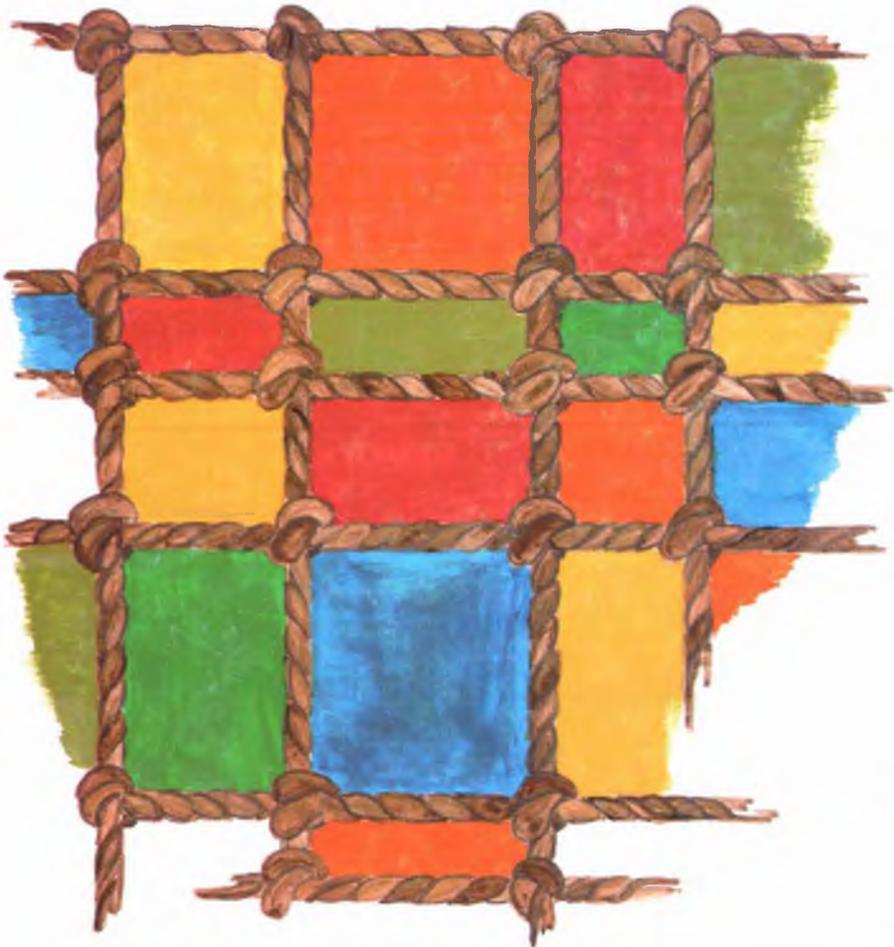


DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGIA APLICADA

POLÍTICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL



DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

N.º 106

Enero-Marzo 1997

Consejero Delegado:

Fernando Carrasco del Río

Director:

Francisco Salinas Ramos

Consejo de Redacción:

Javier Alonso
Enrique del Río
Carlos Giner
Miguel Roiz
José Sánchez Jiménez
Colectivo IOE
Teresa Zamanillo

EDITA
CÁRITAS ESPAÑOLA
San Bernardo, 99 bis, 7.º
28015 MADRID

CONDICIONES DE SUSCRIPCIÓN Y VENTA 1997

España: Suscripción a cuatro números: 3.700 ptas.
Precio de este número: 1.500 ptas.
Extranjero: Suscripción Europa: 5.900 ptas.
Número suelto a Europa: 2.000 ptas.
Suscripción América: 56 dólares.
Número suelto a América: 18 dólares.

(IVA incluido)

DOCUMENTACIÓN SOCIAL no se identifica necesariamente con los juicios expresados en los trabajos firmados.

POLÍTICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL

**DOCUMENTACIÓN
SOCIAL**

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

Estimado suscriptor:

Tenemos que comunicarle que para este año 1997 el precio de la suscripción a esta publicación será de 3.700 pesetas (cuatro números).

Si la fórmula de pago elegida por usted es la de giro, por correo aparte se le enviará el impreso de giro postal, con sus datos de suscriptor. En cualquier Oficina de Correos puede realizar la imposición. Si le fuera más cómodo puede enviarnos un cheque a nombre de Cáritas Española, haciendo constar: DOCUMENTACION SOCIAL.

Si el sistema que ha elegido para abonar la suscripción es el de domiciliación bancaria, se lo pasaremos al cobro a través del Banco.

ISSN: 0417-8106

Depósito legal: M. 4.389-1971

Gráficas Arias Montano, S. A. - Móstoles (Madrid)

SUMARIO

	<i>Pág.</i>
Presentación.....	9
Hacia una redistribución solidaria de la riqueza: Medidas desde las políticas de empleo y de pro- tección social.....	13
Introducción.....	13
I. Estructura social y desigualdad	14
II. Algunos rasgos de la situación del empleo en España	20
III. La Protección Social	26
IV. Criterios y estrategias globales para luchar contra la exclusión	36
V. Propuestas en torno al empleo	40
A) Mejora de las condiciones y potencialida- des del mercado de trabajo.....	40
B) A favor de la reducción de la jornada la- boral y el reparto del trabajo	45
C) Mejorar las condiciones de acceso a la po- blación marginal al mercado de trabajo ..	48
D) Mejorar la formación en capital humano como la inserción más rentable para el fu- turo de la sociedad	51
E) Generar políticas de coordinación: pro- moción de los Consejos Territoriales de Empleo y Bienestar Social	53

	<i>Pág.</i>
VI. Propuestas sobre las políticas de protección social (garantía de rentas)	55
A) Cinco medidas de carácter general	55
B) Las medidas concretas	57
VII. Una financiación realista	67
VIII. ...Y finalmente...	70
Educación y exclusión social	73
I. Introducción	74
II. Hacia una propuesta contra la exclusión en el sector educativo	79
1. Punto de partida.....	79
2. Sectores y ámbitos de actuación	79
3. Marco de actuación	80
4. Elementos de enfoque	81
5. Propuestas	84
A) Propuestas de carácter general	85
B) Desde y para la educación formal	87
C) Actuaciones específicas desde la educación de adultos	90
La vivienda como factor de exclusión social	93
I. Introducción	93
II. Diagnóstico del problema de la vivienda en España	94
III. Los problemas de la vivienda y los nuevos modelos sociales	101
IV. La vivienda como factor de integración social: El concepto de exclusión residencial	105
V. La exclusión residencial	107

	<i>Pág.</i>
VI. Principios de intervención frente a la exclusión residencial	111
1. Propuestas de alternativas globales a la actual política de vivienda	113
2. Propuestas de integración residencial para diversas situaciones y colectivos	115
VII. Anexo estadístico	134
Bibliografía	143
Nivel socioeconómico, exclusión social y salud	149
I. Análisis de la situación de salud	149
1. Mortalidad	149
2. Morbilidad, incapacidad y percepción subjetiva de la salud	151
3. Nivel de salud durante el primer año de vida	156
4. Diversos factores de riesgo relacionados con la salud	156
5. Acceso y utilización del sistema sanitario .	163
II. Propuestas y recomendaciones	168
1. Propuesta general y principios para disminuir las desigualdades en salud	168
2. Informe de la Comisión Científica de Estudios de las Desigualdades Sociales en Salud en España	170
3. Líneas estratégicas	171
A) Propuestas orientadas a un problema de salud o un tipo de prestación sanitaria	171
B) Propuestas orientadas a grupos poblacionales específicos	174
Bibliografía	176

	<i>Pág.</i>
Hacia una cultura de la solidaridad	181
Introducción	181
I. La cultura y los valores de la sociedad española de fin de siglo	181
1. La sociedad del mercado	182
2. Las nuevas solidaridades	192
II. Claves para construir una cultura solidaria	195
1. Es necesario un nuevo modelo de solidaridad	197
2. Es necesaria una ética universal desde una opción por el nivel de las relaciones humanas	199
3. Estamos ante una construcción ética que reclama un cambio del modelo social	204
4. Estamos ante un reto de carácter educativo	204
III. Algunas propuestas para avanzar	205
1. Generar tejido social, redes de solidaridad	205
2. Crear una red de medios de comunicación social	208
3. Transparencia en el ejercicio de la responsabilidad pública	209
4. Hacia un cambio en el elemento básico de reconocimiento social	209
5. Abrir y acercar los espacios de participación política	210
6. Espacios de comunicación, debate y educación	211
Bibliografía	211

	<i>Pág.</i>
Cáritas Europa ante la exclusión	213
LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN. PRO- PUESTA DE CÁRITAS EUROPA	213
I. Exposición de motivos	213
1. De la pobreza la exclusión	214
2. Éxitos y límites de los sistemas de protec- ción social	217
3. Las formas de la ayuda social en cuestión	219
4. Reconstruir la solidaridad	222
5. Ligar protección social-ayuda activa-rein- serción social.....	225
6. Renta mínima garantizada	228
II. Propuestas para una política europea de lucha contra la exclusión	230
Reafirmar los principios de la solidaridad	230
HACER FRENTE A LAS POBREZAS: 12 PROPUESTAS DE CÁRITAS EUROPA.....	237
1. El marco de la reflexión	237
2. Nuestra lectura de las políticas Europeas	240
3. Las propuestas de Cáritas	241
4. Propuestas de enmiendas al Tratado	244
Bibliografía. Algunos textos sobre la exclusión	249
1. Pobreza-exclusión	249
2. El debate del empleo	250
3. Protección social, educación y salud	253
4. La lucha contra la exclusión	253
5. La solidaridad	254



Presentación

Es de todos conocido que 1996 fue declarado por las Naciones Unidas, como el Año Internacional de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, pero todos sabemos también que en un año no se solucionan los problemas y más si éstos son estructurales, multidimensionales y dinámicos. Tampoco se solucionan en un día (17 de octubre de cada año), ni en un decenio (1997-2006). Para lo que sí pueden servir es para «crear una mayor conciencia» y que con su erradicación sea posible la paz y se logre un «desarrollo sostenible» (1). Para lograr esto la Asamblea General de las Naciones Unidas propone entre otros los siguientes principios:

- *Exige un compromiso y un esfuerzo sostenidos y colectivos de los gobiernos, sociedad civil, empresas, con el apoyo de la comunidad internacional.*
- *Exige medidas que garanticen que las personas que viven en la pobreza tengan acceso a los recursos y a las oportunidades necesarias...*
- *Exige que todos tengan acceso a los servicios sociales básicos y puedan participar en la vida económica, social...*
- *Exige que las estrategias y los programas contra la pobreza se preparen, apliquen y supervisen con la participación plena de quienes viven en la pobreza.*

Las diversas instituciones de la Unión Europea se han pronunciado no sólo sobre la dimensión sino que han propuesto medidas, como las que indica en el Capítulo VI del Libro Blanco de la Política Social Europea, dedicado a la «Política social y protección social. Una sociedad activa para todos», e invita a pasar de las medidas pasivas de mantenimiento de

(1) Se puede consultar SALINAS RAMOS, Francisco: «La lucha contra la exclusión social» en *Los desafíos de la pobreza a la acción evangelizadora de la Iglesia. Actas del Congreso nacional*, Madrid, 1996, págs. 591-633.

los ingresos para ir hacia medidas activas de mercado de trabajo. Esto significa dar prioridad al empleo y para ello propone mantener y adaptar el modelo europeo de Estado de Bienestar y promover la integración social de todos. Además la Comisión ha dedicado algunos recursos como aplicados a través de los tres Programas contra la Pobreza, con resultados controvertidos. Una de las propuestas del Informe del Comité de Sabios «Por una Europa de los derechos cívicos y sociales», dice: «prever explícitamente la posibilidad de que la Unión lleve a cabo acciones de coordinación y experimentación en el ámbito de la lucha contra la exclusión social».

En nuestra realidad española, desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (antes Ministerio de Asuntos Sociales), se presentó, en febrero de 1996, un documento de trabajo sobre «El plan de lucha contra la exclusión social» y en noviembre del mismo año se organizó un Seminario, cuyas conclusiones se han divulgado y se tendrán en cuenta en futuros encuentros. Ambos documentos podemos decir que son los instrumentos que recogen los planteamientos de la Administración Central. Las Comunidades Autónomas, por su parte, han dotado a sus territorios de diversos mecanismos para luchar contra la pobreza y la exclusión (2).

Cáritas, en su opción preferencial por los pobres y los excluidos, desarrolla un trabajo cotidiano no sólo de sensibilización y propuestas a diversas instancias (recordemos los Simposios sobre el paro (1986) y el de las rentas mínimas (1990), sino también de acciones concretas en las distintas fases del proceso de inserción.

DOCUMENTACIÓN SOCIAL, en este número, ofrece un conjunto de reflexiones en las que, partiendo del análisis de la realidad, los autores presentan propuestas o pistas por donde se puede caminar para luchar con la exclusión social. Cada uno de los temas, empleo, protección social, educación, vivienda y salud, por sí solos nos dan una dimensión parcial de la realidad y podríamos decir que dicen poco; pero si los estudiamos en su conjunto, tenemos como resultado los elementos o pilares básicos del Bienestar, que son a su vez derechos de los ciudadanos. Es decir, que este conjunto de elementos constituyen la medida para ver si el conjunto de la población disfruta de dichos derechos o, por el contrario, hay un buen sector que no gozan de estos elementos y en consecuencia están excluidos. Por lo que cualquier propuesta de lucha contra la exclusión social tiene que pasar por el análisis de la globalidad de estos elementos y por propues-

(2) Cf. CÁRITAS: «Pobreza y Exclusión. Estrategias y propuestas», Dossier núm. 40, Madrid, 1996.

tas en la misma línea. En consecuencia no bastan políticas activas de empleo si no hay políticas claras y asequibles en educación, vivienda, etc. Esto exige no sólo una decisión política sino también una nueva cultura de la solidaridad.

Los autores de los documentos escriben desde la visión que tienen de la «sociedad actual, desde su especial conocimiento y vivencia de las carencias existentes y del progresivo incremento del número de personas que corren el riesgo de caer en el circuito de la pobreza y la exclusión». No pretende ser exhaustivo ni sustituir los informes realizados desde instancias políticas, económicas y sociales que trabajan en este campo. Todo lo contrario, los autores se basan en dichos informes e investigaciones, que existen, por eso el lector que quiera profundizar en estos temas debe acudir a las fuentes y bibliografía que se indica en el texto y al final de cada tema.

Los distintos temas que se abordan en este número de DOCUMENTACIÓN SOCIAL van dirigidos al conjunto de la sociedad, muy especialmente a quienes tienen responsabilidades políticas y sociales concretas en la lucha contra la exclusión social, es decir, los poderes públicos y las fuerzas políticas y sociales. También van dirigidos al mundo cristiano, a la Iglesia, que debe estar comprometida permanentemente en la lucha por la superación de toda injusticia social, como quedó demostrado en el Congreso Nacional sobre «Los desafíos de la pobreza a la acción evangelizadora de la Iglesia», de septiembre de 1996, y que no puede abdicar de dicho compromiso, so pena de renunciar al mensaje evangélico de estar junto a los pobres y a los oprimidos.

Los materiales que se presentan no pretenden quedarse en la sola denuncia, sino ofrecer pistas y propuestas de actuación para la lucha contra la exclusión social; tratan de combinar la «denuncia utópica» con propuestas realizables a corto y medio plazo y que gozan de amplio consenso en buena parte de la ciudadanía; quieren proponer líneas estratégicas claras de actuación que ayuden a crear conciencia y estado de opinión; en definitiva, quieren generar un clima de debate social que haga aflorar a la luz pública los problemas reales existentes en nuestra sociedad y que incite a su discusión y resolución. Utopía y concreción se quieren hacer realidad, pues «cuando uno solo sueña, es un sueño, una fantasía, una ilusión; pero cuando varios, muchos, soñamos juntos es ya una esperanza, una hermosa utopía». (Mons. Helder Cámara.)

