72,5	69,1	48,4	58,9
Alemania	57,4	69,9	41	52,7

FUENTE: Eurostat'88.

económica con una disminución de la natalidad, la existencia de una tradición de formación profesional, y la articulación de competencias de los agentes sociales implicados en la formación y el empleo.

Los empresarios eran responsables de la formación en sus empresas. Los sindicatos tenían competencias decisorias en cuanto al número y a la estructura ocupacional de los trabajadores, actuando dentro de las empresas y en las organizaciones de los diferentes niveles de gestión local, regional o federal. Podían introducir también en los convenios colectivos las asignaciones por formación y empleo. Existía así una

Cuadro 2A. Alemania. Programas fomento empleo jóvenes

<i>Período</i>	<i>Programa</i>	<i>Tipos contrato y características</i>	<i>Incentivo económico para las empresas contratantes.</i>
1973-1978 Se introducen programas de:	Educación después de la obligatoria.	Voluntaria: Educación General. Formación Profesional. Un año duración. Oligatoria: Para todos jóvenes. Para los que no tienen puesto formación: Un año duración.	Sin ayuda financiera.
	Formación. Cursos de un año. Formación para trabajo fuera escuela.	Desempleados. Minusválidos. Extranjeros. Un año.	Becas a los estudiantes. Financiación a las instituciones por: — Instituto Fed. Empleo. — Iglesias, Sindicatos, Asociaciones, Empresas, Cámaras de Comercio.
	Becas Formación Jóvenes. Programa puestos adicionales formación. Objetivos especiales.	Desempleados con malos resultados para acabar enseñanza obligatoria. Tres meses a un año.	Financiación: — Instituto Fed. Empleo de Beca formación.

FUENTE: Elaboración propia con datos de K. Schober, *op. cit.*

Cuadro 2B. Francia. Programas fomento empleo jóvenes

<i>Período</i>	<i>Programa</i>	<i>Tipos contrato</i>	<i>Incentivos</i>	<i>Beneficiarios</i>
1974-1977 Crisis petrolífera: esperanza, reactivación.	Formación. Empleo-formación. Dentro o fuera empresa (se definen período siguiente).	1.000 a 1.200 horas. Jóvenes sin cualificación. Temporal. Jóvenes 16-25 años.	Jóvenes remuneración 900 F. Estatuto especial. Empresario: ayuda financiera.	50.000 jóvenes.
1977-1982 Reestructuración empresas.	Cuatro pactos para el empleo jóvenes: Formación en empresas. Formación - adquisición cualificación profesional previa. Ampliación contratos empleo-formación.	TC 4 a 6 meses. Jóvenes sin cualificación.	Exoneración de cargas sociales. Primas a contratación.	2.000.000 jóvenes cada vez más calificados.
1982-1983 Reactivación económica.	Centros locales: Información cursos. Orientación profesional. Establecimiento políticas locales inserción (misiones locales) programas nacionales. Cursos orientación profesional. Cursos formación alternada. Prácticas en empresas no lucrativas. Siguen fórmulas contrato-empleo.	Jóvenes 16-18 años. Sin cualificación. Jóvenes 16-25 años.		120.000 por año. 12.000 por año.

Cuadro 2B. (Cont.)

<p>1983-1984 Movilización general.</p>	<p>Cursos iniciación vida profesional (SIUP). Contratos cualificación. Contrato adaptación. Trabajo según cualificación.</p>	<p>Temporal: 3-6 meses. Jóvenes que terminan sistema escolaridad sin cualificación. Jóvenes parados de 6 meses. Duración 6-24 meses. 25 % tiempo formación. Cualificación reconocida|jóvenes 26 años sinc. Duración: mínimo 6 meses. Formación: 200 horas mínimo. Jóvenes 16-25 años.</p>	<p>Empresa paga 17 a 27 % salario mínimo interprofesional. Estatuto alumno FP. Empresario: pago del 17 al 75 % SMIP según edad joven y duración contrato formación a cargo mutualidades o con cotización obligatoria empresarios. Empresario paga 80 % salario sector nunca menos SMIP. Formación por mutualidad limitada o cuotas obligatorias empresas.</p>	
<p>Otoño 1984</p>	<p>Movilización sector público y asociación lucha contra paro: trabajos utilidad pública (TUC), cursos FP TUC.</p>	<p>Jóvenes 16-25 años. Estatuto FP.</p>	<p>Remuneración estado 1.250 FF mes. Remuneración voluntaria organizador.</p>	
<p>1986-1988</p>	<p>Sigue PAIO. Misiones locales. Cursillos FP en empresas. Trabajos utilidad colectiva (TUC). Formación en alternancia: SIUP. Contrato adaptación. Aprendizaje tradicional.</p>	<p>Siguen.</p>		<p>100.000 a 150.000 jóvenes año. 300.000 por año. 350.000 por año. 200.000 por año.</p>

FUENTE: Elaboración propia con información aportada por P. S. Andreu, *op. cit.*

articulación social que obligaba al debate de los problemas juveniles en la sociedad. (Schober, 88:116) ¹¹.

Su coyuntura demográfica, social, política y económica dio como resultado una tasa de desempleo juvenil menor que la de otros países europeos.

Francia también inició planes educativos al comienzo de la crisis de los setenta y lo hizo con una doble perspectiva: (Andrieu, 88:110) ¹². Por una parte, de lograr que los adolescentes que abandonaban el sistema escolar finalizaran los estudios generales, combatiendo así el desempleo de los más jóvenes. Por la otra, de ofertar en una segunda etapa cualificaciones específicas, orientando a los trabajadores hacia sus propias especializaciones. Adecuaba así la formación a las necesidades de reconversión industrial y de reestructuración empresarial, combatiendo los empleos erróneos.

Estos planes se completaban a partir de 1977 con «pactos para el empleo juvenil», en los que se incluían prácticas en empresas para jóvenes de dieciocho a veintiún años que habían quedado desempleados a fin de atajar la larga duración del paro juvenil.

Las organizaciones sindicales eran consultadas sobre el volumen y las estructuras de las plantillas si bien carecían del poder decisorio de las alemanas. (Barge y Salais, 278).

También Gran Bretaña y España pusieron en marcha medidas correctoras del desempleo juvenil con ciertas similitudes sociales y diferencias en las propuestas de intervención.

Menciono entre las similitudes, la coincidencia de la recesión económica con la llegada al mercado de trabajo de un alto número de jóvenes. En Inglaterra de 1975 a 1982. En España, se prolonga hasta finales de esta década (los nacidos entre 1956 y 1965). En segundo lugar, la inexistencia de una tradición de enseñanza profesional o técnica capaz de formar para la demanda creciente de cualificación, por parte del sistema educativo y de las propias empresas. En tercer lugar, la presión social por la búsqueda de soluciones a la inseguridad ciudadana consiguiente a los brotes de violencia juvenil en la calle. En cuarto lugar, el comienzo de los programas de fomento al empleo de los jóvenes, que de manera débil se iniciaron en 1978 ¹³.(Veánse cuadros 3 y 4)

¹¹ KAREN SCHOBER: «Formación de jóvenes y política de empleo en la República Federal de Alemania», en *Economía y Sociología del Trabajo núm. 2. Los jóvenes y el empleo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988.

¹² M. BARGE y R. SALAIS: «El lugar de los jóvenes en el mercado de trabajo entre 1973 y 1980: el ejemplo francés», en *La naturaleza del desempleo de los jóvenes*, colección Informes OCDE, 1984, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1986.

¹³ El soporte asistencial y la cobertura del desempleo es muy inferior en nuestro país. También la valoración social de la formación profesional existente.

Cuadro 3: Gran Bretaña. Programas fomento empleo jóvenes

<i>Período</i>	<i>Programa</i>	<i>Tipos contrato y características</i>	<i>Incentivo económico para las empresas contratantes</i>
1978-	JOP (Programa de oportunidades para jóvenes). UUP (Formación Profesional Unificada).	Hasta 6 meses. Jóvenes adolescentes que terminan escuela. Jóvenes con empleo: oficinistas. Obreros semicualificados. Formación fuera horas trabajo.	Subvenciones a empresarios.
1981 además..	YTS Programa Formación Juvenil y Empleo.	Empleo y formación jóvenes 16 años. 13 a 20 semanas.	Subvención empresarios.
1986	En modificación constante.	2 años formación dentro T. Mínimo 20 semanas fuera T. 2 años experiencia laboral. Ampliable a jóvenes 17 años: Mínimo 7 semanas fuera T.	Subsidio aprendizaje y ayuda financiar formación. Aumentan ayudas en 1986.
1988 Beneficiarios 381.000 jóvenes			
1983 en adelanto	Programa Educación TUEI (Educación Técnica y Profesional).	Currículo técnico. Para alumnos secundaria en marcha.	Escasa ayuda financiera. Después 16 años al estudiante abandono educación por YTS.