En fin, DOCUMENTACIÓN SOCIAL quiere contribuir a la reflexión y al debate de uno de los principales problemas de la sociedad posindustrial, que es la exclusión social, pues ante esta situación, que no es ni inevitable ni irreversible, «conviene, en primer lugar, que su especificidad sea reconocida

como tal. En segundo lugar, es necesario que susciten la aplicación de medidas innovadoras, más personalizadas, que se articulen de manera eficaz con las organizaciones no gubernamentales, que desempeñan un papel fundamental en la lucha contra la marginación social; en particular debe ser reconocido y respetado el papel de apoyo de los que se ocupan voluntariamente de los demás. Es imprescindible, por último, que la sociedad se organice colectivamente y de manera responsable para evitar la más que posible aparición de estas situaciones, ya que, también en este caso, es más fácil prevenir que curar» (3).

Desde estas páginas DOCUMENTACIÓN SOCIAL, quiere invitar a los lectores de este número a que participen en el SIMPOSIO sobre «POLÍTICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL», que se celebrará en Madrid los días 5, 6 y 7 de junio próximo, organizado por Cáritas Española. El tema central del debate serán los temas que se proponen en estas páginas, a los cuales hay que añadir uno sobre «intervención social». Por tanto, el que quiera tomar parte activa y tener elementos suficientes para sus intervenciones puede leer individualmente los contenidos de estas páginas y comentarlas en grupo, llegando a consensuar propuestas; éstas las puede presentar en los Seminarios temáticos que se organizarán durante el Simposio.

Con el fin de contribuir a la reflexión personal, al diálogo y debate en grupos, en los barrios, asociaciones, etc., Cáritas ha publicado cinco «Cuadernos», son una síntesis de los documentos que se publican en estas páginas, con preguntas y cuestiones para favorecer el coloquio. Los puede solicitar al Servicio de Publicaciones de Cáritas Española.

Toda persona que lo desee puede participar en el Simposio, remitiendo en su momento la ficha de inscripción que se enviará. Si no ha llegado puede solicitarla a Cáritas.

DOCUMENTACIÓN SOCIAL quiere poner en sus manos este material para que con él tome conciencia de la realidad social y «opte»; a la vez agradece a los distintos colaboradores que han participado en su redacción. Los autores se hacen responsables de lo que dicen en los artículos que firman, y al mismo tiempo DOCUMENTACIÓN SOCIAL deja constancia que no necesariamente se identifica con ellos.

FRANCISCO SALINAS RAMOS
Director de DOCUMENTACIÓN SOCIAL

(3) Informe del Comité de Sabios: «Por una Europa de los derechos cívicos y sociales». Comisiones Europeas, Luxemburgo, 1996, pág. 34.

Hacia una redistribución solidaria de la riqueza: medidas desde las políticas de empleo y de protección social (*)

INTRODUCCIÓN

El presente documento de trabajo es fruto de una reflexión conjunta realizada por integrantes de los Servicios Generales de Cáritas Española y por personas que, desde diversas vertientes y ámbitos profesionales, trabajan y se interesan por las políticas de lucha contra la exclusión social (1), así como de las Cáritas participantes en dos Seminarios de trabajo durante los meses de junio y julio.

Tiene como objetivo incitar a la reflexión, y que la misma después pueda concretarse en acciones prácticas, sobre dos importantes cuestiones que afectan a una gran parte de nuestra sociedad: cómo contribuir a la generación de empleo y hacer así que toda persona se encuentre integrada en su entorno social, y al mismo tiempo plantear la necesidad de una más justa redistribución de la renta dada la importante creación de riqueza producida en los últimos tiempos, pero que, paradójicamente, ha ido acompañada de un incremento de las desigualdades sociales en buena parte de los países del planeta.

(*) Documento redactado por Andrés Aganzo y Esperanza Linares. Técnicos de Cáritas Española, con la colaboración de personas que se indican en la nota (1).

(1) En la elaboración de este documento han colaborado, con diversos materiales y aportaciones, las siguientes personas: Luis Ayala, Profesor de Economía de la Universidad Castilla-La Mancha; Manuel Aznar, Abogado, de la Oficina del Defensor del Pueblo; Demetrio Casado, Sociólogo, del Real Patronato de Prevención y Atención a Personas con Minusvalía; Miren Etxezarreta, Economista, Catedrática Universidad de Barcelona; Jaime Frades, del Instituto Sindical de Estudios; Alfonso Carlos Morales, Economista, Profesor de ETEA, Universidad de Córdoba; Gregorio Rodríguez Cabrero, Sociólogo y Economista, Catedrático Universidad de Alcalá; Eduardo Rojo, Catedrático de Derecho Laboral de la Universidad de Gerona.

Se trata de una exposición de realidad, en primer término, y de objetivos, en segundo lugar, que pretende ayudar trabajar a todos quienes están preocupados por la dualización social existente y que creen que debe evitarse. Se ha considerado además oportuno y conveniente elaborar un documento que preste atención de forma conjunta a los problemas del empleo en su doble vertiente activa y pasiva (creación de puestos de trabajo y medidas de protección social), y a los problemas derivados de la distribución de la renta, por entender, quienes lo han elaborado, que el eje central de todo el debate ha sido, y así queda constancia en el documento, la redistribución de la riqueza, y que era pues acertado no parcelar en dos documentos separados las cuestiones atinentes a una u otra materia.

I. ESTRUCTURA SOCIAL Y DESIGUALDAD

1. Los desafíos del final del milenio

Diversos estudios realizados en el seno de las organizaciones económicas y sociales internacionales (Unión Europea, OCDE, OIT), así como las aportaciones efectuadas por destacados intelectuales y responsables políticos (2) ponen de relieve que *nos encontramos en un momento crucial de la Historia al llegar al final del milenio*. Tal como afirma el Director General de la UNESCO, «se está escribiendo una nueva página en la historia de la Humanidad, y en particular de la relación de nuestra especie con el planeta Tierra. Estamos adquiriendo una apreciación diferente del ritmo temporal de la Historia, en una rápida secuencia de acontecimientos políticos, sociales, culturales y medioambientales que han cambiado la percepción que teníamos de nosotros mismos como individuos y como miembros de la comunidad, lo que suponen un reto a nuestra capacidad de mantener tendencias de ámbito mundial» (3).

La existencia de una *situación de cambio económico* a escala mundial, con crisis relevantes en bastantes países desarrollados, trae consigo la existencia de problemas comunes a buena parte de los países:

(2) A. GORZ, A. SCHAFF, F. MAYOR ZARAGOZA, V. HAVEL.

(3) *La nueva página*, Barcelona, Círculo de Lectores, 1994, pág. 23.

disminución del crecimiento económico, recesión y pérdida de dinamismo del comercio internacional, reestructuración industrial y cambios en el empleo, cambios demográficos, incremento de la exclusión económica y social o ruptura de las solidaridades tradicionales, en especial la familiar.

Esta problemática lleva, como se constata en un estudio realizado en el seno de la OIT, a un *importante incremento de las desigualdades entre grupos sociales*, de forma que pueden coexistir simultáneamente la riqueza y la pobreza, de una parte, y de otra, que en este final del siglo existe «una organización social marcada por el dualismo, el individualismo, la fabricación de exclusiones múltiples, la incapacidad de controlar las consecuencias sociales de la crisis, la dependencia y la inseguridad social» (4).

Estamos asistiendo a un importante *crecimiento de la pobreza en todo el mundo*, y para hacerla desaparecer se requiere una clara voluntad política por parte de los poderes públicos para adoptar las medidas sociales y económicas adecuadas para ello, siendo una de ellas, y probablemente la más relevante, la política educativa; coincidimos con la tesis recientemente expuesta por J. K. GALBRAITH, según el cual, «para escapar de la pobreza en el mundo espero que coincidamos en dar la mayor importancia a la educación. Ésta es la fuerza más pacificadora, igual que la ignorancia es la mayor fuente de conflicto» (5).

2. Los retos en Europa

Debemos realizar una referencia específica al espacio económico y social en que nos movemos, cual es el de la Unión Europea. Pensamos que es necesario enfatizar el lado social de la política europea, en orden a conseguir una justa combinación entre la política económica y la política social que revierta en beneficio de toda la ciudadanía: o lo que es lo mismo, se trata de *fortalecer el desarrollo de la dimensión social* y reforzar el papel de los agentes sociales, ya que ambas medi-

(4) M. GAUTHIER, *Pauvretés, inégalités, exclusions: renouveau des approches théoriques et des pratiques sociales*, Ginebra, ILES, 1993, págs. 8-17.

(5) *La revolución civilizada*, El País Semanal, núm. 1.023, 5 de mayo de 1996, pág. 193.

das constituyen condición esencial para conciliar la libertad de mercado con el equilibrio social, y tratar de dar respuesta a los problemas reales que preocupan a la mayor parte de la ciudadanía europea y que se centran en las cuestiones del *empleo y del desempleo, la posibilidad de ejercer los derechos sociales, la defensa del medio ambiente y la no discriminación del trato*. El objetivo debe ser tratar de evitar la consolidación de dos bloques sociales claramente diferenciados, como ocurre en la actualidad en EE.UU., donde se produce una fractura cada vez más creciente entre «quienes perciben rentas económicas y aquellos que carecen de las mismas...», y se produce una reducción del sector de población que se situaba hasta ahora en las franjas intermedias de niveles de renta» (6).

3. Algunas características del cambio

a) *Crecimiento económico sin empleo*

Los *cambios tecnológicos* tienen una importante e innegable incidencia sobre los procesos productivos y la reorganización de los tiempos de vida y de trabajo, y la cuestión a debate, que no tiene una respuesta clara y unívoca en la actualidad, es saber en qué medida dichos cambios repercuten en beneficio del conjunto de la población o de sólo una parte minoritaria de la misma. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo constata que «a lo largo de los tres últimos decenios la tasa de crecimiento del empleo en los países en desarrollo ha sido aproximadamente la mitad de la producción. Y a medida que la producción aumentaba en muchos de los países de la OCDE en el último decenio, el empleo iba creciendo a un ritmo menor» (7).

El desempleo se está configurando como un elemento estructural de la actual realidad socio-económica y no como un aspecto meramente coyuntural, desmintiendo las tesis neo-liberales que proclaman su carácter pasajero. Estamos viendo ya, además, los efectos perniciosos

(6) B. STEVENS y W. MICHALSKI, *Perspectives a long terme des pays de l'OCDE en matière de l'emploi et de cohésion social: aperçu general*, OCDE. Les sociétés de l'OCDE en transition. L'avenir du travail et des loisirs. París, 1994, pág. 12.

(7) PNUD, «Informe sobre Desarrollo Humano», 1993, págs. 3-4.

que las políticas neo-liberales, que dejan de lado los problemas sociales, han tenido en el terreno social en los dos países más significativamente abanderados de la revolución neo-liberal (EE.UU. y Gran Bretaña) y los costes económicos que han significado para una parte importante de la población (8).

Asistimos a un *proceso creciente de mundialización de la economía*, que conlleva una competencia desigual entre los países y un alejamiento de los centros de decisión para muchos de ellos. Dicha mundialización va de la mano con una creciente interdependencia a escala mundial de los sistemas económicos, políticos y culturales, con el cada vez más relevante desarrollo de las empresas transnacionales y el importante proceso de mundialización de la información.

Este crecimiento económico sin empleo se acompaña de un *cambio sustancial en el mundo del trabajo*, en la composición de la clase trabajadora, de forma que ya no es posible prestar atención solamente a la distinción entre personas que trabajan y quienes se encuentran en situación de desempleo, sino que también es necesario atender a otras realidades existentes en su interior: empleo estable frente a empleo temporal; trabajadores en economía regular y trabajadores en economía sumergida; trabajadores de grandes, medianas y pequeñas empresas; trabajadores y trabajadoras; trabajadores en el sector público y en el sector privado, etc. Con carácter general nos parece significativa la siguiente afirmación contenida en el estudio antes citado del PNUD: «tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo la composición de la fuerza de trabajo se ha modificado mucho. Las empresas recurren cada vez menos a una fuerza de trabajo permanente, y en su lugar contratan a un núcleo muy especializado de trabajadores, rodeados por una periferia de trabajadores temporales» (9).

b) *Profundos cambios demográficos*

Mientras que a escala mundial se produce una *explosión demográfica*, el número de habitantes del planeta se cuadruplicará en un siglo

(8) Cristianismo y Justicia, *El neoliberalismo en cuestión*, Barcelona/Santander, Cij/Sal Terrae, 1993, pág. 16.

(9) PNUD, «Informe sobre Desarrollo Humano, 1993».

si sigue la tendencia actual, en el ámbito de los países desarrollados se produce una importante caída y descenso de la natalidad, que va de la mano con un crecimiento relevante del número de *familias mono-parentales* y de los fenómenos de *aislamiento social*.

Si nos fijamos específicamente en la realidad europea constataremos el dato significativo del *envejecimiento de la población*, y la progresión a medio y largo plazo del número de personas que requerirán prestaciones de los sistemas públicos de protección social por haber alcanzado la edad de jubilación, con un paralelo crecimiento del gasto en materia de pensiones, asistencia sanitaria y servicios sociales. Las razones de ese proceso de envejecimiento en Europa son básicamente dos: *el descenso de la fecundidad* de una parte, y *el descenso de la mortalidad* de otra.

Los datos aportados en un reciente estudio de la Comisión europea son altamente significativos: entre 1995 y 2025 el número de jóvenes menores de 20 años disminuirá en nueve millones y medio, un 11% respecto del número actual; el grupo de 20 a 59 años disminuirá en más de 13 millones, un 6,4% respecto al número actual, mientras que los adultos de más de 60 años «aumentarán en un 50%, es decir, en más de 37 millones de personas, por el acceso progresivo de los *baby-boomers* a la edad de jubilación» (10).

El mismo estudio pone de relieve un dato significativo de cara al futuro y que conviene que lo tomemos en consideración: el envejecimiento de buena parte de la población va acompañado en la actualidad de la precarización del empleo y de un importante crecimiento del desempleo, y tal estatus modifica las condiciones de acceso al derecho a una pensión de muchas personas, «lo que podría provocar divisiones más importantes entre los futuros jubilados o incluso entrañar la exclusión social de algunos de ellos» (11).

c) *Cambio en el «rostro» actual de la exclusión social*

Junto a la clásica pobreza del Cuarto Mundo, o lo que es lo mismo, la capa de pobreza situada en el extremo inferior de la escala so-

(10) *La situación demográfica en la Unión Europea 1995*, Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Bruselas, 23.02.96. COM(96), 60 final, pág. 4-5.

(11) O.c., pág. 27

cial y que acumula numerosas carencias culturales, sociales, educativas y económicas, el rostro actual de la exclusión social en Europa afecta a otros dos grandes colectivos, como nos recuerdan los informes europeos elaborados a raíz de los programas europeos de lucha contra la pobreza: *individuos y familias* que tienen un estatus reconocido, *con ingresos regulares y seguros, pero especialmente bajos* (se trata de la pobreza laboriosa con estatus muy precario); *la población cuya participación en la sociedad se llega a hacer aleatoria*, bien porque no puede acceder a unos empleos regulares y fijos (jóvenes en busca de primer empleo, mujeres solas que desean reincorporarse al mercado de trabajo), o bien porque se produce una alteración en la regularidad, la certidumbre o el nivel de ingresos, debido a la reestructuración/reconversión de numerosos sectores productivos (12).

d) *Crecimiento que atenta a la supervivencia ecológica*

Un modelo de crecimiento que exige una explotación incontrolada de energías y materias primas, que implica un elevado costo de degradación medioambiental y que supone un riesgo grave de agotamiento de dichas materias.

e) *Un acentuado desequilibrio NORTE-SUR*

Según datos de la ONU y del Banco Mundial, mientras que en 1960 la renta de los países más ricos del mundo (el 20%) era treinta veces superior a la del 20% de los países más pobres, en 1990 esa diferencia se había duplicado hasta alcanzar el 60% y en los extremos entre países muy ricos y países muy pobres las diferencias alcanzaban hasta el 150%. La brecha entre ricos y pobres, tanto entre países como dentro de cada uno de ellos, se ha ido ampliando, algo que no deja de ser claramente contradictorio con el dato, aportado también en los estudios internacionales, de que desde 1945 el producto nacional bruto mundial se haya multiplicado por siete y que el ingreso *per cápita* se haya triplicado.

(12) *Política de la Comunidad y de sus Estados miembros de lucha contra la pobreza en los países en desarrollo*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Bruselas, 16.11.93 COM(93) 518 final.

Acostumbrados a hablar únicamente de temas económicos muchas veces nos olvidamos que existen flagrantes desigualdades sociales entre países y continentes, y como recuerdan los documentos aprobados en la cumbre social de Copenhague del mes de marzo de 1995, «una persona de cada cinco vive en el mundo en el umbral de la pobreza, el desempleo afecta a millones de personas en todos los países y los casos de exclusión social se multiplican en todas las sociedades, sean ricas o pobres».

II. ALGUNOS RASGOS DE LA SITUACIÓN DEL EMPLEO EN ESPAÑA

Gran parte de los expertos consultados (ver citas bibliográficas) vienen a predecir que la nueva revolución tecnológica puede significar menos horas de trabajo y más ventajas para millones de personas. Es la primera vez en la historia moderna que grandes masas de gente podrían verse liberadas de largas horas de trabajo en la economía mercantil, quedando libres para dedicarse a otras actividades en el tiempo libre. Pero esas mismas fuerzas tecnológicas sin embargo, pueden desembocar, con igual facilidad, en un desempleo masivo y una depresión global.

1. Un fuerte crecimiento económico con la misma población ocupada

Los indicadores económicos nos muestran que desde finales de los años setenta, el paro es creciente y sólo ha disminuido en períodos de fuerte expansión.

La economía española emplea actualmente a 12.524.520 personas, medio millón menos que en 1974. Sin embargo, durante este período la población ha pasado de 35.401.000 a 39.270.000 personas. Es decir, casi cuatro millones más.

El número de personas activas, ha pasado de 13,2 millones en 1975 a los 16 millones actuales. En definitiva, en 20 años el mercado laboral ha aumentado en 2,8 millones de personas, mientras que el empleo se ha reducido en medio millón.

Sin embargo, en este mismo período de tiempo se ha incrementado de manera significativa la riqueza. En un reciente estu-



dio (13) se constata que en los últimos 30 años en España prácticamente no se ha creado empleo, a pesar del fuerte crecimiento económico.

El Informe señala que en 1955 España producía riqueza (PIB) por un valor anual de 10 billones de pesetas y actualmente lo hace por 50 billones.

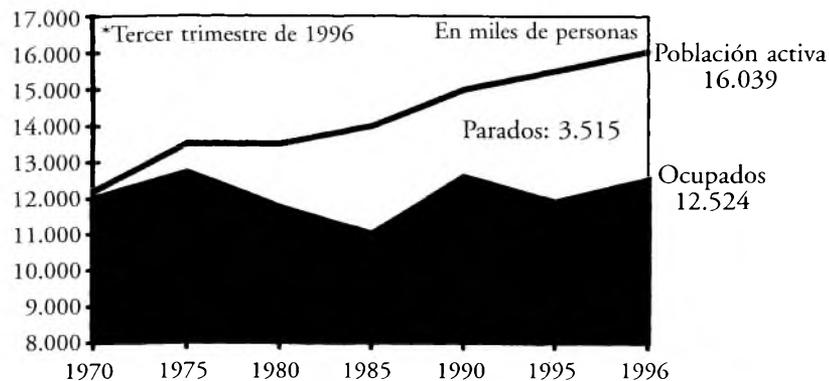
2. El paro como fenómeno estructural

Según la EPA (Encuesta de Población Activa), en el tercer trimestre de 1996 el paro estimado sobrepasaba los tres millones y medio. Es decir, que de cada cien españoles con edad y ganas de trabajar, veintidós no tenían empleo.

Por edades, las mayores tasas de paro se siguen localizando en los tramos inferiores, entre los 16 y los 24 años, para ambos sexos. Esta situación alcanzaba a más de un millón cien mil personas y, en el siguiente tramo entre 25 y 34 años, cantidades similares (EPA, 1996).

CUADRO I

POBLACIÓN ACTIVA EN ESPAÑA (1970-1996*)



(13) *Capitalización y crecimiento en España y sus regiones entre 1955-95*, Informe de la Fundación BBV.

Pero sin duda, los datos más preocupantes que arrojan las sucesivas encuestas es el progresivo aumento del paro de muy larga duración (PMLD), es decir, el número de personas que llevan más de tres años sin trabajo, que suponen 746.970 en este mismo año.

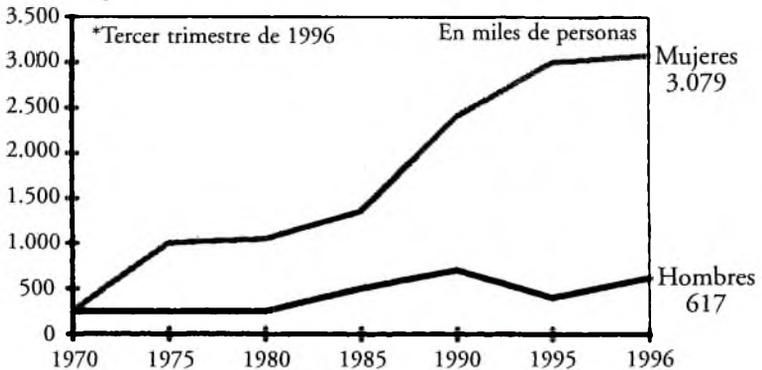
La EPA refleja igualmente que en España existen alrededor de 900.000 hogares con todos sus componentes parados. Encuesta que también informa que existen más de 800.000 personas que buscan su primer empleo.

Las tres regiones con mayores tasas de paro son Andalucía, Extremadura y Canarias. En Asturias y País Vasco se dan las mayores proporciones de parados de larga duración.

3. El aumento del empleo a tiempo parcial (especialmente entre las mujeres)

La masiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo oficial, bien como demandantes de empleo y en situación de desocupadas, bien como ocupadas... se manifiesta como un fenómeno de gran firmeza y de tendencia irreversible.

CUADRO 2
INCREMENTO ABSOLUTO POR SEXOS DE LA POBLACIÓN
ACTIVA (1970-1996*)



Sin embargo, la incorporación al trabajo no ha sido uniforme en todos. La evolución de la actividad femenina se caracteriza principalmente por tres tendencias.

- La feminización de la población activa en el conjunto de los asalariados.
- Un mayor porcentaje de paradas sobre los parados.
- La persistencia de las desigualdades profesionales. Aumento del empleo a tiempo parcial.

Como se ha señalado anteriormente, los índices de población activa femenina avanzan. Pero los puestos de trabajo que logran parte de las mujeres que se incorporan a la vida activa no son, en su mayoría, ni tan seguros ni tan bien remunerados como los de los hombres. *Casi el 80% de los contratos a tiempo parcial son para las mujeres.*

Esta modalidad alcanza en estos momentos a 938.869 personas, de las cuales 705.710 son mujeres y 233.150 son varones.

4. Elevado índice de temporalidad y desigualdad salarial

El 35% de los trabajadores tienen contrato temporal, y uno de cada tres, contrato precario, con salarios que pueden llegar a ser hasta un 50% inferiores a los de los empleos indefinidos.

Durante el año 1996, según el INEM (Instituto Nacional de Empleo) se registraron en torno a ocho millones y medio de colocaciones, aproximadamente el 4% de ellos eran contratos fijos.

La duración media del resto, de los temporales, es de tres meses y nueve días (99 días). La rotación en la contratación es, pues, muy elevada: el 30% de los contratos duran menos de un mes.

Es evidente que esta realidad tiene unos efectos perversos, ya de todos conocidos, que no contribuyen a dinamizar ni el empleo ni la competitividad, es decir, el alto grado de precariedad, prescinde de la experiencia laboral, dificulta las innovaciones tecnológicas, disminuye la capacidad de consumo y aumenta la incertidumbre ante el futuro.

CUADRO 3
POBLACIÓN ACTIVA EN ESPAÑA 1996
Ocupados. Tipo de contrato y jornada

	1996		
	1.º trimestre	2.º trimestre	3.º trimestre
Trabajadores por cuenta propia ...	3.093.420	3.085.210	3.090.380
Asalariados.....	9.048.270	9.227.920	9.405.550
con contrato indefinido	5.981.730	6.121.430	6.193.200
con contrato temporal	3.059.660	3.100.790	3.207.240
A tiempo completo.....	11.212.340	11.349.370	11.580.210
Varones.....	7.681.430	7.771.960	7.932.890
Mujeres.....	3.530.920	3.577.410	3.647.310
A tiempo parcial.....	954.390	986.760	938.860
Varones.....	243.240	251.800	233.150
Mujeres.....	711.150	734.960	705.710

FUENTE: EPA. 3.º trimestre.

Por otra parte, del total de asalariados, los 3.2 millones de personas, que disponen de un contrato laboral temporal —como se ha señalado anteriormente— perciben la mitad de sueldo que un trabajador indefinido: 1,5 millones de pesetas de media al año frente a 3,2 millones del trabajador fijo (14).

5. Discriminación por la condición de sexo

En un estudio publicado por el C.E.S. (15), para el período de 1988-92, se constata la existencia de grandes diferencias salariales y de tipos de contratos por razón de sexo, en todas y cada una de las categorías profesionales.

Por término medio, los hombres ganaban un 30% más que las mujeres en 1988 (un 29% en 1992), siendo las diferencias más acen-

(14) Según la Encuesta de Estructura Salarial del Instituto Nacional de Estadística referida a 1995.

(15) AA.VV. *La distribución funcional y personal de la renta en España*, Consejo Económico y Social. Departamento de Publicaciones, 1996. Colección Estudios.

tuadas a medida que se asciende en la categoría. La discriminación de la mujer en el mercado de trabajo se refleja en menores salarios para similares niveles de cualificación y en un acceso más difícil a los puestos de trabajo mejor remunerados.

6. La protección social por desempleo

Sin embargo, mientras permanece la situación de paro estructural, el sistema de protección al desempleo está siendo afectado por las restricciones presupuestarias impuestas para reducir el importante déficit del sector público.

De los tres millones y medio contabilizados en la EPA, sólo 1.458.481 cobran la prestación por desempleo o subsidio (1995).

Es evidente que las modificaciones legales del sistema de protección realizado en 1992 y 1993, así como los cambios en la composición del paro, han ido dejando al margen a los colectivos más jóvenes, mujeres que se incorporan con nuevas modalidades de contratación, que restringen el derecho de acceso y mantenimiento de prestaciones.

7. Los efectos sociales del paro

En el *tipo de sociedad que vivimos*, el empleo (contrato de trabajo) es el medio más simple de distribución de la riqueza y de integración social. Sólo aquel que tiene trabajo y que a través del trabajo obtiene ingresos bien por medio de la familia o de la Seguridad Social, tiene posibilidades de participar en la riqueza social.

La expulsión de esta relación laboral deja a las personas afectadas excluidas de los recursos económicos y entran en una espiral de dependencia ECONÓMICA institucional.

La ruptura del medio de trabajo es una quiebra de toda la trama RELACIONAL y, consecuentemente, una crisis de IDENTIDAD, ya que el ejercicio de la actividad profesional continúa siendo un medio fundamental de inserción social.

En general, se produce en la situación actual un acelerado proceso de polarización social y fragmentación del mercado laboral. La desigualdad social se ve reforzada en los extremos.

El mismo Jacques Delors mantiene que «el problema del desempleo y la exclusión social constituye actualmente el desafío mayor de la sociedad europea en su conjunto. Este fenómeno, que no es marginal y tampoco accidental, amenaza las bases mismas del modelo europeo de Sociedad, cuestionándolo, y conduce a situaciones personales insoportables; superar este desafío económico es una prioridad que requiere valor y esfuerzo, así como la visualización urgente de todos los responsables de nuestras sociedades (hombres políticos, dirigentes económicos y líderes sindicales) y de cada individuo» (16).

La insensibilidad de las actuales políticas hacia los efectos que produce las situaciones de paro de larga duración puede llevar antes o después a una crisis social de extremada envergadura.

III. LA PROTECCIÓN SOCIAL

1. Consideraciones generales

Por Protección Social (PS) podemos entender, según la terminología comunitaria, «todos los sistemas de transferencia colectiva concebidos para proteger a la gente contra los riesgos sociales» (17). Los riesgos comúnmente protegidos son: incapacidad laboral (por enfermedad o accidente), invalidez, desempleo, cargas familiares, vejez y muerte (orfandad y viudedad). En sentido amplio, además de las medidas directamente dirigidas al mantenimiento de rentas de la población, entrarían en esta definición las políticas de vivienda, sanidad, educación, servicios sociales, etc. Dado que cada una de estas parcelas se analiza específicamente en otros apartados de este documento, tomamos el término «protección social» a partir de ahora, en su sentido más restringido de mantenimiento o *garantía de rentas*.

(16) Jacques DELORS. Presentación del Informe *Compromiso por el empleo*. Comisión de Estudio 2 de UNIAPAC, Unión Internacional Cristiana de Dirigentes de Empresa. Publicado por el Instituto Social Empresarial del Arzobispado, con el Instituto Social Obrero de Valencia.

(17) «El futuro de la protección social. Marco para un debate europeo», *Comunicación de la Comisión*, Bruselas, 31.10.95. COM (95) 466 final, pág. 2.

La PS es un componente fundamental de nuestro modelo de sociedad, recogido en múltiples disposiciones europeas (18) y en la propia Constitución Española, donde se proclama que «los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para *todos los ciudadanos*, que garantice la asistencia y prestaciones sociales *suficientes* ante situaciones de necesidad, especialmente en casos de desempleo» (CE, art. 41). Es una opción política tendente a fortalecer la cohesión social entre las personas y los grupos sociales, lo que constituye la base de la convivencia ciudadana democrática. La Comisión de las CC.EE. (oc. núm. 17), destaca que es, asimismo, componente esencial de la solidaridad entre los ciudadanos y que es especialmente importante su función de transferencia y redistribución en un momento en que aumentan de manera significativa los riesgos de pobreza y exclusión.

2. Los retos a los que hoy se enfrenta la Protección Social

Pese a su relativa juventud (poco más de un siglo), la PS es una institución fuertemente arraigada en la conciencia del ciudadano europeo (19). Sin embargo, la PS está hoy en el centro de los debates públicos, en los que nadie parece poner en discusión el principio de que la persona debe verse protegida frente a los riesgos vitales, pero se cuestiona la concreción del mismo: QUIÉN protege, por cuánto TIEMPO, en qué CUANTÍA, con qué CONDICIONES... Las políticas de mantenimiento de rentas se ven enfrentadas a una creciente acumulación de argumentos críticos, de índole económica en gran medida, pero también ideológicos y culturales:

- *La ruptura del marco en el que se configuraron los Sistemas de Protección:* Desaparece el pleno empleo (y disminuyen las cotizacio-

(18) Entre otras, artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (7 febrero 1992), la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (Estrasburgo, 1989) y las dos Recomendaciones de la Comisión de junio de 1994, donde se reconoce el derecho a prestaciones y recursos suficientes, según su situación personal, no sólo a los trabajadores, sino a las personas sin medios de subsistencia.