FUENTE: Elaboración propia con datos de Ewart Keep, *op. cit.*

La variación está en las orientaciones de los programas. En Gran Bretaña los primeros pasos de 1978 se dirigieron no sólo a proporcionar trabajo sino también a mejorar la calidad de la formación profesional al finalizar la educación obligatoria y gratuita que se extendía hasta los dieciséis años, dos más que la española. La preocupación inglesa se centraba en los más jóvenes (de dieciséis y diecisiete años), que son los que más probabilidades tienen de quedarse sin empleo. El programa de «oportunidades para los jóvenes» (*Youth Opportunities Programme*) ofrecía, al abandono de la escuela, una experiencia laboral de hasta seis

Cuadro 4: España. Programas fomento empleo jóvenes

<i>Período</i>	<i>Programa</i>	<i>Tipos contrato y características</i>	<i>Incentivo Econom. para las empresas contratantes</i>
1978-1981	Contratación de jóvenes sin empleo anterior (Decreto 3281/1977, de 16 de diciembre).	Contrato temporal. Duración de la relación laboral: tres meses a dos años. Colectivo: jóvenes 16-18 años.	Reducción del 50 % en la cuota de Seguridad Social correspondiente a contingencias comunes.
1981-1984	Contratación para formación en el lugar de trabajo. (RD 1361/1981, de 3 de julio, y disposiciones posteriores). Contratación para prácticas de recién titulados. (RD 1361/1981, de 3 de julio, y disposiciones posteriores).	Contrato temporal. Duración de la relación laboral: tres meses a dos años. Colectivo: jóvenes 16-18 años Tiempo para formación teórica: 1/3-2/3 de la jornada. Contrato temporal. Duración de la relación laboral: tres meses a dos años. Colectivo: jóvenes menores de veintiocho años que hayan finalizado los estudios en los últimos dos años.	Reducción del 45 % en la cuota de la Seguridad Social correspondiente a contingencias comunes (ampliables). Reducción del 45 % en la cuota de la Seguridad Social (C. Comunes).
1984	Contratación para formación en el lugar de trabajo. (RD 1992/1984, de 31 de octubre). Contratación para prácticas de recién titulados. (RD 1992/1984, de 31 de octubre). Contratación de menores de 26 años. (RD 799/1985, de 25 de mayo).	Contratación temporal. Duración de la relación laboral: tres meses a tres años. Colectivo: jóvenes 16-20 años. Tiempo para enseñanza: 1/4-1/2 de la jornada. Contratación temporal. Duración de la relación laboral: tres meses a tres años. Colectivo: jóvenes que hayan finalizado sus estudios en los últimos cuatro años. Contrato indefinido a jornada completa. Colectivo: jóvenes menores de 26 años.	Reducciones del 90-100 % en la cuota de la Seguridad Social (C. Comunes). Subvención por hora y día de formación y según duración contrato. Reducción del 75 % en la cuota de la Seguridad Social (C. Comunes). Subvención entre 120.000 y 280.000 pesetas si se cumplen determinados requisitos. Reducción del 50 % en la cuota de la Seguridad Social durante la vigencia del contrato (C. Comunes).

Cuadro 4: España. Programas fomento empleo jóvenes (cont.)

<p>1986</p>	<p>Apoyo al empleo en cooperativa y Sociedades Anónimas laborales. (OM 21-2-86 BOE 27-2-86).</p> <p>Ayudas: a) Subvención renta subsistencia.</p> <p>b) Subvenciones financieras.</p> <p>Plan nacional formación e inserción profesional 1989 Formación Profesional Ocupacional para Jóvenes parados de larga duración. Orden 4 de abril de 1989.</p> <p>1. Apoyo formativo a jóvenes contratados para la formación. Ayuda incompatible con las previstas en RD 1992/74, 31 de octubre de 1984 para contratos en formación.</p>	<p>Creación o conservación puestos de trabajo por constitución, ampliación número socios o mantenimiento cooperativas o sociedades anónimas laborales.</p> <p>Beneficiarios: Desempleados menores de 25 años o mayores de 25 con más de un año inscripción paro (INEM). Desempleados que cumplan requisito anterior y sean socios o inicien prestación tres meses antes solicitud subvención. Desempleados tienen que adquirir condición socio cooperativa.</p> <p>Constitución o mantenimiento de Cooperativas y Sociedades Anónimas. Destino de créditos a financiación inversiones que creen o mantengan empleo estable.</p> <p>Contrato temporal. Por períodos formativos. Colectivo: jóvenes 16-25 años. Sin límites de edad si se trata de minusválidos inscritos como desempleados.</p>	<p>Hasta 250.000 pesetas por socio trabajador. Doble si participa en FSE.</p> <p>Hasta 6 puntos interés acordado. Máximo 500.000 pesetas por socio integrante cooperativo o socio laboral salvo otra autorización MTSS Pagadero de una sola vez.</p> <p>Subvención empresa de 90 pesetas por trabajador y hora/día formación durante periodo vigencia contrato, si formación se hace en empresa. Subvención gratuita para trabajadores contratados cuando se imparta a través INEM o Centros Colaboradores Empresa puede ser centro colaborador.</p>
-------------	---	--	--

Cuadro 4: España. Programas fomento empleo jóvenes (cont.)

	<p>2. Formación Profesional Ocupacional para parados de larga duración.</p>	<p>No especifica el tiempo de duración. Colectivo: menores de 25 años.</p>	<p>Subvención del 75 % del salario mínimo interprofesional durante 6 meses a 3 años a talleres artesanales formativos o empresas que figuren como tales. Ayudas de 891 pesetas día lectivo dieta para quienes se desplazan. Curso superior a 20 horas. Becas a los alumnos de 572 ptas. día lectivo por curso no inferior a 4 horas y duración semanal no inferior a 20 horas. Ayuda 891 ptas. día lectivo dieta para quienes se desplazan . Curso superior a 20 horas. Subvenciones a Centros Colaboradores INEM que importan cursos.</p>
	<p>3. Formación Profesional Ocupacional para parados de larga duración.</p>	<p>Parados con más de un año inscritos como tales en las oficinas del Empleo.</p>	<p>Beca a algunos menores de 25 años de 572 pesetas día lectivo. Ayuda 891 pesetas. Subvención a Centr. Colaboradores.</p>
	<p>4. FPO con práctica profesional en las empresas para jóvenes parados menores de 25 años.</p>	<p>Prácticas de 200 a 400 horas. De 18 y más años, horas prácticas no superior a las teorías realizables con el curso de formación o a continuación. Prácticas sin relación profesional. Colectivo menores de 25 años que participen en cursos para menores y en cursos para parados de larga duración.</p>	<p>Becas de cuantías similares a las anteriores.</p>

Cuadro 4: España. Programas fomento empleo jóvenes (cont.)

	<p>Recuperación escolaridad, de enseñanza en alternancia y de formación de los jóvenes que cumplen el servicio militar:</p> <p>1. Formación compensatoria de jóvenes menores de 16 años.</p> <p>2. Formación en alternancia. Alumnos FP mayores de 16 años y univ.</p> <p>3. Formación Compensatoria adultos y FPO durante el Servicio Militar.</p> <p>4. FP Ocupacional Mujeres en actividades en que están su brepresentadas. Mujeres con responsabilidad familiar y precaria situación económica y formativa.</p>	<p>Para menores de 18 años teoría y práctica no inferior a 800 horas.</p> <p>Colectivo menores de 16 años que no hayan completado EGB o FP primer grado.</p> <p>Alumnos FP mayores 16 años. Estudiantes Universitarios último curso carrera. Sin relación laboral entre partes. Práctica profesional de 80 días año máximo 400 horas.</p> <p>Jóvenes que cumplan servicio militar o prestación social sustitutoria.</p> <p>Contrato por tiempo indefinido. Que suponga aumen to neto de plantilla. Que las mujeres estén subrepresentadas. INEM con Convenio con Organizaciones Empresariales y Sindicales. Instituto Mujer. Beneficiarias: Mujeres paradas larga duración. Mujeres mayores de 25 años.</p>	<p>Convenios entre Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Educación y Ciencia o Comunidades Autónomas. Retribuciones Profesorado a través Convenios INEM y Adciones.</p> <p>Convenios en MT y SS y autoridades educativas competentes las que realizan acuerdos con empresas, instituciones, organizaciones en que se realicen las prácticas profesión.</p> <p>Convenios MT y SS, Defensa, Justicia, Educación y Ciencia o Comunidades Autónomas con transferencias competencias educativas.</p> <p>Ayuda mensual 75 % salario mínimo interprofesional. Mujeres: 25 años y más. Inscritas como desempleadas más de un año. Beca de 572 pesetas día, de 891 pesetas desplazadas lugar de origen, 4.922 pesetas por transporte y alojamiento y manutención. Empresas: Subvención hasta</p>
--	--	---	---

Cuadro 4: España. Programas fomento empleo jóvenes (cont.)