(19) Según el V Informe FOESSA, Madrid, 1994, un 92% de los ciudadanos europeos y un 93% de los españoles consideran que la Seguridad Social es un logro fundamental de las sociedades modernas y que debe mantenerse, aunque para ello haya que reducir otras partidas presupuestarias.

nes, por tanto) y se da un aumento paralelo de la esperanza de vida (más pensiones y gasto sanitario).

- *La emergencia de nuevas necesidades sociales*, como consecuencia de lo anterior: deficiencia de ingresos en personas y familias hasta ahora menos vulnerables («nuevas pobrezas»), incremento del gasto destinado a desempleo y jubilación, etc.

- *La incorporación a realidades económicas supranacionales*, con sus exigencias de ajuste, liberalización y competitividad. La apuesta por incorporarnos a la Unión Europea entre los países más avanzados económicamente se ha traducido, en el campo que nos ocupa, en un compacto núcleo de restricciones financieras que están poniendo límites, cada vez más severos, a las políticas sociales.

- *Creciente descompromiso público con el Estado del Bienestar*, impulsando más o menos abiertamente la cobertura de las necesidades sociales desde el mercado (sociedades médicas, fondos de pensiones...) o desde la sociedad civil, bajo la argumentación de una mayor corresponsabilidad. Esto último entronca con el pensamiento coope-

CUADRO 4
DIVERSOS SISTEMAS DE MANTENIMIENTO DE RENTAS

MODELOS CONTRIBUTIVOS (Renta ligada al trabajo y cotización)				
BISMARCK (Alemania)		BEVERIDGE (Inglaterra)		ESTADO BIENESTAR RESIDUAL
Laboral, rígido		Laboral, más flexible		Inviabilidad del sistema contributivo (crisis)
Seguridad Social (contributiva) + Asistencia Social (escasa)	Seguridad Social sólo (en el supuesto más rígido).	Seguridad Social (contributiva y no contributiva) + Asistencia Social (escasa).	Seguridad Social (contributiva y no contributiva).	— Asistencia Social sólo, a cargo del Estado, que cubre las situaciones más extremas y pobres. — Privatización de la Seguridad Social.

rativo y mutualista, pero oculta una trampa, ya que quienes acaban quedándose con la gestión no son los agentes sociales sin fin de lucro, sino los sectores financieros y empresariales, dejando para la sociedad civil sólo aquello que no resulta rentable para el mercado.

- *El predominio cultural y legal de los sistemas contributivos* (ligados a la cotización previa), que dificulta sobremanera la tarea de re-conceptualizar la protección social para que responda a las nuevas necesidades de la sociedad. Ello lleva aparejado, además, una dualización progresiva en la protección, al estar ligada a un mercado de trabajo también dual: a trabajo estable, prestaciones contributivas y posibilidad de complementos privados; a trabajo precario o inexistente, pensiones no contributivas, rentas mínimas o, sencillamente, la desprotección social.

MODELOS INCONDICIONALES <i>(Desligados del mercado de trabajo)</i>		
IMPUESTO NEGATIVO SOBRE LA RENTA (INR) (Liberales)	RENTAS INCONDICIONALES	RENDA DE PARTICIPACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> — Definición de un ingreso mínimo a garantizar por el Estado. — Los ingresos por debajo se complementan hasta ese mínimo; por encima, pagan impuestos. — No existen cotizaciones sociales. — Es prestación familiar. — Se paga con posterioridad a la situación de necesidad. 	<ul style="list-style-type: none"> — Ingreso mínimo garantizado a todo ciudadano a partir de cierta edad. — No hay cotizaciones sociales. — Es prestación individual. — Se paga antes de llegar a la situación de necesidad (no está condicionado). 	<ul style="list-style-type: none"> — Seguridad Social (ampliada al máximo) + Renta mínima a toda persona que no tenga acceso a aquella y que acredite su participación social, en sentido muy amplio: actividad social o laboral; disponibilidad trabajo; actividades formación; cuidado de hijos o mayores, etc. — Sí hay cotizaciones sociales. — Individual.

La respuesta a esta confluencia de fuerzas de naturaleza muy distinta resulta vital, ya que no sólo entran en juego los fenómenos económicos citados, sino que se esconden *dos modelos* de sociedad muy distintos. Hay que decidir si se quiere caminar por la senda de políticas sociales crecientemente restrictivas, construidas sobre la necesidad de aliviar las presiones financieras, o políticas de protección que se insertan en modelos universales, en los que la ciudadanía y la participación son sus principios rectores (ver cuadro 1). La inclinación por un modelo u otro resulta vital en un momento en que parece estar definiéndose el futuro de las políticas públicas para las próximas décadas.

3. La garantía de rentas en España

Según el cuadro 4, el Sistema protector español corresponde al «modelo Beveridge»: el peso y la centralidad de la Seguridad Social recae sobre el Sistema contributivo, para los trabajadores y sus familias; a él se suma un Sistema no contributivo, de carácter mucho más restringido, con exigencia de prueba de necesidad, y un Sistema asistencial residual, formado por unas prestaciones a extinguir (las procedentes del FAS y de la LISMI), algunas ayudas eventuales para emergencias sociales y las recientes disposiciones sobre rentas mínimas, siendo estas dos últimas de ámbito autonómico y de carácter graciable (excepción hecha del País Vasco).

Además de los retos comunes al resto de sistemas de PS que acabamos de ver, la Protección Social en España tiene unas peculiaridades que le son propias:

- *Universalización incompleta*: El Sistema protector español se ha formado por legislaciones sucesivas y yuxtapuestas, que corresponden incluso a momentos históricos y filosóficos diferentes. Las diferentes reunificaciones han dado lugar a tres «redes» protectoras, de las que van quedando excluidos sucesivamente colectivos en situación de necesidad:

Del S. Contributivo:

- quienes no hayan cotizado nunca;
- o que no han cotizado lo suficiente (carreras de seguro incompletas, períodos de carencia, etc.);
- parados que agotan las prestaciones.

Del S. N. Contributivo:

- enfermos o incapacitados con minusvalía inferior al 65%;
- familias con muy bajos ingresos, que superan levemente el baremo.

Rentas mínimas:

- indocumentados o indomiciliados;
- inmigrantes (incluso europeos);
- mujeres con cargas familiares que viven con padres o abuelos perceptores de alguna ayuda;
- jóvenes entre 18 y 25 años, sin cargas familiares.

Como puede verse en el cuadro 5, la extensión de la protección social en determinadas parcelas (vejez, singularmente pensiones no contributivas), se ha realizado a costa de otras (enfermedad, desempleo) que disminuyen en un alto porcentaje del PIB.

CUADRO 5
EVOLUCIÓN DEL GASTO POR FUNCIONES EN ESPAÑA,
EN % DEL PIB

FUNCIÓN	1993	1994	1995
Enfermedad.....	6,13	5,82	5,70
Invalidez.....	1,81	1,84	1,80
Accidente Trab. y E.P.	0,50	0,49	0,50
Vejez.....	7,27	7,30	7,31
Supervivencia	2,25	2,25	2,25
Desempleo	4,82	3,98	3,11
Promoción empleo	0,15	0,13	0,12
Maternidad.....	0,21	0,23	0,24
Familia	0,18	0,18	0,18
Alojamiento.....	0,11	0,10	0,09
Diversos	0,26	0,25	0,25
Gastos de administración	0,65	0,54	0,53
Otros gastos corrientes	0,38	0,34	0,56
Total gastos corrientes.....	24,73	23,47	22,64

FUENTE: *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales*. 1995. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

- *Fuerte carácter contributivo y familiar*, lo que hace inadecuado este Sistema a un momento social caracterizado por la vulnerabilidad del mercado laboral y por el aumento de la inestabilidad en los hogares. Prima el principio de equivalencia sobre el de redistribución y establece grandes diferencias en función de las cotizaciones aportadas, con unos períodos de carencia muy altos, que excluyen incluso a trabajadores que hayan cotizado con regularidad.

- *Extensa en cobertura, pero casi exclusivamente monetarista*: Más del 47% de los hogares perciben algún tipo de prestación (20), pero no va acompañada por medidas activas ni coordinada con otros Sistemas (Empleo, Vivienda, Educación...). Ello puede dar lugar a los «efectos perversos» de la subsidiación y no favorece la inserción, al mantener sólo el estatus de consumidor y no la participación como miembro activo de la sociedad.

- *Baja intensidad protectora*: Como podemos ver en el cuadro núm. 6, en 1996, casi el 70% de las pensiones contributivas (unos 4,5 millones de personas) se sitúan por debajo del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), y la protección asistencial y no contributiva, que llega a unas 700.000 personas, no alcanza las 36.000 pesetas, lo que sitúa a esas personas por debajo de la raya de la pobreza moderada (el 50% de los ingresos medios, según baremo europeo). La tasa de protección del desempleo no supera el 60% y la pensión media, en 1995, sólo representa el 46,5% del PIB *per cápita*.

La incompleta universalización que veíamos en el punto 1, se ha hecho a costa de la capacidad protectora del Sistema y no ha supuesto la eliminación de la vulnerabilidad, aunque sí la disminución de la pobreza grave y muy grave (es decir, aquellas personas que sólo tienen entre un 25 y un 12,5% de los ingresos medios del país).

- *Una casi inexistente protección familiar*: Es, sin duda, una de las mayores lagunas en nuestro Sistema protector. Baste recordar que, desde 1967 hasta 1970, el subsidio por hijo a cargo era de 200 pesetas y, hasta 1990, de 250 (equivalente a 22 ptas. de 1967) (21).

(20) RODRÍGUEZ CABRERO, G.: «La política social en España 1980-1992», DOCUMENTACIÓN SOCIAL núm. 96, Cáritas Española, Madrid, 1994.

(21) FRADES, J: «Mujer y Protección Social», Inst. Sindical de Estudios, Madrid, 1996.

CUADRO 6
 LOS BENEFICIARIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL
Distribución del número de pensiones en vigor por tramos de cuantía
(Datos del 1 de julio de 1996)

CUANTÍA	TOTAL	%
Hasta 10.000 pesetas	85.403	1,2
de 10.001 a 15.000.....	89.800	1,2
de 15.001 a 25.000.....	302.849	4,2
de 25.001 a 35.000.....	500.422	7,0
de 35.001 a 45.000.....	818.320	11,1
de 45.001 a 50.000.....	283.270	3,9
de 50.001 a 55.000.....	1.752.430	24,6
de 55.001 a 60.000.....	431.254	6,0
de 60.001 a 65.000.....	757.328	10,6
de 65.001 a 70.000.....	245.610	3,4
de 70.001 a 75.000.....	142.192	2,0
de 75.001 a 80.000.....	130.971	1,8
de 80.001 a 85.000.....	127.515	1,7
de 85.001 a 90.000.....	113.976	1,6
de 90.001 a 100.000.....	213.176	3,0
de 100.001 a 125.000.....	415.887	5,8
de 125.001 a 160.000.....	369.598	5,2
de 160.001 a 276.996	330.456	4,6
Más de 276.996 pesetas	2.152	0,0
TOTAL	7.112.609	100

FUENTE: M. de Trabajo y Seguridad Social. RF/El Mundo.

En 1994 (Cuadro 7) el gasto por maternidad era el mismo que la media europea, mientras que el gasto por protección familiar estaba en 1,4 puntos del PIB por debajo, diferencia que es sin duda mayor en este momento, ya que la cuantía de la protección familiar permanece invariable (3.000 ptas.) desde 1991; en esta fecha, entró en vigor la actual modalidad, que reserva este subsidio a las familias por debajo de un ingreso, excesivamente bajo por otra parte. Por otro lado, España, Portugal y Dinamarca son los únicos países europeos

CUADRO 7

GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UE POR FUNCIÓN, EN % DEL PIB

PAÍS	Enfermedad		Invalidez		A. Trabajo y EP		Vejez		Supervivencia		Empleo		Maternidad		Familia	
	1993	1994	1993	1994	1993	1994	1993	1994	1993	1994	1993	1994	1993	1994	1993	1994
Bélgica.....	6,12	6,39	2,26	2,26	0,52	0,51	8,63	8,65	2,80	2,78	2,95	2,85	0,19	0,20	1,96	1,90
Dinamarca.....	6,09	5,71	2,73	2,90	0,30	0,24	11,01	11,99	0,02	0,02	6,14	5,50	0,55	0,52	3,27	3,28
Alemania.....	7,94	7,99	2,60	2,66	0,85	0,84	9,09	9,16	3,02	3,02	2,87	2,72	0,22	0,21	2,17	2,05
Grecia.....	2,05	2,26	1,52	1,44	0,01	0,01	8,23	8,54	1,63	1,61	0,50	0,41	0,08	0,08	0,13	0,10
ESPAÑA.....	6,13	5,82	1,81	1,84	0,50	0,49	7,26	7,31	2,25	2,25	4,97	4,11	0,21	0,24	0,19	0,19
Francia.....	7,70	7,58	1,70	1,69	0,56	0,54	10,78	10,74	1,92	1,88	2,41	2,33	0,41	0,41	2,39	2,36
Irlanda.....	6,09	5,93	1,42	1,42	0,10	0,10	4,49	4,33	1,27	1,23	3,48	3,48	0,43	0,42	2,16	2,23
Italia.....	5,46	5,08	1,66	1,64	0,52	0,54	12,75	12,81	2,75	2,75	0,58	0,61	0,12	0,11	0,78	0,76
Luxemburgo.....	5,87	5,72	2,66	2,70	0,78	0,70	7,53	7,63	3,56	3,41	0,24	0,54	0,35	0,34	2,65	2,92
Holanda.....	7,11	6,74	7,11	6,75	(2)	(2)	10,09	9,68	1,73	1,69	2,93	3,22	0,18	0,17	1,55	1,49
Portugal.....	5,40	6,32	2,05	2,08	0,37	0,46	5,85	6,09	1,29	1,33	1,15	1,07	0,15	0,14	0,80	0,82
R. Unido.....	5,14	—	3,14	—	0,10	—	10,72	—	0,33	—	1,94	—	0,33	—	2,72	—
Total UE (1)....	6,70	6,88	2,48	2,38	0,52	0,59	10,06	9,98	2,13	2,43	2,47	2,42	0,26	0,24	1,87	1,69

FUENTE: Informe económico-financiero del proyecto de presupuestos para 1997. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

(1) Los totales de la UE en 1994 no incluyen al Reino Unido.

(2) En Holanda la función invalidez incluye tanto las contingencias profesionales como las comunes.

con prestación fija por hijo, independientemente del número de los mismos.

Esta casi inexistente política de protección familiar, contraria a las recomendaciones de la UE (22), resulta tanto más llamativa si se piensa en el alarmante descenso de la natalidad y por cuanto las familias están soportando en buena medida las graves lagunas de desprotección, especialmente en materia de desempleo juvenil.

- *Ausencia de una renta mínima estatal, como derecho subjetivo:* Es la otra gran laguna protectora, dado que son normas de rango autonómico, gratificables (excepto País Vasco) y con criterios muy rígidos de acceso, que están suponiendo un auténtico agravio comparativo entre los ciudadanos españoles más pobres en función de su lugar de residencia. Nacidas con vocación de inserción, esta finalidad está siendo desvirtuada al sobrecargarse esta red con desempleados de larga duración una vez que agotan el subsidio; las medidas de inserción contempladas son poco flexibles y creativas y la limitación temporal de la percepción, así como su escasa coordinación con otros Sistemas del Bienestar, la hace inoperante. Tienen un acusado «efecto Mateo» (dar más al que más tiene) y el carácter rígidamente diferencial de la prestación desincentiva al trabajo, con lo que los resultados son contrarios a la inserción que, teóricamente, se busca.

- *Un gasto social contenido y muy alejado de la media europea:* En el Cuadro 2 puede verse la fuerte disminución del gasto social (2,09 puntos del PIB, casi 1,5 billones de pesetas) en tan sólo dos años, a partir de 1993, año en que se introducen las últimas reformas en la prestación por desempleo. Esta tendencia a la reducción del gasto social continúa en 1996 y en los presupuestos para 1997. El gasto por funciones (Cuadro 4) es inferior en todas, excepto desempleo y, en conjunto, supone un 23,5% del PIB frente a un 28,7% de media en Europa.

(22) El Informe de la Comisión de la UE, «La Protección Social en Europa, 1993» recomienda, entre otras medidas, el incremento de las prestaciones para las familias más numerosas, el reforzamiento de las prestaciones por maternidad, la introducción de los permisos parentales o de educación (retribuidos con un 50% del SMI en varios países), establecer subsidios especiales para que la madre trabajadora pueda pagar el cuidado de los hijos en casa, etc.

IV. CRITERIOS Y ESTRATEGIAS GLOBALES PARA LUCHAR CONTRA LA EXCLUSIÓN

1. Erradicación de la pobreza-erradicación de la riqueza

En el reciente Congreso Nacional de la Pobreza se constataba «el escándalo y la vergüenza ante la persistencia de la pobreza cuando está próximo a terminar el segundo milenio de la era cristiana: tanto más cuanto que ahora se trata de una pobreza excluyente en medio de la abundancia, es decir, una pobreza económicamente evitable y éticamente culpable» (23).

O dicho de otra manera: el medio imprescindible para erradicar la pobreza no es sólo crear más riqueza, sino que nosotros seamos algo menos ricos. Por eso, si queremos ser sencillamente honestos, al año de erradicación de la pobreza debería seguirle un «decenio de erradicación de los ricos», o, al menos, de reparto de la riqueza.

2. La erradicación de la exclusión, indicador de convergencia prioritario

La lucha contra la exclusión debe ser el principio inspirador de las políticas económicas. Ha de ser una meta de convergencia en la Unión Europea, al menos tan importante como el equilibrio de las principales variables macroeconómicas.

La lucha contra la exclusión pasa hoy —preferentemente— por la búsqueda de soluciones al problema del desempleo, ya que del paro a la exclusión hay poco trecho si no se toman con rapidez las medidas adecuadas para evitarlo.

El mantenimiento de un alto nivel de empleo y de protección social a favor de los grupos excluidos debe ser uno de los objetivos fundamentales y un rasgo distintivo del modelo europeo de sociedad.

(23) «Los desafíos de la pobreza a la acción evangelizadora de la Iglesia», *Corintios XIII*, Cáritas Española, Madrid, 1996.

En este contexto, la lucha contra la exclusión social es, por tanto, un componente esencial de la solidaridad.

3. Desarrollo *versus* crecimiento

El ideal que planteamos como modelo es el de empezar a hablar de *desarrollo* como un concepto que posee *un valor especialmente cualitativo*, y dejar en un segundo término la referencia al simple crecimiento. Ese desarrollo debe ser *económicamente sostenible*, fundarse prioritariamente en la utilización de las capacidades de las personas y no en la sobreexplotación de los recursos naturales.

Compartimos la tesis defendida en el Libro Blanco de la Unión Europea sobre «Crecimiento, competitividad y empleo», de que las transformaciones sociales ofrecen oportunidades de crecimiento y empleo, a condición de «dar un giro a nuestro modelo de desarrollo». Un desarrollo económico sostenible, concediendo especial atención a la protección de los recursos naturales, y que realice un análisis en profundidad de la inviabilidad, para el conjunto del planeta, del modelo de consumo actualmente existente en las sociedades desarrolladas y de su incidencia a medio y largo plazo en el sistema productivo.

4. Una economía al servicio de la persona

Debe potenciarse la mejora de la calidad de vida entre amplias capas de la población, en especial de los colectivos que presentan más necesidades y que se encuentran por debajo del nivel de vida medio de los ciudadanos del país.

Se debe fomentar una economía más autónoma y autocentrada y que tiene en la elaboración de productos de calidad para la demanda interior uno de sus ejes centrales. Ello debe implicar un aumento significativo del consumo de las familias y, correlativamente, una mejora del poder adquisitivo de las mismas. Desde esta perspectiva, que debe plasmarse en el terreno práctico por medio de medidas adoptadas de forma cohesionada en los diferentes grupos, colectivos y territorio de nuestra sociedad, *las políticas activas de empleo y las políticas de protec-*

ción económica forman parte de un mismo todo, debiendo tenderse por los poderes públicos a reforzar el sistema protector, ya que en la actualidad «empleo y seguridad social siguen constituyendo la primera línea de la defensa frente a la pobreza» (24).

5. Abordar decididamente las políticas de transferencias de rentas

Condición no suficiente pero sí necesaria para evitar el aumento de la desigualdad o la extensión de las situaciones de la pobreza, sin la carga de estigmatización social que ahora arrastran.

Dichas políticas deberían ser redefinidas, de manera que su finalidad no sea únicamente el alivio de las situaciones más crudas mediante asignaciones monetarias, sino que contribuyan a consolidar una sociedad más comunitaria y accesible.

Si la sociedad del pleno empleo toca a su fin por razones de tipo tecnológico y ecológico, como ya hemos visto, no se puede seguir ligando el derecho a la protección social al hecho de la cotización previa. Seguir reforzando, como vía principal de protección, una Seguridad Social de marcado carácter contributivo, sólo conduce a acentuar la dualización entre un sector empleado estable (cada vez menor) y grupos de población, paulativamente crecientes, viviendo de subsidios gratificables, condicionados al control de la vida privada y fuertemente estigmatizados como «parásitos sociales».

Por ello, Cáritas vuelve a poner sobre el tapete, como ya hizo en 1990, la necesidad urgente de *abrir en la sociedad española un debate sobre las posibilidades y límites de una renta básica o salario ciudadano*, de carácter incondicional y universal, uniéndonos así a planteamientos que en Europa se vienen trabajando desde hace más de una década.

6. Del pleno empleo a la plena actividad

Frente a los esquemas lineales tradicionales «empleo igual a salario» y «no empleo igual a prestación», nos enfrentamos en la actualidad con

(24) AYALA, Luis: *Dossier núm. 39: Escuela de Formación Social*, Cáritas Española, Madrid, 1995.

el reto de buscar nuevas modalidades del reparto del trabajo, una nueva concepción y valoración del mismo, y nuevas políticas de redistribución de la riqueza social generada, es decir, de las rentas económicas.

Cobra cada vez más fuerza la idea de avanzar hacia *«la plena actividad»* y dejar arrinconada *«la idea del pleno empleo»* en el sentido clásico que le hemos atribuido desde los inicios de la Revolución industrial; plena actividad que debe ir acompañada de una redistribución de la renta en la que deberían jugar un papel relevante nuevos sistemas impositivos.

La crisis de la centralidad del trabajo para una parte de la población aparece más que evidente y hay que pensar en términos del más allá de la cultura del trabajo y de la civilización industrial, porque cada vez se relativizará más el valor del trabajo humano, tanto físico como intelectual.

La plena actividad debe aparecer como una nueva fase de superación de la sociedad asalariada, como un derecho inalienable de todos los ciudadanos, hombres y mujeres.

7. La necesaria implicación del Estado

En la parte del Libro Blanco de la UE titulada «ir al encuentro de las nuevas necesidades» se destaca que hay muchos trabajos socialmente útiles, que podrían producir bienes y servicios de interés público, que el mercado no atiende como demanda y que, sin embargo, suponen una urgente necesidad para la sociedad. Dedicar más recursos a estos apartados (la enseñanza, la sanidad, la vivienda, la asistencia social o la regeneración de los equilibrios ecológicos), así como a financiar la aparición de nuevas ideas y nuevas formas de producción y trabajos, son inseparables para una mejora de la calidad de vida y la distribución del tiempo.

Este enfoque consiste en crear una zona de «economía social», nacida del encuentro entre la iniciativa privada y el apoyo público, tanto en lo que respecta a la demanda como a la oferta. Actividades todas ellas que se inscriben en el ámbito del desarrollo local.

En todas estas actividades, el Estado tiene un decisivo papel de garante y orientador, defendiendo el principio de redistribución

social frente a la lógica de competitividad que impera en el mercado.

V. PROPUESTAS EN TORNO AL EMPLEO

A) Mejora en las condiciones y potencialidades del mercado de trabajo

Siguiendo las directrices que apunta el Libro Blanco sobre el empleo en la UE, se debe caminar hacia un desarrollo sostenible.

La Naturaleza no sólo significa recursos, espacio físico y materias primas, sino también unos *delicados equilibrios vitales*, un insustituible patrimonio de diversidad genética, etc. Proteger esos frágiles y esenciales mecanismos de la vida es una de las prioridades que también debe tener en cuenta la economía.

De igual manera, toda *reforma laboral* debe buscar el equilibrio entre *flexibilidad y protección*, y entre el funcionamiento de los mercados y la seguridad de las personas, de modo tal que el despilfarro de riquezas humanas, naturales y materiales sea el más pequeño posible.

En síntesis, el *sistema óptimo será el que más economice costos sociales* (tal es el objetivo del contrato social), riquezas naturales (contrato ecológico con la Naturaleza) y recursos financieros (rentabilidad del capital invertido).

1. *Aprovechamiento racional de los recursos naturales, conservación y mejora del medio ambiente*

a) *La provisión de alimentos en cantidad y calidad suficiente* para la alimentación de las personas sigue siendo un reto crucial para finales del siglo XX y principio del XXI.

Se impone la necesidad de una seguridad alimentaria, tanto en nuestro país como a escala internacional. Orientar las relaciones entre países bajo el prisma de la cooperación y no por los mecanismos de la competencia.

Especial consideración requieren algunos productos básicos (leche, cereales, viñedos, frutos...) Ningún país, y desde luego mucho menos España, puede permitirse el lujo de prescindir de su «despensa»; deberá aprove-

chase la riqueza, con el correlativo aumento de empleo, que supone todo el ciclo alimentario, desde la tierra hasta el consumo ciudadano.

Si cualquier mercado interior se abastece sin ningún control de productos extranjeros, es evidente que se perderá tejido productivo y, consecuentemente, aumentará el desempleo y se favorecerá la despoblación de las zonas rurales.

b) *En nuestro país se hace necesario la creación de nuevos servicios vinculados al espacio rural, y a revitalizar la dimensión de desarrollo rural de la nueva PAC (Política Agraria Común),*

— tales como mantener un número suficiente de agricultores y ganaderos en las tierras;

— potenciar el desarrollo de las zonas rurales deprimidas;

— fomentar otras formas de actividad económica además del sector agrario;

— desarrollar otras funciones, como la gestión de los bosques y los espacios protegidos;

— dinamizar el turismo rural;

— apoyo a los proyectos que supongan un óptimo y completo aprovechamiento de los recursos primarios endógenos. Los nuevos modos de producción obligan a una mayor calidad de los productos (prácticas agrícolas menos contaminantes) y a una mejor vertebración del sector agroalimentario español, en las líneas de producción y comercialización, verdadero déficit de la agricultura española, tanto hacia el consumo interior como hacia la exportación.

Solamente en actividades vinculadas a tareas relacionadas con los sistemas forestales —limpieza y tratamiento de la superficie arbolada y tarea de vigilancia y prevención y extinción de incendios— se estima que se necesitarían más de 200.000 trabajadores fijos.

c) *En el área de la industria. Se hace necesario compaginar una industria fuerte, innovadora y competitiva en el uso de «tecnologías limpias». Es decir:*

— una mejora de la productividad de los recursos naturales;

— una mejora de las tecnologías de producción;

- un aumento de la vida útil de los productos;
- crear mercados para productos reciclados;
- fijar una meta de límites mínimos de reutilización;
- desarrollo de productos ecológicos;
- mejorar la seguridad en la industria y en la investigación.

Al mismo tiempo, debe *valorarse negativamente y penalizarse por los poderes públicos* algunas formas de producción intensiva que están amenazando la calidad de los recursos naturales y los sistemas ecológicos.

d) Aunque las políticas más importantes deben de ir dirigidas al *cambio de las actitudes y de las pautas de consumo y producción*:

- todo ello requiere campañas de sensibilización e información dirigidas a los ciudadanos consumidores para promover un comportamiento más sensible sobre productos y procesos;

- estimular las inversiones, la innovación y la competitividad entre el empresariado a favor del desarrollo de tecnologías limpias.

2. *Potenciar las pequeñas y medianas empresas. Promover el espíritu emprendedor*

Las PYMEs conforman el 97% del tejido industrial de nuestro país y el 88% del empleo. Son un factor de creación de empleo y de dinamismo económico. Pero padecen diversas desventajas: falta de información en relación con las nuevas tecnologías, dificultades para obtener capital y crédito, ausencia de garantías frente a los mercados financieros, etc.

Por otra parte, es evidente que la creación de empleo será cada vez más complicada e incierta y que, al mismo tiempo, necesita un cambio de mentalidad para pasar de unos valores asalariados a fomentar el espíritu emprendedor a todos los niveles en los que los interesados estén más preparados para asumir riesgos inherentes a la función empresarial.

Por todo ello es necesario promover medidas visibles de apoyo económico al espíritu creativo y emprendedor, en la misma línea que apuntan las directrices comunitarias.

a) *Ayudar a la inversión en material*, relacionada con la creación de un establecimiento nuevo, con la ampliación de uno ya existente o con el inicio de una actividad.

b) *Promover vías de información, asesoramiento* y formación a los trabajadores, especialmente en materia de gestión de problemas financieros, tecnologías nuevas, control de la contaminación, viabilidad de nuevas inversiones en riesgo.

c) *Proporcionar a la inversión inmateral, en forma de transferencia tecnológica*. Ayudas destinadas a instar a las PYMEs a que utilicen tecnologías avanzadas que éstas no pueden desarrollar por sí mismas. Autorizar a determinados centros de investigación a la cooperación con las PYMEs.

d) *Bonificar a las pequeñas empresas* de nueva creación en el pago del IAE (Impuesto de Actividad Económica).

e) *Generalizar la ventanilla única* con el fin de simplificar los trámites de inicio de actividades empresariales.

f) *Propiciar la creación de un Fondo de inversión para el empleo*, que gestionado con la adecuada supervisión, debería ofrecer créditos que orientaran hacia la ocupación de desempleados o demandantes de primer empleo. Se trataría en suma de una fórmula que abarataría los créditos dirigidos a las empresas para las inversiones creadoras de puestos de trabajo.

g) *Apoyar a las pequeñas y medianas empresas* en dificultades, a través de créditos a muy bajo interés, o subvenciones a fondo perdido.

3. *La reforma laboral: crear empleo estable, reducir la temporalidad, flexibilizar el mercado*

La flexibilidad del mercado de trabajo se justifica en que ofrece la posibilidad de obtener un empleo frente a la perspectiva de no conseguirlo en un mercado rígido, permitiendo así el acceso de más personas a una renta laboral.