	Contrato temporal. Duración de la relación laboral: tres meses a dos años. Colectivo: jóvenes 16-23 años.		250.000 pesetas. Doble si participa al Fondo Social Europeo.
--	---	--	--

Fuente: Elaboración propia

Modalidades de contratación 1989

<i>Período</i> RD 1992/84, 31 de octubre OM, 4 abril 1989 RD 1992/84, 31 de octubre
<i>Programa</i> Contrato Formación Prestación Servicios y formación de 1/4 a 50 % tiempo. Contrato en prácticas para prácticas profesionales.
<i>Beneficiarios</i> Jóvenes inscritos desempleados. 16-20 años. Sin límite edad minusválidos. Inscritos demandantes de empleo con título universitario, FP, Bachiller u otras titulaciones. Obtenido 4 últimos años.
<i>Tipo contrato</i> 3 meses a 1 año luego indefinido. Registrado en Oficina Empleo. 6 meses a tres años. 3 meses a 3 años. Registrados en Oficina Empleo.
<i>Incentivos empresarios</i> Tiempo completo. Reducción 90 % Seguridad Social + 25 trabajadores. Reducción 100 % Seguridad Social + 25 trabajadores. Subvención 90 pesetas por trabajador y hora día sin son talleres artesanos. Subvención 75 % SMI. 75 % reducción Seguridad Social contingencias comunes.

FUENTE: INEM.

meses de duración. Como en el caso español, aunque mucho más restringido en edades, el programa incluía a todos los jóvenes que nunca habían trabajado. Dicho programa se completaba con otro, de más reducido alcance, dirigido a jóvenes que ya estaban trabajando. Se ofrecían a los empresarios subvenciones reductoras de los costes laborales a cambio de cualificación fuera de las horas laborales (Keep,

88:127) ¹⁴. El desempleo se redujo a la mitad pero con abusos por parte de los empresarios, que cada vez ofrecían puestos de menor calidad. Además, los jóvenes volvían al paro tras los seis meses, con lo que, se produjo una explosión de disturbios callejeros de difícil contención. En este momento el gobierno decide consultar a los sindicatos y organizaciones juveniles sobre las políticas de empleo.

En España los programas se dirigían fundamentalmente a la contratación de jóvenes sin empleo anterior, advirtiéndose la creciente duración de su tiempo de búsqueda. En atención a la larga duración del desempleo se abarcaba a los jóvenes desde los dieciséis hasta los veintiséis años. Se intentaba incentivar a los empresarios a contratar, garantizando la temporalidad de la relación (de tres meses a dos años) y reduciendo las cuotas de la Seguridad Social. Con ello se facilitaba la reducción de plantillas y la modernización tecnológica.

El problema es que estos programas dejaban de lado a los mayores de veintiséis años en un país que tenía una cohorte entera (entre veintiséis y treinta años) que no se había incorporado aún al mercado de trabajo. También a la cohorte de jóvenes de catorce a dieciséis años, que han terminado la educación general básica, asignatura pendiente en nuestro país. Las encuestas de opinión, dan indicios suficientes para reconocerles como trabajadores de economía sumergida ¹⁵.

El programa, que duró hasta 1981 ¹⁶, tuvo efectos positivos. Absorbió a 71.000 jóvenes el primer año (los que representaban el 7 por 100 de la población desocupada del momento). Se duplicó con creces el segundo y siguió incrementándose en 1980, aunque porcentualmente no representara tanto entre los parados por el crecimiento del desempleo (un 13,1 por 100) ¹⁷ (Cuadro 5).

Dado que este programa, junto con el diseñado para los desempleados perceptores de prestaciones de desempleo, eran los únicos que facilitaban la contratación temporal, puede decirse que se convirtieron en las vías más utilizadas por los empresarios para contratar mano de obra joven (Sáez y Vera, 88:64) ¹⁸ y para aprovechar mano de obra cualificada expulsada del mercado laboral en el proceso de reconversión

¹⁴ E. KEEP: «La política sobre el desempleo juvenil en el Reino Unido» en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, Monografía sobre los jóvenes y el empleo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, núms. 1-2, Madrid, 1988, pp. 127 ss.

¹⁵ La II Encuesta Omnibus de octubre de 1984 registraba a un 23 por 100 de los jóvenes que entonces tenían de quince a veinte años, como iniciados en una actividad laboral mucho antes de los quince años.

¹⁶ Incluido su primer semestre.

¹⁷ Datos elaborados a partir de las fuentes estadísticas del INEM y del INE.

¹⁸ Como señalan Felipe Saez Fernández y Joaquín Vera Grijalba en «Programas de Fomento y reasignación del empleo» *Revista de Economía y Sociología del Trabajo* núms. 1-2, Madrid, 1988.

industrial, la que fue progresivamente primada respecto a la juvenil. De hecho, durante estos tres años encontraron empleo parados perceptores del subsidio de desempleo que suponían respectivamente el 7 por 100 de los desempleados el primer año, el 17,4 por 100 el segundo año y el 21,7 por 100 el tercer año.

La alarma ciudadana por la inseguridad callejera, anima a las primeras administraciones locales y regionales al estudio de la marginación infantil y la delincuencia juvenil, a la búsqueda de soluciones a la desescolarización, deficiente formación y paro en su ámbito territorial de competencia, con el consiguiente surgimiento de iniciativas locales, públicas y privadas ¹⁹ de formación e inserción laboral.

Por otra parte, como la deficiente calidad de la mano de obra juvenil, disuade a los empresarios de contratarla ²⁰, se amplía el marco de actuación gubernamental de los programas de fomento al empleo, creándose, a partir de julio de 1981, los contratos para formación en el lugar de trabajo, específicamente dirigidos a jóvenes de dieciséis a dieciocho años y los contratos para prácticas de recién titulados, ampliado a jóvenes menores de veintiocho años que hayan terminado sus estudios durante los dos últimos años. El incentivo sigue siendo la reducción en la cuota de la Seguridad Social, y esta vez un poco menor (del 45 por 100).

Esta medida no puede competir con las que continuaban facilitando la contratación temporal y la contratación a tiempo parcial de desempleados de cualquier edad. De ahí que el porcentaje sobre los desocupados de los nuevos contratados jóvenes, registrara aumentos menos significativos que en el período anterior. Así por ejemplo, en 1981, los jóvenes contratados en formación (no los hay en prácticas) apenas representaban el 0,03 por 100 mientras que se contrata con contratos temporales y a tiempo parcial, sin necesidad de incentivo alguno al 11,8 por 100 y al 1,3 por 100 de la población desempleada. En 1983, los contratos en prácticas y en formación para jóvenes apenas representan el 0,03 y 0,09 por 100 respectivamente, mientras los

¹⁹ A título de ejemplo, menciono el Ayuntamiento de Barcelona, que crea desde 1983 Talleres de Aprendizaje y Formación en ebanistería, lampistería, mecánica, costura, gestión empresarial, informática, cultivo de huertos, etc. Escuelas talleres y oficinas de información empiezan a surgir a partir de 1985, en Zaragoza, Baleares, Valladolid etc.

²⁰ Es cierto que el Estatuto de los Trabajadores promulgado en 1980 reconoce en su artículo 4.2.b el derecho de los trabajadores a la promoción y formación profesional en el trabajo, pero el desarrollo constitucional de esta medida tan sólo tiene carácter parcial en cuanto se refiere a los trabajadores en su relación de trabajo, como señala Francisco Javier Prado de Reyes en su artículo sobre El Contrato de Trabajo y Formación Profesional, p. 128.