La reforma del mercado de trabajo debe ser un instrumento para dar oportunidades de empleo a una de las generaciones de jóvenes

mejor preparados académicamente y que su inteligencia y destrezas permanecen ociosas.

a) Mirando los países de nuestro entorno, habría que reconducir el modelo hacia un compromiso activo con los poderes públicos y los agentes económicos por la estabilidad laboral, *estableciendo la presunción de contratación indefinida*.

La situación ideal sería que todos los ciudadanos pudieran organizar y repartir su actividad profesional a lo largo de períodos largos.

De alguna manera la Reforma Laboral debe buscar el equilibrio entre reducir el exceso de contratación temporal, que no beneficia a nadie, y la rigidez de los contratos fijos, que producen inhibición en el empresariado.

b) Contemplar la *modalidad de contratos de larga duración (en torno a 10 años)* con distintas fórmulas indemnizatorias en su financiación.

El principal objetivo de esta propuesta es facilitar la formación de los trabajadores y aumentar la competitividad de la empresa gracias a la experiencia acumulada.

Asimismo, reducir la inseguridad y el desasosiego de la población contratada.

c) *Tasar las causas de despido o extinción del contrato* con mayor precisión y claridad, con el fin de identificar el despido objetivo (20 días por año trabajado) o improcedente (45 días por año de indemnización).

d) *Deducción fiscal por cada empleo estable* que se genere. Beneficio adicional para las empresas por la conversión de contratos temporales en indefinidos.

e) Se hace necesario abordar la *movilidad geográfica funcional* y una mayor *polivalencia*. Actualmente se hace insostenible una concepción patrimonial del puesto de trabajo.

Clarificar el artículo 39 del Estatuto de los Trabajadores y liberalizar su contenido.

f) Y, por otra parte, se hace *imprescindible aumentar la protección de los trabajadores que cuentan con empleos temporales*, trabajos a

tiempo parcial, con horarios diferentes... Estas modalidades de contratación deben generar los mismos derechos en el campo de las prestaciones sociales.

Tendría que encontrarse un justo término medio entre flexibilidad y protección social, entre el libre juego de las fuerzas del mercado y la seguridad individual, para conseguir una eficacia óptima en los dos ámbitos del económico y el social.

B) A favor de la reducción de la jornada laboral y el reparto del trabajo

1. La reducción del tiempo de trabajo

La creación de riqueza de bienes y servicios cada vez exige menos trabajo directo:

— Si echamos una mirada hacia atrás, podemos constatar cómo en todos los países sin excepción ha tenido lugar una reducción importante de la duración del trabajo.

Basta recordar que en apenas siglo y medio hemos pasado de más de 3.000 horas al año a una duración de entre 1.500 y 2.000 horas hoy en día.

En este mismo período de tiempo, el nivel de vida, el poder de compra de los trabajadores en general se ha incrementado de manera significativa gracias, entre otras cosas, al aumento de productividad.

— Ante la constatación de estos fenómenos la reducción del tiempo de trabajo y el reparto del mismo se hace necesario, primero, redistribuir la riqueza generada, que va en aumento; segundo, repartir el volumen de empleo, que disminuye.

2. Reducción y reparto del trabajo

— El planteamiento actual sobre el tiempo de trabajo debería recuperar el enfoque de enlazar reivindicaciones y forma de vida saludables, incluyendo no sólo el reparto del trabajo asalariado, sino el conjunto del trabajo social.

— No se trata aquí de sugerir una fórmula concreta de reducción de la jornada laboral, sino de indicar que es conveniente avanzar en esta línea y que para ello existen diferentes vías que deben ser exploradas por los poderes públicos y muy especialmente por las fuerzas sociales.

a) Mayor productividad y reducción de la jornada laboral

La disminución de las horas de actividad conectada a la posibilidad de generar empleo hace referencia a la introducción de turnos u horarios más adecuados para el personal y puede dar como resultado un uso óptimo de los equipos, acelerar los ciclos de inversión y mejorar de esta forma la productividad.

b) Reducción de la jornada, salud y disminución de accidentes de trabajo

Una reducción de las horas individuales trabajadas es evidente que genera un menor absentismo, menor fatiga, mejoras marginales en la productividad y, sobre todo, mejoras de las condiciones de trabajo y salud.

Los enormes recursos económicos destinados a los accidentes podrían estar orientados a políticas de prevención y vigilancia de la normativa así como a sufragar los tiempos de descanso.

c) Jubilación anticipada progresiva y contratos de solidaridad con los jóvenes

El objetivo de fondo de esta medida es que los trabajadores con mayor antigüedad puedan de manera paulatina dar paso a los nuevos solicitantes de empleo

d) Tiempo libre por horas extraordinarias

La propuesta se inscribe en una lógica nueva, proporciona una buena base para negociar horarios de trabajo más flexibles, donde las

horas extraordinarias se podrían limitar a su función especial: *salvar las situaciones eventuales inesperadas*. Es decir, contemplar las nuevas demandas de producción como oportunidades de empleo para los parados y no incremento salarial para los que ya disponen de un ingreso regular.

- e) Trabajo a tiempo parcial voluntariamente elegido e igualdad de acceso a la protección

La vida o jornada parcial se ajusta a las necesidades de mucha gente, ofrece la posibilidad de criar a los hijos, cuidar a los mayores u otros familiares necesitados, pero para que estas actividades fueran compartidas de manera más equitativa, serían necesarias nuevas condiciones organizativas políticas y técnicas, así como un cambio cultural de actitudes, que puede ser estimulado por la educación y por campañas de medios de comunicación.

Favorecer el principio de igualdad de los trabajadores en cuanto a protección, fuesen cuales fuesen el número de horas trabajadas.

- f) Permisos y excedencias por un tiempo prolongado

Esta medida puede provocar un incremento de la oferta de empleo siempre que se reemplace a los trabajadores en situación de permiso o excedencia y ello no afecte a la productividad.

- g) Evitar los despidos a cambio de reducción de jornada

Alternativas recientes van mostrando que el exceso de mano de obra no se soluciona mediante el despido colectivo de un determinado porcentaje de los trabajadores, sino reduciendo el tiempo de trabajo por empleado, aproximadamente en el mismo porcentaje.

En definitiva, reducción de la jornada laboral, reorganización de los tiempos de vida y de trabajo, reparto del empleo, son diferentes formulaciones que pretenden el mismo objetivo: avanzar en una mejora de las condiciones de vida de la mayor parte de la población e incrementar el número de personas que realizan una acti-

vidad laboral y que perciben una contraprestación económica por su actividad.

La reducción de la jornada laboral debe asimismo liberar un tiempo que permitirá potenciar el ocio creativo, así como tejer redes sociales, fomentar las relaciones humanas e incentivar el enriquecimiento interior y la creatividad cultural.

C) Mejorar las condiciones de acceso de la población marginal al mercado de trabajo

El desempleo en nuestro país se caracteriza no sólo por su elevado nivel sino también por la intensidad con la que afecta a algunas categorías de población.

Esta situación, como indica la Comisión Europea, es inaceptable no sólo desde el punto de vista humano o de cohesión social, sino también desde el punto de vista de la utilización óptima de los recursos humanos.

1. *Medidas a favor de los jóvenes*

a) Prevenir y combatir la exclusión social de los jóvenes requiere la movilización global de todas las fuerzas sociales.

b) Eliminación del analfabetismo y la falta de otras competencias básicas entre los jóvenes que abandonan la escuela.

c) Mejorar la prestación y coordinación de los servicios de información y asesoramiento. Buscar la colaboración de las Universidades, sindicatos y otras instituciones en la facilitación de estudios sobre tendencias de empleos locales, así como la búsqueda de políticas activas.

d) La contratación de trabajadores tras un período de formación profesional debe ser facilitada mediante la *adaptación de los convenios colectivos* en las empresas.

e) Facilitar el *primer empleo* empezando a tiempo parcial, perfeccionando sus habilidades a través de la *formación práctica en el trabajo*.



f) Promover los *contratos de relevo* entre trabajadores que se jubilen anticipadamente y jóvenes que les sustituyan.

g) Ofrecer servicios de utilidad social donde los jóvenes puedan participar activamente y, asimismo, *fomentar el asociacionismo* juvenil, como excelente escuela de formación, donde se aprenden capacidades y actitudes que no se han conseguido en el sistema educativo: aprender a trabajar en equipo, investigar, planificar, dialogar, evaluar, cooperar, sintetizar, hablar en público...

2. *Medidas a favor de las mujeres*

Es necesario un *marco institucional* y unas infraestructuras sociales que reflejen la evolución de la composición de la población activa y ofrezcan igualdad de oportunidades a hombres y mujeres para elegir combinar responsabilidades familiares y profesionales.

Existen muchas y variadas medidas que facilitarían el objetivo de construir una sociedad más igualitaria. Algunas, siendo muy sencillas, ofrecen mucha resistencia para ponerlas en práctica porque atentan a las costumbres y a intereses corporativistas fuertemente arraigados. Pertenecen al mundo de la conciencia, de la mentalidad.

a) *Medidas educativas que supongan* en la primaria contar con cierta orientación profesional y quizá cierta metodología en algunas asignaturas específicas para ayudar a las niñas a decidir su futuro y para romper el prejuicio de que la «técnica» no es para las mujeres.

b) *Formación para empleo tradicionalmente* reservado a los hombres.

c) *En las empresas, es necesario* establecer mecanismos y políticas que permitan que las mujeres sean seleccionadas, promocionadas y formadas en función de sus características profesionales y no de las restricciones derivadas de su condición de género.

d) *Establecer medidas contra la segregación del mercado de trabajo.* Mecanismos de discriminación positiva con el fin de nivelar las grandes diferencias salariales y de tipos de contratos por razón de sexos, en todas y cada una de las categorías profesionales.

e) Apoyo privilegiado a los proyectos de creación de empleo que afectan principalmente a las mujeres.

3. *Medidas a favor de los trabajadores de más edad*

a) Evitar el desempleo entre personas mayores de 55 años; las empresas deben estar dispuestas a ayuda en la *transición* hacia la jubilación mediante la aceptación de *jornadas más reducidas*.

b) Poner en prácticas *medidas y medios socialmente aceptables*. Minimizar los casos de despido y utilizar estas medidas extremas únicamente como último recurso.

c) *Involucrar a personas mayores* en los llamados genéricamente *empleos de proximidad*, actividades educativas o de cuidados a terceros, o bien para minusválidos.

d) *Incentivar la contratación de parados* de larga duración y mayores de 45 años.

e) *Fomentar el asociacionismo* de colectivos de mayores de 45 años. Aplicar dispositivos de apoyo para los trabajadores cuya formación profesional pueden ser punto de partida de nuevas iniciativas.

f) *Promover campañas de opinión favorable a los trabajadores mayores* por considerar que gozan de una larga experiencia laboral y que la sociedad no puede prescindir de ella por razón de edad.

4. *Proyecto no de Ley que regule las Empresas de Inserción*

Las empresas intermediarias o de inserción se definen como «unidades productivas de carácter transitorio», cuyo objetivo es el iniciar en la vida laboral a las personas pertenecientes a los colectivos con mayores dificultades de contratación.

a) *Lograr el reconocimiento, a través de la promulgación de una norma legal*, de las empresas de inserción como una nueva modalidad empresarial con características laborales y fiscales particulares.

b) Esta regulación legal *no debe hacerse de manera aislada*, sino dentro del marco global que comprende las diversas alternativas de

inserción laboral y protección económica de las personas con riesgo de sufrir exclusión social.

Esta norma debe contemplar:

- La participación de las entidades sin ánimo de lucro.
 - Simplificar, reducir y agilizar los trámites administrativos, haciendo así más rápidas las resoluciones.
 - Favorecer la integración en el mercado de trabajo, adoptando prácticas que no discriminen a las personas.
- c) Dado que los costes laborales de estas empresas, por sus características de inserción, son más elevados que las empresas normalizadas debido a la menor productividad y al coste de acompañamiento social de las personas en situación de exclusión social, este apoyo podría ser de *reducción de cargas fiscales*: exención de impuestos, tales como IVA, IAE, Seguridad Social, etc.
- d) Asimismo, se debería contemplar dentro de los trabajos de utilidad social promovidos por la Administración pública que un porcentaje determinado de esos servicios fueran asignados a empresas de estas características.
- e) Para que estas empresas puedan tener una viabilidad, tanto económica como social, deben estar *estrechamente articuladas en el interior del tejido económico y social local*, algo para lo que es necesario e imprescindible un papel activo y de apoyo de los Ayuntamientos, organizaciones empresariales y sindicales y el mundo asociativo.
- f) *Creación de un registro de empresas de inserción.*
- g) *Consolidar la organización y la red* de estas iniciativas de empleo, sacando conclusiones metodológicas que afectan al mundo del trabajo y al mundo de las relaciones sociales.

D) Mejorar la formación en capital humano como la inversión más rentable para el futuro de la sociedad

Según un informe de la OCDE, en lo que se refiere a nivel de formación dentro de Europa, el 78% de la población española entre

25 y 60 años solamente ha superado el nivel de enseñanza básica, el 12%, la media, y el 10%, estudios superiores.

En la Unión Europea, entre el 25 y 30% de los jóvenes, según el propio Libro Blanco sobre el Empleo, son víctimas del fracaso y abandonan el sistema escolar sin poseer las bases suficientes para integrarse de forma correcta en la vida activa.

Si a ello le sumamos el cambio de carácter de la producción y la repercusión de la tecnología sobre las relaciones de empleo constituyen verdaderos desafíos en el campo de la formación.

1. *Toda esta situación pone de manifiesto la importancia de la formación continua para el desarrollo de una sociedad activa capaz de controlar y dirigir los cambios económicos, tecnológicos, culturales y sociales. En esta línea se sitúan los planteamientos y recomendaciones del IRDAC (25).*

a) *Desarrollar al máximo la competencia profesional del conjunto de la población.* Las empresas deberían establecer claramente las necesidades globales de competencia de la fuerza de trabajo e indicar a las instituciones educativas cómo están cambiando los perfiles profesionales.

Por otra parte, la política de educación inicial debería resistir la tentación de superespecialización.

b) *Preparar a los individuos y a la sociedad para la formación permanente.* La formación continua debe ser una característica básica de la vida profesional.

c) *Introducir la idea de calidad en la educación y la formación.* El mundo educativo necesita preocuparse más por los costes, por la relación beneficio/coste y por todo lo que concierne a la productividad.

d) *Fomentar en las empresas la cultura del aprendizaje.* Una cultura que asuma los problemas como oportunidades para mejorar. El aprender de los errores para evitarlos en el futuro, en lugar de penalizarlos, debe ser un principio orientador.

(25) IRDAC. (Comité Asesor de I+D de la Comisión Europea) Calidad e Innovación, diciembre 1994.

e) *Arbitrar esquemas formativos específicos para las PYMEs.* Fomento de modelos de cooperación en formación para las PYMEs, mediante la agrupación de las PYMES, ayudados por organizaciones intermediarias apropiadas. Acceso a los recursos de formación buscando el acceso sencillo a los recursos estructurales...

f) *Coordinar la inversión en I+D con los esfuerzos educativos y formativos.*

Desarrollar una inquietud y una cultura investigadora a lo largo de todo el proceso educativo.

Mayor énfasis en la investigación multidisciplinar y en la educación de relieve desde un punto de vista social. Asimismo es necesario divulgar los resultados obtenidos de la I+D a través de esfuerzos especialmente humanos.

g) *Desarrollo de una política formativa que sea transparente, innovadora y de calidad.*

Hay que superar la actual situación de cursos de formación sin finalidad de empleo. Los cursos de Formación Profesional deberían estar enmarcados en posibles iniciativas de empleo local.