Cuadro 5. Colocaciones y población laboral

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
C. en formación *				7.200 (0,3%)	20.500 (0,9%)	22.000 (0,9%)	27.400 (0,9%)	112.700 (3,7)	161.100 (5,5)	218.219 (7,4)	263.410 (9,3)	
C. prácticas *					7.900 (0,3%)	9.100 (0,3%)	14.000 (0,5%)	51.800 (1,7)	86.700 (2,9)	126.187 (4,3)	170.196 (6,0)	
Jóv. primer empleo *		167.900 (14,9)	194.400 (13,1)									
Jóv. >6 años * contratados indefinidamente								55.800 (18)	104.400 (3,5)	118.520 (4%)	91.559 (3,2%) ¹	
Otros colectivos *												
Perceptores seg. des.		195.800 (17,4)	321.900 (21,7)	246.800 (16,2)								
Trab. que agotaron prestaciones con cargas familia- res y minusvalías					113.100 (5,2)	59.300 (2,3)						
Minusválidos y mayores de 45 años							6.900 (0,24)	8.600 (0,2)	13.300 (0,4)	13.800 (0,4)	16.300 (0,5)	
Temporales (sin incentivos) *				68.000 (11,8)	253.000 (11,8)	220.100 (9,2)	235.400 (8,5)	432.200 (14,5)	536.600 (16,1)	666.600 (22,6)	862.293 (30,6)	
A tiempo parcial												
(sin incentivos) *				7.000 (1,3)	27.800 (1,2)	33.300 (1,4)	47.700 (1,7)	121.900 (4,1)	177.300 (5,9)	220.846 (7,5)	289.297 (10,2)	
Tasa desempleo general	7,1	8,7	11,5	14,4	16,2	17,7	20,6	21,9	21,5	20,6	19,4	17,3 2 ^a trim.
Tasa desempleo (16-19)	21,6	26,3	34,9	43,0	47,6	51,1	55,6	55,9	52,3	49,5	45,6	37,4
Tasa desempleo (20-24)	14,4	18,0	24,1	29,6	33,5	37,1	42,1	44,6	44,2	40,4	37,3	30,6
% parados - 2 años				15,6	22,2	26,3	31,7	34,4	36,5	45,9	43,7	46,0

¹ Vigencia hasta mayo de 1966.

* Porcentaje sobre población desempleada.

Fuentes:

Elaboraciones de: Felipe Sáez Fernández y Joaquín Vera Grijalba, -Programas de Fomento y Reasignación de Empleo, Sobre datos Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, INEM, INE y EPAS. *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, 1-2. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1966, p. 65.

Anuario de Estadísticas Laborales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1966.

Boletín de Estadísticas Laborales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1969.

Fuente: Elaboración propia.

temporales y parciales sin incentivos, suponen el 9,2 por 100 y el 1,4 por 100, respectivamente.

El Acuerdo Nacional sobre el Empleo (ANE) de junio de 1981 da un impulso a la participación institucional de los sindicatos y asociaciones empresariales avanzándose en la reducción de la jornada laboral que el Acuerdo Marco Interconfederal (AMI) de febrero de 1983 estabiliza en cuarenta horas. Sin embargo, en todos estos acuerdos se refuerza la estrategia flexibilizadora del empleo aunque concebida siempre como transitoria y excepcional, concepto que desaparece posteriormente. (ISE, 88:45) ²¹.

LAS EVALUACIONES DE 1983

Un estudio de la OCDE (1983) sobre la inserción laboral de jóvenes menores de veinticinco años en Francia, Alemania, Gran Bretaña, EE. UU. y Canadá, durante la década de los setenta, incidía en que era diferente al de los adultos y en que manifestaba las connotaciones siguientes. Seguía siendo difícil la entrada al mercado laboral a la finalización del período escolar. Se había institucionalizado la rotación por la inserción de los jóvenes en empleos sin futuro (Brown, EE. UU., 1982) y por la facilidad de despido inherente a la contratación temporal (Macleod, Main y Raffe analizando el programa de oportunidades para jóvenes en Inglaterra, 1983). Además había aumentado el desánimo juvenil en la búsqueda de empleo y la duración de su período de desempleo. Eran evidentes las deficiencias estructurales en el sistema de formación profesional que daba menos formación de la requerida por los jóvenes y que formaba para empleos sin futuro. También lo era que no se garantizaba el paso de la escolaridad a la formación profesional en una primera etapa ni de ésta al trabajo en una segunda (Alemania). Se observaban también discriminaciones dentro de la propia población activa y juvenil y se advertía un deterioro en el empleo femenino, derivado de que la incorporación de mujeres a la población activa lo era fundamentalmente a los registros de desempleo.

Alemania, como Francia, experimentaban, como efecto perverso de la ayuda estatal, la preferencia empresarial de jóvenes con su período formativo ya finalizado, incluso en otra especialidad, sobre los no cualificados, tanto en atención a su socialización para la

²¹ INSTITUTO SINDICAL DE ESTUDIOS: «Evolución Social en España, 1977-1987», *Cuadernos ISE*, núm. 2, Madrid, 1988.

convivencia como a su agilidad para entrar en un nuevo proceso de aprendizaje.

Aumentaba prácticamente en todos los países el paro de jóvenes de dieciséis a dieciocho años, de las mujeres, de los extranjeros, de las minorías étnicas, de los minusválidos, de los menos cualificados y de los que tienen dificultades de aprendizaje. El paro va seleccionando a los más débiles de entre los jóvenes aunque sigue nutriéndose de todo el grupo generacional.

LOS PLANES DE FORMACION Y EMPLEO DE MEDIADOS DE LOS OCHENTA

Tras una reunión en Bruselas en marzo de 1982, los jefes de Estado y de Gobierno insisten en la necesidad de elaborar medidas de formación profesional. En junio de 1983, en Stuttgart preconizan acciones contra el paro. La Comisión Europea propone en abril de 1983 una estrategia para reducir el paro general en cinco años a la mitad, creando 2,5 millones de puestos de trabajo. Recojo las orientaciones de la actividad juvenil en cada uno de los países hasta ahora analizados, fijándome en sus rasgos sobresalientes. Es común a todos ellos la conexión entre trabajo y formación. Sólo algunos incorporan a la negociación colectiva las condiciones salariales de estos contratos.

En Alemania, sigue el apoyo gubernamental a la formación básicamente, subsidiando entre el 60 por 100 y el 100 por 100 del coste salarial del tiempo trabajado. Se incentiva a las empresas que contraten a jóvenes en general, a grupos sociales excluidos y a desempleados de larga duración. Se organizan cursos adicionales de formación fuera de la empresa para ellos, promoviendo además empleos de duración determinada así como la jubilación anticipada y la sustitución con jóvenes de los trabajadores que se jubilan. (Schober, 88: 126.)

Aumentan las asociaciones y organizaciones que, sin ánimo de lucro, desarrollan actividades encaminadas al bienestar colectivo y a la rehabilitación del patrimonio cultural. Como resultado ha habido un incremento de la oferta por encima de la demanda, y de trasvase de jóvenes desde el bachillerato hacia la formación profesional.

Se observan varios efectos perversos. Si antes el problema se daba en la transición de la escuela a la formación, ahora se desplaza a la inserción laboral de los formados, dado que todavía se registra una inadecuación importante entre la cualificación recibida y las exigencias del mercado laboral, y un desempleo creciente de quienes han finalizado su período formativo. La tasa de desempleo de los jóvenes

con la formación terminada ha aumentado desde el 5 por 100 de 1980 al 12,8 por 100 de 1988.

Continúa la oferta de formación en sectores que no generan trabajo posterior. Sigue siendo más difícil para los jóvenes conseguir trabajo, y el logrado lo es en especialidades tradicionalmente femeninas. También es menor la oferta para extranjeros, minusválidos, sectores de población menos cualificados aunque se ha reducido considerablemente el tiempo de desempleo de los jóvenes que no llega a superar los cinco meses de espera, frente a los adultos que tienen que esperar mucho más. No hay que olvidar que la cobertura de desempleo sólo alcanza al 42 por 100 de los parados, según Reinhard, lo cual puede hacer más dramática la situación de los excluidos de entre los parados. La tasa de paro general está en un 6,4 por 100 y la juvenil en un 6,9 por 100, con una diferencia entre la masculina y la femenina de 2,4 por 100 (Cuadro 1) (Eurostat, 88).

La participación sindical es de codecisión en la contratación de nuevos trabajadores en aquellas empresas en las que hay más de veinte trabajadores.

Ha habido una presión sindical fuerte hacia el aumento de los puestos de formación ofrecidos por el Estado. Los empresarios a su vez han impulsado la formación, a fin de contrarrestar la intervención sindical y evitar al máximo la pública. La fuerza de presión de los interlocutores sociales puede ser definitiva en el apoyo a los marginados.

En Francia, a partir de 1982 (Andreu, 88:110) y precisamente por la sistematicidad de la orientación a formar a los no cualificados, es decir, a los sectores más marginales de la población juvenil, se completan las medidas de formación y prácticas con la información y orientación individualizada sobre vías profesionales y recursos existentes. También sobre la posibilidad de iniciar proyectos autónomos aprovechando los propios recursos, para evitar la salarización de toda la mano de obra juvenil apoyada o subvencionada.

Sus contratos de alternancia son similares a los españoles, pero sus contratos de aprendizaje no son exclusivamente de inserción laboral sino que incluyen también la formación. Sus contratos de calificación y adaptación contemplan una exención del 100 por 100 de las cotizaciones para formación y una duración de ésta de seis meses a dos años, llevada a cabo en la empresa y en centros de formación de aprendices. No son como nuestros contratos de inserción por tanto. Sus programas de utilidad pública son los equivalentes a los contratos españoles de colaboración social y pretenden que la formación y práctica laboral juvenil repercuta en beneficio de la comunidad. Se cuida la información sobre las medidas existentes, a través de «centros y misiones locales y nacionales», para impedir que los recursos queden

siempre en manos de los jóvenes que tienen el acceso más fácil por su nivel socioeconómico y educacional medio y alto. (Hollister y Freedman, 88:35) ²².

Los efectos perversos de los planes son visibles en la sustitución de la mano de obra adulta y fija por la temporal y joven, la selección de los jóvenes más cualificados y la pobreza de la cualificación ofrecida por las empresas que se acogen a los programas. Al igual que en Gran Bretaña, Alemania y España, se detecta la falta de control de la oferta que las empresas realmente hacen.

La tasa de desempleo general en Francia es del 8,2 por 100. La masculina también, mientras la femenina alcanza cuatro puntos más y la juvenil es muy superior (Cuadro 1). Los sindicatos son informados y consultados sobre modalidades de contratación y estructura de plantillas, conociendo cada comité de empresa los contratos temporales que se han hecho en la misma.

La propuesta de corrección para el futuro continúa en la línea de aunar las medidas de inserción laboral y formación juvenil con las de modernización de las empresas, de dedicar más personal a la tarea de cualificación y de garantizar un seguimiento y control de los planes en marcha, insistiendo en la participación de los agentes sociales en el proceso.

En Gran Bretaña (e Irlanda del Norte) continúan los programas de formación, que se asemejan a los españoles en la motivación y se dirigen fundamentalmente a los menores de diecinueve años. Parte de la financiación sale de las prestaciones de desempleo.

Es interesante la iniciativa gubernamental inglesa de 1982, de consultar a sindicatos, empresarios, sector educativo y organizaciones juveniles sobre los problemas vividos y los rumbos a seguir. Supone no sólo una búsqueda de nuevas soluciones sino también una decisión de compartir responsabilidades con los agentes sociales, con los que se crea un grupo de trabajo para la juventud. Se revela, a partir de este momento, la mejora de la formación profesional de los jóvenes.

En términos generales, lo que se ha logrado de positivo cara a los jóvenes, que se hace más evidente a partir de la primavera de 1986, ha sido la reducción considerable del desempleo juvenil. La tasa de desempleo general era en 1988 de 9,6 por 100, esta vez con dos puntos más en los hombres y sólo uno más en las mujeres. La tasa de desempleo juvenil le supera en siete puntos, y teniendo en cuenta la disminución de la población juvenil que va a experimentarse en la década de los noventa, si continúan las medidas de formación en marcha, cabe esperar un decrecimiento notable.

²² R. HOLLISTER y D. FREEDMAN: «Programas especiales de empleo en ciertos países de la OCDE» en *Revista Internacional de Trabajo*, vol. 107, 1988, núm. 3.

Se prioriza el aprendizaje de informática y tecnología de la información (electrónica y gestión de oficinas) y el desarrollo de aptitudes personales de relación, de iniciativa y de seguridad en sí mismos, lo que se va denominando en terminología aparecida en los años sesenta, la cultura empresarial ²³, resumida como desarrollo de las calificaciones personales y empresariales para aprovechar las oportunidades existentes con imaginación y competencia.

Los aprendices son subsidiados por el Estado (reduciendo los niveles salariales de los jóvenes frente a la población trabajadora) y los empresarios reciben además una suma adicional para contribuir al coste de la formación, tanto en el puesto de trabajo como fuera de él. Renuedan, por tanto, sus métodos de producción con mano de obra cualificada y barata, obteniendo beneficios sustanciales de la inversión pública.

Y de aquí derivan las críticas de los sindicatos y de las organizaciones juveniles. Unos y otros están disconformes con las medidas de reducción de los niveles salariales de los jóvenes, que les niegan el estatuto jurídico pleno de trabajadores, y con la oferta de los empresarios, que se concentra en un número reducido de tareas que no requieren mucha cualificación: las administrativas, los servicios personal y de ventas. Denuncian también la discriminación sexual y étnica en la contratación.

La participación de los sindicatos ingleses es muy escasa y su propuesta, como la de las organizaciones juveniles inglesas, se encamina a la obtención de garantías de cualificación, de nivel salarial por convenio y de control del proceso de cualificación y contratación, por el estado y por sus organizaciones.

En España, a partir de octubre de 1984 se ponen en marcha programas que mejoran las condiciones de contratación para las empresas que contraten a jóvenes para formación y en prácticas. Aumentan sustancialmente las reducciones de cuotas de la Seguridad Social y las subvenciones. Se amplía la formación de los dieciséis a los veinte años y las prácticas a los titulados durante los últimos cuatro años. Se reduce de paso de exigencia de enseñanza por parte de la empresa.

La contratación a tiempo indefinido de jóvenes menores de veintiséis años sólo cuenta con deducciones del 50 por 100 de la Seguridad Social (siempre en contingencias comunes). Como resultado, crece la contratación temporal, de jóvenes en formación, sobre todo, y en prácticas en segundo lugar. En estas condiciones se desacelera el crecimiento de la tasa de desempleo juvenil de manera más evidente que la de los parados de larga duración.

Los planes iniciados en 1984 y 1985 van incluyendo nuevas

²³ Sobre esta cultura habla Jose Antonio Garmendia en «Cultura de la empresa: una aproximación teórica y práctica», REIS 41-88, pp. 7-23.

modalidades de contratación. Las ventajas para la empresa de estos contratos son dobles. Son contratos temporales y por tanto no le imponen obligaciones o servidumbres a largo plazo (los contratos de adultos se desarrollan de la misma manera que los de jóvenes en este sentido). Por tanto los costes de mano de obra se limitan en el tiempo. Y llevan aparejadas reducciones de cuotas salariales y de Seguridad Social, por tanto el coste de mano de obra disminuye notablemente.

A pesar de todo ello, en 1987 hay 2.942.000 parados. Ha habido nada menos que un aumento absoluto de 2.260.000 en la década de los que 1.644,8 son menores de veinticinco años. El gobierno socialista propone en 1988 un plan de inserción juvenil que cuenta con el apoyo de la patronal y que se convierte en uno de los puntos de fricción más que crispa las relaciones entre los sindicatos y el gobierno, que venían deteriorándose paulatinamente.

El plan contempla la colocación inicial de los jóvenes que tienen dieciséis a veinticinco años, que no hayan realizado trabajo anterior por cuenta ajena superior a tres meses, y por relación laboral que no puede ser de trabajo a domicilio. La duración del contrato será de un mínimo de seis meses y un máximo de dieciocho. Finalizada esta relación el joven podrá ser empleado en la misma empresa o a través de otra modalidad o tipo de contratación. Percibirá el salario mínimo interprofesional salvo pactos realizados en convenio colectivo que obtengan un salario superior para esta especial relación laboral. El empresario recibe como incentivo económico la exención de la cuota patronal de la Seguridad Social por contingencias comunes; otro posible incentivo económico, en estudio, era el de subvencionar a la empresa contratante con una cuantía no superior a las 200.000 pesetas por trabajador contratado. El 60 por 100 de contratos temporales son convertibles en fijos.

Los sindicatos consideraron este tipo de relación como un intento de recuperación de la figura del aprendiz, temieron la proliferación de los contratos temporales y de salarios bajos y el cierre del mercado laboral para los mayores de veinticinco años (más de un millón y cuarto de parados a la sazón), así como la institucionalización del carácter secundario de la mano de obra juvenil. Era inaceptable que se excluyera a los jóvenes del sistema de relaciones laborales existente y el debilitamiento del poder de presión de todos por la reducción de competencias en las negociaciones colectivas de la contratación. La medida suponía la protección pública al beneficio privado de los empresarios y ello hacía prever la limitación de las nuevas contrataciones a una modalidad que en definitiva era ineficaz para generar empleo.