Asimismo deberían ser más transparentes los recursos asignados a empresas e instituciones a través del Fondo Social Europeo y el FORCEM.

h) *Es necesario seguir potenciando las Escuelas-Taller y las Casas de Oficio* como modelo académico en estrecha relación con el ámbito concreto del trabajo.

Estas escuelas han demostrado que además de realizar una buena labor educativa han contribuido a la mejora del hábitat, recuperación del patrimonio cultural... y ser un modelo de inserción sociolaboral de lucha contra el paro juvenil.

E) Generar políticas de Coordinación: Promoción de los Consejos Territoriales de Empleo y de Bienestar Social

1. *Hay muchos trabajos socialmente útiles* que podrían producir bienes y servicios de interés público, que el mercado no atiende como

demanda y que, sin embargo, suponen una urgente necesidad para la sociedad.

Este enfoque consiste en crear una zona de «armonía social» nacida del encuentro entre la iniciativa privada y el apoyo público, tanto en lo que respecta a la demanda como a la oferta. Actividades todas ellas que se inscriben en el ámbito del *desarrollo local en el territorio*. Tal desarrollo local debe conducir a una mejora del nivel y de la calidad de vida de la población donde los nuevos agentes locales transforman las necesidades latentes en una demanda explícita.

a) En esta dinámica, tienen un papel relevante los *Consejos Territoriales de Empleo y Bienestar Social*.

Para ello se proponen los Consejos Territoriales como lugar de *encuentro de todas aquellas personas preocupadas por el fomento de iniciativas de empleo* en la lucha contra el paro:

- jóvenes en busca del primer trabajo;
- mujeres que se quieren incorporar a la población activa;
- hombres y mujeres que han sido expulsados del mercado laboral por ser mayores;
- jubilados con experiencia y que su saber hacer puede contribuir a emprender nuevos proyectos;
- mujeres voluntarias que con un buen conocimiento del barrio favorecen la información de dónde se demandan nuevas actividades;

b) Pero también debe ser lugar de *encuentro de empresarios con sensibilidad y compromiso por solucionar el tema del empleo*, representantes de la Administración pública (INEM, Ayuntamientos, Patronatos de Empleo, Escuelas de Formación Profesional) así como los agentes económicos y sociales que desempeñan tareas de promoción de iniciativas locales de empleo (Sindicatos, Cooperativas, etc.).

c) Estas estructuras de coordinación territorial deberían estar orientadas a políticas activas y que deben responder a tres necesidades básicas, que deben mantenerse interrelacionadas:

- Programas de Rentas Mínima, de garantía de ingresos... que deben ir evolucionando hacia formas de salario ciudadano.

— Estructuras de inserción por lo económico que suponen el complemento imprescindible para perseguir la inserción socio-laboral.

— Los planes de desarrollo local, de desarrollo endógeno, que suponen el esfuerzo por localizar las necesidades de la comunidad, por generar nuevas actividades.

VI. PROPUESTAS SOBRE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL (GARANTÍA DE RENTAS)

A) Cinco medidas de carácter general

Las propuestas que recogemos en este apartado responden a los principios y estrategias globales definidos en el apartado IV. Se ha tratado de recoger las líneas de actuación que requieren modificaciones más inmediatas, descendiendo, por tanto, a lo concreto; sin embargo, no queremos olvidar que el esfuerzo en la definición de medidas alternativas resultará tanto más fructífero en la medida en que esté acompañado de fórmulas de gestión mucho más plurales que los de los modelos hasta ahora vigentes: descentralización territorial y funcional, mayor participación de las fuerzas sociales, conexión de los programas con los procesos de crecimiento endógeno, etc.

1. *Avanzar en la armonización de la Protección Social (P.S.) con la media europea*

Esta es una exigencia derivada del hecho mismo de la convergencia, según conclusión de los Consejos Económicos y Sociales de la UE: «Para permitir el progreso de la Unión Europea es necesario *evitar*, en una primera fase, *la aparición de mayores divergencias* entre la PS existente en los Estados miembros, y caminar después hacia las posibilidades de homogeneización de los Sistemas» (26).

Las *propuestas de armonización* podría tomar dos caminos:

— o bien aproximar, de manera progresiva y gradual, los diversos Sistemas de PS de cada uno de los Estados,

(26) «El futuro de la Protección Social en Europa». Declaración conjunta de los Presidentes y Secretarios Generales de los Consejos Económicos y Sociales de la Unión Europea, en su reunión anual celebrada en Madrid los días 16 y 17 de noviembre de 1994.

— o bien, establecer unas normas mínimas comunes a escala europea (lo que se ha llamado el «umbral social»), que deberían ser desarrolladas y concretadas en cada ámbito geográfico estatal.

Dadas las reticencias de muchos países a facilitar la convergencia real de los Sistemas, se propone, como paso intermedio, intentar estrechar el diferencial entre nuestro Sistema de mantenimiento de rentas y la media comunitaria, así como un cumplimiento más estricto de las directivas comunitarias en materia de desempleo y protección social.

2. *Incluir las prestaciones económicas en planes globales de lucha contra la exclusión.*

La garantía de rentas en España no responde adecuadamente a las necesidades de integración de los excluidos ni a la cohesión social. Siendo condición necesaria, pero no suficiente en la lucha contra la exclusión, es preciso *conjuguar la garantía de rentas con otras prestaciones del Estado del Bienestar* (vivienda, salud, educación, empleo...), con un trabajo personalizado cercano y con evaluaciones de los procesos de inserción.

3. *Asegurar los lazos entre prestaciones económicas y actividad.*

En el Libro Verde de Política Social se subraya que «hay que buscar una sociedad activa en la que se dé un reparto de rentas por otros medios que no sean las transferencias de la Seguridad Social y en la que cada cual pueda contribuir a una participación más activa en el desarrollo de la sociedad».

Cáritas defiende la introducción en las prestaciones económicas de nuevos elementos que contribuyan de manera más eficaz a la creación de empleo, sin que esto suponga una mayor selectividad en las prestaciones o una reducción de las cuantías como supuesto mecanismo incentivador. Por el contrario, en aquellas prestaciones que tengan un carácter diferencial, debería dejarse exenta una parte de la misma, al menos en los momentos iniciales de reincorporación a la actividad laboral, como estímulo e incentivo.

Además, es importante asegurar los lazos entre prestación y actividad, caminando hacia *medidas activas que reconozcan el papel socialmente útil* de los no productivos, así como la contribución de

las prestaciones al *desarrollo local*, y el marco privilegiado que suponen algunas de ellas para la búsqueda de *nuevos yacimientos de empleo*.

4. *Asegurar una cuantía económica suficiente para mantener un nivel decoroso de vida, no un mero nivel de subsistencia*, así como el reconocimiento de derechos propios frente a derechos derivados.

Es una constante en la amplia documentación europea consultada (27) las alusiones al mantenimiento de prestaciones y recursos *suficientes* a las personas en el límite de la precariedad, como quedó dicho al hablar de la baja capacidad protectora del Sistema español.

Asimismo, los derechos derivados (que afectan a mujeres y niños, en buena medida) se cuestionan en una Resolución del Parlamento Europeo, de 17.1.84, que establece que «el reconocimiento, el cálculo o la conservación de prestaciones sociales sobre la base de la célula familiar son contrarios a la letra y al espíritu de la Directiva sobre igualdad de trato en materia de Seguridad Social».

5. *Es urgente la coordinación entre los diversos sistemas públicos* de forma que no se produzcan solapamientos o vacíos de protección, con especial atención a los colectivos que quedan fuera de las sucesivas redes, que ya describimos en su momento. Es especialmente importante evitar el paso de redes normalizadas a otras estigmatizantes, como sucede con los desempleados que, agotado el subsidio, pasan a engrosar las filas de los perceptores de rentas mínimas, así como la necesidad de arbitrar métodos de pase automático cuando cese el derecho a la prestación inicial, que eviten la reelaboración de nuevos expedientes.

B) Las medidas concretas

Mientras se camina hacia una protección articulada en torno a una Renta Básica, como aspiración a largo alcance, apostaríamos por una reordenación del Sistema Protector español, diferenciando claramente tres redes debidamente interrelacionadas:

(27) O. citados en 14, 15, 19, 23.

1. SISTEMA CONTRIBUTIVO, financiado mediante cotizaciones sociales, que incluiría todas las prestaciones (y sólo ellas) vinculadas al trabajo y sustitutivas del salario: pensiones contributivas, prestaciones por enfermedad o desempleo...

2. SISTEMA NO CONTRIBUTIVO, financiado mediante impuestos, que incluiría todas las prestaciones de carácter universal (sanidad, pensiones no contributivas, complementos de mínimos, prestaciones familiares...), cuyo derecho no proviene del ejercicio de la actividad laboral, sino de estados de necesidad cuya cobertura corresponde a la solidaridad ciudadana.

3. RENTAS MÍNIMAS, articulada como un Subsistema del S. No Contributivo, específicamente dirigidas a la población excluida y pobre, en edad de trabajar, configurada como red última de protección, subsidiaria de los Sistemas anteriores.

Teniendo en cuenta la finalidad y limitaciones de este documento, trataremos de señalar sólo aquellas cuestiones que, dentro de cada una de estas tres redes, necesitan de una más urgente reordenación desde la óptica de la lucha contra la exclusión.

1. *Garantizar una mayor equidad y solidaridad en el Sistema Contributivo*

a) En las pensiones, hacer más equivalente las rentas de pasivo con las de activo, para lo que podría tomarse en consideración toda la vida laboral, lo que causaría derecho a una pensión, aunque fuera de carácter insignificante (períodos bajos o irregulares de cotización) pero con las siguientes condiciones:

— mantener un tope máximo de pensión y elevar el mínimo garantizado a una cuantía equivalente al SMI. El complemento de mínimos se aplicaría para necesidad comprobada, trasladando parte o la totalidad del mismo al SNC;

— suprimir los topes máximos de cotización, el período mínimo de cotización y los requisitos de alta y de carencia cualificada;

— actualizar las bases de cotización de todos los años, preferencia sobre los salarios medios.

— cubrir los períodos de cotización irregular (no cotizados, desempleo...) de acuerdo con las cotizaciones medias del sector, no por la base mínima;

— ampliar el período de prescripción de las cuotas y regulación definitiva de la responsabilidad empresarial en orden a las prestaciones, regulando, entre otras la posibilidad de que las entidades gestoras puedan exigir en vía administrativa dicha responsabilidad;

— realizar una revisión automática de las cuantías, mediante un sistema estable en el tiempo; revalorización que podría ir vinculada a determinadas magnitudes económicas (precios, salarios...) sin que supusiera una reducción de su capacidad adquisitiva.

b) Respecto de la jubilación anticipada:

— generalizar la posibilidad de jubilación anticipada voluntaria, desvinculándola del ámbito transitorio y suprimiendo la penalización, siempre que se tengan cotizados un determinado número de años (Francia) o con penalizaciones mínimas (3,6% por año, en Alemania) y con obligatoriedad de sustitución (contrato de relevo);

— suprimir el carácter forzoso de esta jubilación anticipada para los perceptores de subsidio de desempleo mayores de 60 años.

— penalizar a las empresas que despidan trabajadores de mayor edad con la imposición de una cotización extra, que iría a financiar la caja de desempleo o de jubilación.

c) Respecto de las pensiones de invalidez:

— hacer de la vejez el eje del sistema de pensiones, de forma que las pensiones de invalidez sean consideradas pensiones de jubilación, a todos los efectos, a partir de la edad reglamentada;

— mantener la actual graduación de invalidez, pero estableciendo un mínimo de pensión para los inválidos totales menores de 65 años, que no tengan otra renta, como PNC;

— rebajar a 52 años la edad en la que se presupone que no va a encontrar trabajo, a efectos de incremento de pensión;

— establecer incompatibilidad entre invalidez absoluta y trabajo;

— suprimir el incremento del 50% de pensión para los grandes inválidos, sustituyéndolo por una prestación de cuantía fija, con actualización periódica, como *ayuda por tercera persona*, que se generalizaría a todos los grandes inválidos, al margen de la edad o el origen de su pensión;

— replantear el distinto tratamiento fiscal de las pensiones de invalidez total y de invalidez absoluta;

— establecer un único órgano de calificación, con representantes de los trabajadores, e idénticos criterios para la calificación de la invalidez, tanto contributiva como no contributiva;

— en caso de no suprimirse los períodos mínimos de cotización, considerar como tiempo cotizado todo el que transcurra desde el momento de la invalidez hasta los 65 años (Alemania).

d) Respecto de las *pensiones de viudedad*, deberían ajustarse a las recomendaciones de la OIT, con las debidas cautelas para que no acarreen efectos indeseados de desprotección, ya que, por un lado, protegen situaciones de necesidad inexistentes y, por otro, deja en total desprotección supuestos muy graves:

— establecer incompatibilidad entre estas pensiones y otras fuentes de ingresos. En todo caso, podrían compatibilizarse estas pensiones con otras rentas durante un tiempo limitado (5 años, por ejemplo);

— exigencia de un mínimo de edad en el cónyuge viudo, incrementándose la prestación para las personas mayores de esa edad o incapacitadas para el trabajo en cualquier edad, con situación de necesidad comprobada;

— prestación temporal para los cónyuges viudos, menores de esa edad, que no trabajen, pero que tengan hijos a cargo, hasta la mayoría de edad de éstos. Si no hay cargas familiares, podría considerarse una prestación por desempleo, de acuerdo con las cotizaciones del cónyuge causante;

— incrementar la cuantía hasta un porcentaje no inferior al 60% del SMI. Para los casos de reparto de la pensión (entre cónyuges sucesivos), se aplicaría la propuesta de complemento de mínimos para necesidad comprobada.

e) Las *pensiones de orfandad* deberían constituir un derecho en sí mismas, sin estar sujetas a la existencia de un derecho preexistente (la pensión de viudedad). Asimismo, debería ampliarse el límite de edad, en los supuestos de paro o estudios, hasta los 23 años.

f) Mejorar otras situaciones de especial desprotección:

— *Desempleados*: recuperar los niveles de cobertura anteriores a las Leyes 22/92 y 22/93, así como la modalidad de capitalización del desempleo en pago único para los trabajadores autónomos.

— *Empleados de hogar*: Inclusión en el Régimen General, al igual que otros trabajos similares, como chófer, jardinero, porteros de fincas urbanas...(discriminación indirecta por sexo).

— *Trabajos a tiempo parcial*: Volver a considerar, a efectos del período de carencia, la consideración de día trabajado como día cotizado, cualquiera que sea la duración de la jornada, como antes de la reforma laboral de 1994, en el supuesto de que no se suprima totalmente este requisito. La proporcionalidad se aplicaría solamente a la base reguladora de las prestaciones.

2. *Ampliar y reforzar el Sistema No Contributivo*

Debería articular toda la protección social, como ya queda dicho, de las personas que no hayan podido cotizar por sí mismas (sustitución de derechos derivados por derechos propios no contributivos), que carezcan de rentas suficientes (sometida a comprobación de recursos) y con una *cuantía suficiente como para combatir las situaciones de pobreza, establecida en un porcentaje del SMI*. Es decir, se trataría de aplicar el mismo criterio que rige para los actuales subsidios agrícola o de desempleo, para los que no se tiene en cuenta el salario anteriormente percibido. Ello estaría en línea con las recomendaciones de la OIT a este respecto.

Llevado a sus últimas consecuencias, podría ser el embrión de esa renta básica garantizada a la que venimos aludiendo repetidamente.