Los sindicatos exigieron la retirada del plan, argumentando además, que este contrato, al no garantizar la cualificación de los jóvenes, punto

clave de todos los programas de fomento al empleo juvenil europeo, situaba a los jóvenes españoles en condiciones desventajosas frente a los de los demás países europeos, y disminuía sus expectativas de trabajo en una dinámica de libre circulación de trabajadores europeos (Doc. UGT y CC. OO., noviembre 1988).

El plan fue retirado tras la huelga general del 14 de diciembre de 1988. Logrando esta retirada, las organizaciones sindicales no sólo hacían ver a la sociedad y a los jóvenes desempleados que se preocupaban por ellos, despreocupación que las asambleas de parados y los movimientos sociales les habían censurado sistemáticamente, sino que protegían a la población trabajadora de más edad de sus competitivos rivales los jóvenes. Reivindicaban además su participación en la dirección de las políticas de empleo y salvaguardaban sus competencias negociadoras en los convenios y en las empresas.

El Plan Nacional de Empleo, vigente en 1989, contempla programas de formación y programas de empleo. No voy a detallar las acciones concretamente emprendidas sino los grupos a los que se dirigen (ver Cuadro 5). La formación se instrumenta como capacitación profesional para jóvenes y parados de larga duración, como inserción profesional para jóvenes demandantes de empleo, como recuperación de la escolaridad y como reconversión profesional en el ámbito rural y en sectores o empresas en reconversión industrial.

Son programas en vigor según Orden Ministerial de 20 de febrero de 1986. Continúan otros programas anteriores como los relativos a demandantes de empleo no desempleados, formación profesional de socios de cooperativas y sociedades laborales, formación de minusválidos, emigrantes, marginados sociales y minorías étnicas. El INEM gestiona los cursos e inspecciona y controla los que se imparten en centros colaboradores. Las titulaciones correspondientes las expide el INEM.

La relación laboral en el desarrollo de la capacitación profesional se configura en dos modalidades: contrato de trabajo en formación y contrato de trabajo en prácticas ²⁴. La Orden Ministerial de abril de 1989, incluye además de los grupos anteriores a las mujeres, con responsabilidad familiar, precaria situación económica y formativa y subrepresentadas en las empresas contratantes así como la formación compensatoria de adultos.

²⁴ La Unión General de Trabajadores culpará al gobierno socialista de dar carácter de permanencia a un proceso de flexibilización concebido hasta 1984 como transitorio. Más información sobre contenidos de todas estas modalidades e implicaciones pueden encontrarse en el artículo de Prados de Reyes «Contrato de trabajo y formación profesional» en las Jornadas de Ciencias Jurídicas de Andalucía y en Eduardo Rojo Torrecilla «Los jóvenes y el marco jurídico laboral. La inserción en el mercado de trabajo», *Documentación Social, Juventud y Trabajo*, Cáritas abril-junio 1989, pp. 205-220.

Según los datos que el INEM elabora en sus recientes informes sobre contratos y sobre empleo de 1989, adquieren gran importancia los contratos temporales, a tiempo parcial y de relevo, en prácticas y en formación frente a los indefinidos que apenas aparecen.

Puede hacerse ya una valoración de la puesta en marcha de los planes que llevan más tiempo en vigor. El volumen de contratación acogida a los programas de fomento al empleo de jóvenes ha sido importante. El énfasis en la temporalidad ha sido notorio. Desde 1985 el empleo de los menores de diecinueve años ha crecido en un 25 por 100 y se eleva a un 30 por 100 el incremento del empleo de los mayores de veinte años. (Recordemos que el tope lo situamos a los veinticinco años) Teniendo en cuenta que el empleo desde los veinticinco años hasta la edad de jubilación sólo crece en un 10 por 100 hay que concluir que los planes de fomento al empleo juvenil han facilitado el rejuvenecimiento de las plantillas. De hecho, según la EPA, el empleo medio en 1986 aumentó en un 2,4 por 100 mientras que para los jóvenes de dieciséis a diecinueve años aumentó en un 6,2 por 100 y para los de veinte a veinticinco aumentó en 5,8 por 100.

Y este rejuvenecimiento da idea ya de la valoración que los empresarios están haciendo de la nueva situación. La contratación de jóvenes reduce costos, produce mayor rendimiento físico, mayor agilidad en el aprendizaje puesto que parten de una mejor o al menos de una formación de base, mayor aceptación y motivación para el uso de las nuevas tecnologías. Supone mayor inversión de esfuerzo en el adiestramiento, que no de costes, y es aquí donde la condición de temporalidad viene en ayuda de la aligeración de esfuerzos. La contratación temporal facilita la selección de los mejor dotados, que en una situación de gran oferta de mano de obra posibilita incluso la contratación de jóvenes con cualificaciones muy superiores a las requeridas por la condición de la tarea.

La eventualidad impide de paso el aumento de la conflictividad que podría darse ante la inversa relación entre contribución a la empresa (alta en cualificación y aptitudes) y retribución recibida de la misma (bajos salarios y menor cualificación y riqueza de la tarea ofrecida). La reducción de costes salariales proporciona liquidez de fondos para renovar tecnologías y contraer selectivamente las plantillas.

La llamada de atención al Gobierno y a los empresarios que los sindicatos mayoritarios y organizaciones juveniles (Juventudes Comunistas, Consejo de la Juventud, Asociación de Mujeres Jóvenes, Asociaciones de Estudiantes fundamentalmente) están haciendo se centra en la desproporción de las contribuciones exigidas y de las retribuciones proporcionadas a cada una de las partes. Al trabajador se le ha pedido ajustarse en sus solicitudes salariales y de condiciones de trabajo. Pero

dado que el aumento del empleo en el sector privado depende de la situación del mercado y finalmente de la obtención de beneficios, se percibe por parte de las fuerzas sociales laborales que el empresario se beneficia de las aportaciones del resto de la sociedad sin que el compromiso le exija esfuerzo alguno, puesto que aumenta la plantilla sólo si le es rentable para alcanzar el nivel de beneficios deseado. El empresario sólo contrata la mano de obra que requiere, como declaró recientemente el presidente de la CEOE.

RECAPITULACIONES Y PROPUESTAS

He partido de considerar el desempleo como una condición de exclusión social, que afecta a los excluidos y a la sociedad que los mantiene como tales, negando con la evidencia la cercana culminación de un proyecto colectivo de progreso social. El análisis de las causas de desempleo impide culpar a los parados de serlo. El reconocimiento de su importancia estadística hace imposible ignorarlos. La juventud de buen número de los parados obliga a repensar sobre la bondad y eficacia de los ritos de paso de la dependencia infantil a la autonomía adulta.

Lo que está en juego es el modelo de sociedad que garantice unas condiciones de vida y trabajo dignas, animadoras del acercamiento de los pueblos y del mantenimiento de la paz, según las declaraciones de la Comunidad Europea que cito al comenzar este trabajo, que genere una cultura productiva y de participación social en el trabajo y en la riqueza según los objetivos políticamente propuestos por el Gobierno de nuestro país y que figuran en uno de los documentos que se repartieron en la primera parte de este seminario.

Es evidente que se están avanzando planes y programas de formación y empleo en todos los países comunitarios y también en España que dan resultados positivos rápidamente. Pero también lo es que estos resultados no son todo lo satisfactorios que pudiera esperarse cuando se miran a la luz de los principios y valores generales sobre los que reposan. Es precisamente en la elaboración de criterios estratégicos donde aparecen los dilemas que subyacen en los grandes principios, como es en la puesta en marcha de los instrumentos de intervención donde se esclarecen las soluciones de los mismos, que son en realidad afirmaciones de intereses dominantes entre grupos sociales detentadores de diferentes grados de poder e influencia.

Los programas de fomento al empleo hoy en vigor en España, responden a políticas públicas de bienestar moduladas por acuerdos tensos entre partes que negocian su intercambio con desiguales recursos negociadores. Digamos para simplificar que si los empleados tienen la capacidad de invertir económicamente y crear y organizar

racionalmente el trabajo para la producción, los trabajadores tienen sólo la capacidad de trabajar.

Los primeros han demostrado sus deficiencias en la organización de la producción y del trabajo. Los segundos carecen de las cualificaciones requeridas.

Los primeros se niegan a producir, sin ayudas estatales a la modernización de sus sistemas organizativos que les garanticen los beneficios a los que estaban acostumbrados. Los segundos aceptan reajustes salariales y condiciones de transitoriedad laboral antes de quedar desempleados y piden ayudas para adaptarse a las nuevas exigencias de calificación. Y aquí es donde se manifiesta la desigualdad de fuerzas que ha hecho del proceso de reconversión industrial y expansión económica posterior un proceso de transacciones en las que los empresarios han tenido menos costes que beneficios y los trabajadores menos ventajas que costes.

El poder de unos y otros se ha basado en el control que tienen de recursos importantes para el Estado que ha ido tomando opciones económicas y sociales acordes con su percepción de posibilidades y legitimidades en cada momento. Los primeros, han controlado fundamentalmente el proceso económico y con él el éxito de la función política de crecimiento. Los segundos, organizados, han barajado el recurso, menos ágil y duradero pero muy potente en determinados períodos (1984 y diciembre de 1988 por ejemplo) de la movilización social, para legitimar o poner en cuestión la función política de la integración. Aun desorganizados han amenazado la paz social y tendido a resquebrajar la moral del grupo (el concepto de anomia de Durkheim).

En estos momentos todos ellos parecen dispuestos a concentrarse en el presente con perspectiva de futuro, pero si bien las organizaciones de empresarios consienten en continuar las líneas hasta ahora trazadas, las de los trabajadores y las juveniles no tanto.

Hay una gran coincidencia en la propuesta general, compartida también por el Estado de crear más empleo con futuro, lo que supone garantizar la educación general y la cualificación específica. Ello implica acuerdo con una reforma educativa tendente a prolongar el período formativo hasta los dieciocho años y en realizar una especialización dual, a cargo del Estado y de instituciones públicas por una parte, a cargo de la empresa por la otra. Hay discrepancias en cuanto al desarrollo de los programas, las condiciones de financiación y de realización de las enseñanzas generales y de las cualificaciones específicas, las competencias de las organizaciones en el control y seguimiento de las mismas.

El Círculo de Empresarios, dedica un número monográfico a reflexionar sobre la formación profesional (núm. 47, 1989) y en varios de sus

artículos se refleja la admiración por el sistema alemán de formación dual y su aceptación del Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo, avanzando sugerencias organizativas, lagunas percibidas en cuanto a las especializaciones necesarias, en cuanto a la competencia del profesorado para enseñarlas, en cuanto a homologación de títulos con los demás países de la CEE. Atribuyen a los sindicatos la función de mentalizar a los trabajadores en la necesidad de formarse y en la implantación de prácticas en las empresas. Al Estado las de planificar y financiar. A la empresa las de coordinar con el Estado la formación requerida y contribuir con las prácticas a la adquisición de experiencia profesional.

Una nueva fuerza social entra aquí en juego, el sindicato de estudiantes que acusa al gobierno de no plantear la gratuidad en etapas importantes de la educación, la infantil o primaria esencialmente, mientras que CC. OO. exige precisión en la financiación («Heraldo Aragón», 11 marzo 1990).

La «Propuesta Sindical Prioritaria» de UGT y CC. OO., de 1990, refleja las dudas de los trabajadores sobre la voluntad empresarial de contribuir realmente a la formación de sus empleados (las organizaciones juveniles denuncian la «picaresca» y desvirtuamiento de los programas). Requiere «la regulación negociada de horarios, períodos de formación y prácticas, salarios y admisión de alumnos en Escuelas-Taller, Casas de Oficios y Prácticas en Alternancia». Requiere también la modificación de la normativa de los contratos en práctica y para la formación a fin de garantizar que cumplan su objetivo. Y para lograrlo, propone una participación de los sindicatos en la gestión y control de la formación profesional, y de los contratos de trabajo y de prácticas que los empresarios rechazan. En palabras del presidente de la CEOE, señor Cuevas, los empresarios están dispuestos a continuar contratando, temporalmente se entiende, sin recibir incentivos por parte del Estado antes que recibirlos con control sindical.

Los sindicatos están preocupados con la pervivencia del desempleo de larga duración y del desempleo sin retorno de los mayores de cuarenta y cinco años. Proponen el reciclaje profesional de los mayores y la estabilidad laboral de todos, que las organizaciones juveniles apoyan ²⁵. Proponen también un salario social que aporte una base para la subsistencia de quienes no pueden acceder al empleo ni disponen de cobertura del desempleo que por otra parte quieren ampliar. De hecho, y a pesar de la negativa del Gobierno central, varias autonomías

²⁵ Declaraciones recientes del Consejo de la Juventud en su Sexta Asamblea 1988 y de las organizaciones estudiantiles y políticas participantes en la Mesa Redonda sobre desempleo juvenil de la UIMP, a excepción de las juventudes socialistas, que mostraron su conformidad con el PEJ.

están poniéndolo en marcha, como continuación de una discusión de marco europeo y que enfrenta a fuerzas sociales de unos y otros países.

El debate sobre opciones sociales está hoy abierto en unas condiciones de expansión económica de las empresas, de riqueza social de sectores importantes de la población y de disposición a la movilización de estudiantes y trabajadores muy superiores a las de años pasados. En unas condiciones por tanto favorables a la búsqueda de planteamientos ampliamente consensuados. La distribución del conocimiento, de la información, del trabajo y de la riqueza son los objetivos generales.

La medida del éxito estará en que no haya perdedores, descolgados y desanimados y en esta dirección hay un largo camino que recorrer.

España tiene más empleo temporal que ningún otro país de la CEE y esto a la larga puede no solamente ser desorientador para los rotadores sino nocivo para las empresas, que no lograrán adhesiones a sus proyectos de quienes saben que pronto los abandonarán. De hecho aquellas empresas que verdaderamente especializan tienden a conservar a sus trabajadores en condiciones de estímulo a la continuidad del proceso (Garmendia). Habrá que replantear el concepto de *especialización flexible* en términos de contribución responsable e innovadora del trabajador especializado a la empresa que lo contrata y de retribución satisfactoria en términos de estabilidad, promoción y garantías generales de aprecio por parte de ésta.

En España no se reduce el paro a los niveles deseados, porque la población que se incorpora al mercado de trabajo supera el crecimiento del número de empleados que de hecho existe ²⁶. A partir de 1992, se experimentará una reducción considerable del crecimiento neto de la población activa, por el menor número de jóvenes que accederán al mercado de trabajo y por el aumento del número de jubilados. Pero seguirá creciendo la tasa de actividad femenina que aún ahora es inferior a la de la Comunidad Económica Europea: 32,5 por 100 frente a 38,2 por 100 (Servicios de Estudios del Banco de Bilbao).

Habrá que repartir el trabajo existente reduciendo las jornadas laborales, al menos al ritmo de los países más avanzados de la Comunidad, seguir creando nuevos empleos y concebir como tales iniciativas de interés general en la línea de las que ya van siendo promocionadas por iniciativas públicas y privadas, locales y regionales,

²⁶ Para mantener una tasa de paro del 5 por 100 para el año 2000 el incremento del empleo debiera ser de 370.000 personas al año, que ha sido el ritmo de crecimiento de 1987 y 1988. Hace falta un gran esfuerzo planificador para mantener al menos este ritmo, ver Toharia, Luis, «Los parados en España, cómo los medimos, hay y cuántos habrá», *Debats* núm. 25, septiembre 1988.

más profundamente conocedoras de sus recursos humanos y ecológicos, de sus patrimonios culturales y sociales.

La información y orientación a los jóvenes y a los parados de larga duración, a las minorías marginadas, el estímulo a los proyectos innovadores y las ayudas en infraestructura y formación para la gestión de los mismos pueden ser aquí fundamentales. Se cuenta con ayudas económicas europeas para lograrlo.

La promoción y apoyo a servicios comunitarios (vía formación de agentes comunitarios), a empresas de marcado carácter social, cooperativas laborales, pueden no sólo mejorar la calidad de vida de todos sino conseguir la autoestima de quienes los hagan funcionar, conscientes de su utilidad social. No olvidemos que los períodos de recesión económica fortalecen las conductas conformistas y los de expansión económica, por el contrario, hacen aflorar movimientos culturales y sociales innovadores. Si estamos en un buen momento habrá que saber aprovecharlo, para proponer medidas redistributivas del trabajo y la riqueza, con objeto de que mejoren las condiciones de vida, y esto, en el caso juvenil, supone ayudas a su desarrollo integral como seres adultos, emancipados de su familia de origen y capaces de procurarse su propio sustento.

PONENTES

JOAN JOSEP ARTELLS

(1946). Doctor en Economía por la Universidad de Barcelona y en Política Social (Economía de la Salud) por la Universidad de Oxford. Ha desarrollado tareas docentes y de investigación aplicadas en universidades españolas y extranjeras relativas a la planificación y gestión de los Servicios Sanitarios. Ha sido director general de Planificación Sanitaria y en la actualidad es director de Investigación y Desarrollo de Agbar-Salud, S.A. Sus publicaciones más recientes incluyen el libro *Aplicaciones del Análisis Coste-Beneficio en la Planificación de los Servicios Sociales*.

CARMEN CALVO POYATO

(1957). Licenciada en Derecho Público por la Universidad de Sevilla y doctora en Derecho Constitucional por la de Córdoba. Es profesora titular de Derecho Político en el Departamento de Instituciones Jurídicas Públicas y Privadas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Córdoba. Fue fundadora de la «Asociación Universitaria de la Mujer» de Sevilla, (1975-1976), y mantiene contacto y colaboración permanente con diferentes colectivos y organizaciones feministas.

DEMETRIO CASADO

(1934). Doctor en Farmacia, cursó estudios de postgrado en Sanidad, Psicología y Sociología. Colaborador técnico de Cáritas y funcionario en Sanidad, INEM y Seguridad Social, actualmente es secretario ejecutivo del Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía. Profesor circunstancial en la Universidad Complutense. Autor de numerosos artículos y de varios libros sobre problemas sociales y política social, acaba de publicar *Panorámica de la discapacidad* (1990).

INMACULADA CEBRIAN LOPEZ

Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Alcalá de Henares, es profesora ayudante de Fundamentos del Análisis Económico en dicha Universidad. Ha colaborado con la comisión de expertos encargada del análisis de la contratación temporal en España. En la actualidad (curso 1991-1992) se encuentra realizando una estancia de investigación en el *Institute for Employment Research*, de la Universidad de Warwick, en el Reino Unido.

DOMINGO COMAS ARNAU

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología, se dedica profesionalmente a la investigación e intervención en programas relacionados con drogodependencias. Ha puesto en marcha numerosos colectivos de voluntariado y grupos de profesionales. Actualmente es el director técnico de la Fundación para la Atención a las Toxicomanías de Cruz Roja Española (CREFAT) y responsable del sistema de Homologación de Comunidades Terapéuticas. Autor, entre otros libros, de *El uso de drogas en la juventud y Drogodependencias e Inserción Social*.

LUIS GARRIDO MEDINA

Se doctoró en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, con la tesis titulada «Para el estudio del mercado de trabajo» que obtuvo el Premio de Tesis Doctorales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en su edición de 1989. Es profesor titular de Sociología en la Universidad Nacional de Educación a Distancia y director de la Fundación IESA (Investigaciones Económicas y Sociales Aplicadas). Ha publicado numerosos trabajos sobre temas relacionados con el mercado de trabajo.

ENRIQUE GIL CALVO

(1946). Licenciado y doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, es Profesor Titular de dicha disciplina académica en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de aquella universidad. Ha sido galardonado con los premios Anagrama, San Patricio y España-Mañana de ensayo. Entre sus numerosas publicaciones cabe destacar, *Lógica de la libertad, Los depredadores audiovisuales, La mujer cuarteada y Estado de fiesta*. Colabora habitualmente en la prensa diaria y sus investigaciones especializadas se centran en el área de sociología de la población.

FRANCISCO J. LAPORTA

Secretario de la Fundación Giner de los Ríos, es Catedrático de Filosofía del Derecho, Moral y Política de la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad es director del Centro de Estudios Constitucionales.

MARIA ANGELES LOPEZ JIMENEZ

Licenciada en Sociología por *L'Université Catholique* de Lovaina y doctora por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad es profesora titular de Sociología en la Universidad de Zaragoza y secretaria ejecutiva de la Federación Española de Sociología (FES). Sus investigaciones y publicaciones se orientan al análisis de las condiciones sociales de edad y género y al estudio de los procesos de modernización y urbanización de la sociedad contemporánea.

RAMON DE MARCOS SANZ

Licenciado en Sociología General y Ciencias de la Información, trabaja como Sociólogo especializado en temas de Bienestar Social desde hace quince años. Ha publicado en torno a una veintena de libros sobre Minusválidos, Minorías étnicas, Extranjeros y Movimiento Asociativo. Actualmente dirige la Asesoría de Programa de Servicios Sociales (PASS) y es delegado de España en la Red de Organizaciones de Lucha contra la Pobreza en Europa (EAPN).

LUIS MORENO FERNANDEZ

(1950). Doctor en Ciencias Sociales (Ph.D) por la Universidad de Edimburgo, es investigador del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y en la actualidad Vicedirector del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. Ha desarrollado su labor investigadora y docente en distintas universidades británicas y estadounidenses. Sus publicaciones inciden principalmente en el campo de la sociología política, la política social y los efectos sociales de las nuevas tecnologías.

MANUEL PEREZ YRUELA

(1946). Profesor de Investigación del CSIC y director del Instituto de Estudios Sociales Avanzados-Andalucía (Córdoba). Entre sus publicaciones destaca, *La conflictividad campesina en la provincia de Córdoba (1931-1936)*, que obtuvo el Premio Nacional de publicaciones agrarias. También ha trabajado sobre las tendencias corporativas en las sociedades de capitalismo avanzado, siendo, junto con Salvador Giner, introductor en España de este debate, con quien ha sido coautor de *La Sociedad corporativa* (1979) y *Corporativismo en España* (1989).

HANS-JOACHIM REINHARD

(1957). Estudió jurisprudencia en la Julius-Maximilians-Universität de Würzburg. Funcionario de la administración jurídica alemana en los años 1981-1983, fue asistente técnico en la Cámara de Comercio alemana-canadiense en la ciudad de Edmonton (Canadá). Desde 1984 es investigador científico en el Instituto Max Planck de Derecho Social Extranjero e Internacional en Munich.

ALEX ROBERTSON

Director del Centro de Investigación sobre Bienestar Social de Edimburgo (*Edinburg Centre for Social Welfare Research*), ha sido durante años director del Departamento de Política Social y Trabajo Social de la Universidad de Edimburgo y profesor visitante en diversos centros universitarios en Canadá e Italia. Es autor de numerosas publicaciones en el campo de la política de la salud, política social europea y el futuro del Estado del Bienestar.

GREGORIO RODRIGUEZ CABRERO

Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas y doctor en Ciencias Económicas, ha ampliado estudios en Sociología durante dos años en el Reino Unido. En la actualidad es profesor titular de Sociología en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha llevado a cabo diversos estudios e investigaciones sobre economía y sociología de los servicios públicos y sociales, habiendo realizado numerosas publicaciones sobre el Estado de Bienestar. Entre estas últimas destaca el libro, *El gasto público en servicios sociales en España (1972-1988)*.

ROBERT SANCHO HAZAK

Profesor de Sociología Rural en la Facultad de Sociología de la Universidad de Madrid hasta su incorporación en 1983 al Gabinete Técnico del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA). En la actualidad es jefe del Área de Planificación de Estructuras Agrarias y miembro del Consejo Internacional de Bienestar Social (ICSW).

JOAN SUBIRATS

Doctor en Ciencias Económicas y catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Barcelona. Director del Programa de Gestión Pública de esta misma Universidad. Especialista en Gobierno y Administración Pública. Entre sus publicaciones recientes destaca «Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración», publicado por el INAP en 1989.

LUIS TOHARIA CORTES

Se doctoró en Economía por el *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) en 1979. Es catedrático de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad de Alcalá de Henares e investigador en la Fundación IESA (Investigaciones Económicas y Sociales Aplicadas). Ha obtenido el Premio de Investigación del Consejo Social de la Universidad de Alcalá de Henares en su edición de 1990. Son numerosos sus trabajos y publicaciones sobre temas relacionados con el mercado de trabajo.

HANNU UUSITALO

(1947). Doctor en Sociología, es vicedirector general de la Agencia Nacional para el Bienestar y la Salud de Finlandia. Su principal área de interés académico concierne el campo de la sociología del estado asistencial y de sus efectos en el bienestar humano. Ha llevado a cabo estudios de carácter comparativo sobre los modelos de estado del bienestar, particularmente en los países escandinavos. La pobreza y la distribución de la renta constituyen otras dos prioridades en su agenda de trabajo investigador.

ERIO ZIGLIO

(1952). Doctor en Política Social, es investigador en la Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud en Copenhague. Ha sido profesor de Técnicas de Evaluación y Política Social y de la Salud en la Universidad de Edimburgo. Durante años ha desarrollado labores de asesoría en el área de la salud pública para la Comisión Europea. Es autor de numerosas publicaciones en los campos de la promoción de la salud, bienestar social y evaluación de políticas públicas sociosanitarias.