Además de la propuesta sobre la cuantía, que sería idéntica para todas las situaciones contempladas, otras medidas concretas dentro de estos criterios generales serían:

a) *Prórroga del subsidio de desempleo*, en tanto subsista dicha situación y no se rechace una oferta de empleo adecuada.

b) *Sustituir el concepto de «cónyuge a cargo»*, en cualquiera de las pensiones por el reconocimiento de una PNC, de derecho propio, a los cónyuges que no hayan trabajado y carezcan de rentas.

c) Traslado a este Sistema de *los complementos de mínimos*, cualquiera que sea la causa o el origen.

d) El *grado de incapacidad* que hoy se exige (65%), deja sin protección a un número considerable de personas. Debería rebajarse el nivel de incapacidad al mismo grado de «invalidez total» del sistema contributivo, o recuperar el concepto de «enfermedad socialmente incapacitante» que aparecía en el FAS. Para el complemento por tercera persona, regirían los mismos criterios ya expuestos.

e) Mientras se mantengan las cuantías en niveles ínfimos como los actuales, *suprimir el carácter diferencial* de la prestación y considerarla un *derecho individual* de cada adulto de la unidad de convivencia.

3. *Adecuar la protección familiar a los niveles mínimos europeos*

Una de las finalidades de la protección familiar es la de complementar las fuentes primarias de ingresos en función de los miembros de la familia, bien a través de prestaciones económicas, de deducciones fiscales o de políticas específicas en materia de educación, transporte, vivienda, etc. No menos importante suele ser la utilización indirecta de estas medidas de soporte de rentas al servicio de políticas natalistas (especialmente indicadas en esta coyuntura europea).

No obstante, la protección familiar es la auténtica «cenicienta» del sistema protector español, tanto por el carácter anecdótico de las cuantías y su progresiva degradación, como por su carácter de fijas, independientemente del número de hijos; a esto debe añadirse su moderado efecto redistribuidor, al excluir de su percepción a colectivos muy marginales, desinformados por lo general.

El Código Europeo de Seguridad Social (art. 49.b) establece como cifra mínima de gasto por este concepto el 1,5% del PIB, muy alejado del 0,19 que dedica nuestro país, como ya vimos.

Las políticas de protección familiar suelen estar basadas en tres ejes, que suscribimos:

a) *Protección de las familias con menos recursos*: aplicación de la escala de la OCDE a los perceptores de prestaciones de carácter no contributivo y asistencial (pensiones, subsidios, rentas mínimas...).

Esta escala pondera las necesidades en relación al número de miembros de los hogares: al primer miembro, se le atribuye un coeficiente igual a 1; al segundo miembro adulto, 0,7 puntos y, por cada menor a cargo, 0,5. (Obsérvese que es el coeficiente que se aplica para adultos en las pensiones no contributivas; si se aplicase a menores, con las cuantías actuales, supondría algo más de 17.000 pesetas por hijo; esta medida, de generalizarse a los colectivos mencionados, supondría por sí sola un considerable aumento de la protección otorgada.)

b) Un paso más sobre el anterior, sería avanzar en la unificación de las desgravaciones fiscales por hijo con las prestaciones de la Protección social, a fin de *establecer una única protección directa*, socialmente más justa e igualitaria. La OIT, a este respecto, recomienda «pagar asignaciones de cuantía suficiente y exentas del impuesto sobre la renta, así como dejar sin efecto las desgravaciones fiscales por hijos a cargo de quienes pagan dicho impuesto».

c) *Prestaciones familiares que permitan conciliar vida familiar y trabajo*. En esta línea estarían medidas como:

— aumento de los períodos retribuidos, para cualquiera de los dos padres, como prolongación de las prestaciones por maternidad (50% salario hasta los tres años del menor);

— garantía del mantenimiento del puesto de trabajo y de los derechos adquiridos;

— favorecer la conciliación entre trabajo remunerado y responsabilidades familiares (dedicación parcial, conservando derechos; subsidios especiales para ayuda por tercera persona en el hogar...);

— considerar los tres años de excedencia voluntaria por maternidad que contempla actualmente la ley, como cotizados a todos los

efectos, con reserva de puesto de trabajo y no sólo para cuidado de hijos, sino de otras personas a cargo, inválidas o debilitadas (parte de esta medida ya se contempla para los funcionarios públicos, en claro agravio comparativo con el resto de trabajadores/as).

d) Otro caso especial de protección lo constituyen los casos de *ruptura matrimonial*, especialmente las mujeres que no tienen trabajo, dado el frecuente incumplimiento de los ex cónyuges en el abono de las pensiones alimenticias. Posibles propuestas:

- creación de un fondo público, que permita establecer algún tipo de renta mientras se tramita la ejecución de las medidas o en casos de insolvencia;

- instaurar un anticipo automático de la SS a cuenta del deudor;

- establecimiento de una prestación no contributiva, bajo comprobación de recursos, con posibilidad de limitación de tiempo y ligada al fomento de reincorporación al mercado laboral y centrando la ayuda en hijos.

4. *Caminar hacia una renta mínima como derecho subjetivo*

Cáritas postula la necesidad de una renta mínima (R.M.), garantizada desde el Estado, con categoría de derecho, específicamente dirigida a cubrir las necesidades básicas de la población excluida y pobre en edad de trabajar.

Debería configurarse como una red última de protección, con carácter subsidiario a los otros Sistemas Públicos, pudiendo articularse como un subsistema dentro del Sistema No Contributivo, con la adjudicación de los recursos económicos y humanos necesarios para facilitar los itinerarios personales de inserción.

Algunos posibles pasos a dar en esta línea:

a) Las dificultades para introducir modificaciones legislativas desde la Administración Central pueden hacer aconsejable la apuesta por *decisiones adoptadas en el seno de las Conferencias Sectoriales* de los Consejeros de Trabajo y Asuntos Sociales de las CC.AA., que es a quienes se dirigen las propuestas siguientes.

b) Deberían arbitrarse, en primer lugar, las medidas necesarias para garantizar la prestación como derecho subjetivo y no graciable, *elevando las disposiciones a rango de Ley*.

c) Habría que avanzar en la misma línea que actualmente existe para los Servicios Sociales: caminar hacia un *Plan Concertado para las RM*, acordando unos mínimos comunes, en requisitos y cuantía, para la primera persona perceptora, con financiación desde los PGE, sin interferir en la legislación propia de cada CA, cuyos recursos podrían focalizarse con más intensidad en todo lo referido a complementos familiares, y a las políticas de inserción, así como al refuerzo de los entes locales de gestión.

d) La cuantía de la prestación para ese *primer perceptor* (que debería ser la persona adulta a cuyo cargo están realmente los menores), podría ser equiparable a la PNC o a un porcentaje fijo del SMI, lo que daría mayor coherencia a todo el Sistema Protector. En cualquier caso, nunca inferior al 50% de los ingresos medios, aplicando a los complementos familiares cuantías de acuerdo con la escala de la OCDE.

e) Ello llevaría aparejado el *reconocimiento automático* de la prestación concedida en otra CA, con lo que se suprimirían todos aquellos requisitos que hoy suponen una traba para el libre desplazamiento de las personas afectadas (empadronamiento previo, etc.).

f) Deberían establecerse unas *condiciones menos rigurosas para el acceso* (rebajar o suprimir los períodos previos de empadronamiento o constitución de la unidad de convivencia; incorporar a mayores de 65 años y a jóvenes entre 18 y 25, con cargas familiares; contemplar a las personas en hogares colectivos o compartiendo temporalmente el domicilio de otra unidad de convivencia...); es decir, que se aborden con la generosidad y amplitud de criterio que exige la configuración de esa red última de protección social.

g) *Tratamiento más benévolo para los ingresos propios* de la unidad familiar (trabajos eventuales, pensiones...), con un descuento sólo parcial de los mismos, para evitar los «efectos perversos» de las prestaciones diferenciales (abandono de familiares pensionistas, desincentivación al empleo...).

h) *Agilizar la gestión*, suprimiendo las actuaciones excesivamente burocratizadas. Incorporar a la iniciativa social en la gestión,

como ya se hace en Cataluña, puede ayudar a la consecución de este objetivo.

5. *Armonizar el derecho a un ingreso mínimo con el derecho a la inserción*

Las rentas mínimas en nuestro país han nacido con vocación de ser un elemento coadyuvante a la inserción de las personas y grupos en situación de exclusión. La evaluación de este tiempo nos habla de unos pobres resultados en dicho objetivo, debido a múltiples causas, cuyo análisis en profundidad alargaría excesivamente este documento. Nos remitimos a otros trabajos de Cáritas sobre este mismo aspecto (28), limitándonos aquí a plantear algunas propuestas surgidas de los citados trabajos:

a) En primer lugar, debería entenderse la inserción como un *derecho de todas las personas que se encuentran en situación de exclusión*, no sólo de los perceptores de rentas mínimas. Desde esta óptica, deberían empezar a plantearse como derechos que pueden ser complementarios, pero no forzosamente relacionados.

Suscribimos la propuesta del Anteproyecto del Plan Vasco contra la Exclusión de que *el derecho a la inserción puede ejercerse con independencia de la percepción de la RM*; para los perceptores de la misma, tampoco sería obligatorio, excepto en aquellos supuestos en que se observe una tendencia a la cronificación, considerándose entonces la participación en los programas de inserción como un compromiso de obligado cumplimiento para el beneficiario.

b) Este compromiso debería sellarse en un *convenio o contrato de inserción*, donde se reflejan los compromisos por ambas partes, en una relación de igualdad. Representa para la persona el derecho a tomar parte activa en la vida social y pone de relieve la necesidad que la sociedad tiene de su participación.

c) Habría que evitar confundir inserción con contraprestación o con condiciones de acceso a la percepción económica. Los

(28) *Suplemento Revista Cáritas*, núm. 348, febrero 1995; *Dossier* núm. 39: Escuela de Formación Social, 1995 y núm. 38: Inserción por lo Económico, 1995. Cáritas Española.

procesos de inserción requieren *medidas personalizadas, flexibles y adecuadas a la realidad de los colectivos*, huyendo de actuaciones estereotipadas y con exigencias de resultados inmediatos o en un plazo fijo.

d) Los *proyectos de inserción deberían partir de las necesidades detectadas en ellos mismos y en su entorno* más cercano, de forma que se perciban como una aportación a la mejora de la calidad de vida local. Facilitar todas las medidas tendentes a transformarlos en actividad laboral (incentivación a las empresas; percepción de la renta por parte del empleador como apoyo a la contratación, reserva de un porcentaje de las inversiones públicas para empresas o proyectos de inserción...)

e) *Intensificar los mecanismos políticos y técnicos de coordinación* entre los diversos departamentos de la Administración pública con competencias que afectan a la inserción (vivienda, educación, etc.), así como con la iniciativa social.

f) *Evitar actuaciones estigmatizadoras* que atentan contra el derecho constitucional a la intimidad: publicación de listas de perceptores, comprobación policial de ingresos... Arbitrar las medidas necesarias para no desvirtuar la función de los trabajadores sociales, que deberían centrarse en los procesos de inserción y no tanto en el control financiero.

VII. UNA FINANCIACIÓN REALISTA

Todas estas medidas requieren recursos. Recursos que existen, pero mal distribuidos. Digámoslo con palabras de un prestigioso economista: «El moderno sistema de mercado... distribuye las ganancias en un sentido verdaderamente errático, con una fuerte tendencia a concentrarla en las esferas altas... Es, por tanto, necesario un sistema de impuestos... de acuerdo con la tendencia de concentración («impuesto progresivo»). Está en conflicto con el presente sistema fiscal, diseñado para reducir los impuestos sobre el capital en los ricos» (29).

(29) Galbraith, entrevistado en *El País*, el 21 de abril de 1996.

Es decir, se trataría de pedir que el Estado jugase a fondo su papel de redistribuidor de la riqueza generada por todos, con una fiscalidad progresiva, que detrajera recursos de las rentas y patrimonios altos, disminuyendo los impuestos indirectos. Algunas posibles medidas en esta línea:

1. Estrecho control del fraude fiscal (30)

Según estimaciones del Instituto de Estudios Fiscales, el fraude fiscal en España puede representar más de 3,3 *billones* de pesetas (un 5,46% del PIB). Las principales bolsas de fraude: el IVA (450.000 millones); los bienes inmuebles; personajes públicos y empresas domiciliadas en «paraísos fiscales»; el tráfico ilegal de mercancías sometidas a impuestos especiales (alcohol, tabaco y gasolina...); los fraudes a la Seguridad Social, tanto en trabajadores sin ser dados de alta como en la percepción ilegal de prestaciones...

En su última Memoria, el Consejo Económico y Social, afirma que los impuestos no aportaron el dinero esperado en los Presupuestos Generales del Estado de 1995: los impuestos directos crecieron un 8,3% y los indirectos (IVA, impuestos especiales), un 6,2%. Un crecimiento escaso para un año en que se incrementó el tipo de gravamen del IVA y la actividad económica creció al buen ritmo. Aunque no existan datos constatables «no se puede descartar un nuevo incremento... del fraude fiscal» (31).

2. Fiscalidad progresiva

El IRPF en España recae, fundamentalmente, sobre las rentas de trabajo al aportar la mayor parte de la recaudación la imposición

(30) Sólo podemos señalar aquí el control del fraude, como firme decisión política a adoptar. La Unidad Especial para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Prevención y Corrección del Fraude, del Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, elaboró en 1994 un Informe exhaustivo, donde se recogen más de 250 medidas para abordar esta lacra social.

(31) «Economía, Trabajo y Sanidad: Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 1995», Consejo Económico y Social, Madrid, junio 1996, págs. 92 y 93.

sobre salarios, con un porcentaje mucho menor para las rentas empresariales y apenas perceptible en el caso de las rentas de capital. La deuda de las empresas a la Seguridad Social asciende a *1,9 billones...*

Algunas de las medidas fiscales aprobadas en los últimos años (actualización de balances empresariales, coeficientes reductores en las plusvalías, supresión del impuesto de sucesiones...), no sólo no están en esta línea de fiscalidad progresiva, sino que objetivamente van a primar las rentas de capital y empresariales altas. De continuar esta tendencia, el IRPF se transformará fundamentalmente en un impuesto sobre las nóminas.

3. Los fondos de pensiones

Nadie cuestiona el derecho a mejorar las expectativas de pensión complementándola a través de mecanismos de capitalización individuales o colectivos, siempre que ello no suponga detraer recursos de la solidaridad general, como sucede con los incentivos fiscales para fomentar estas fórmulas.

En un Informe de la OIT, se afirma al hablar del fomento fiscal de los Fondos: «... esta desgravación beneficiaría probablemente a los grupos de altos ingresos —pues serán ellos los que opten por este ahorro complementario— y disminuirá la base del impuesto sobre la renta, aumentando así la carga de los otros contribuyentes... *Recomendamos* unánimemente que se busque la manera de ponerles límites estrictos. La mayoría (de los expertos) entiende que convendría ir más lejos y que, a largo plazo, habría que abolirlas y *recomiendan* que, como mínimo, se graven los intereses devengados por las cajas privadas» (32).

4. Otras propuestas para el debate

Existen otras potenciales fuentes de ingresos, que el Estado podría utilizar para financiar los gastos sociales, algunas de las cuales ya

(32) OIT, «La Seguridad Social en la perspectiva del año 2000», Ginebra, 1994.

se están aplicando en países de nuestro entorno, e incluso han sido sugeridas en el reciente dictamen del Comité Económico y Social (33) sobre posibles sistemas de financiación de la Seguridad Social:

a) Impuestos especiales sobre la contaminación: empresas contaminantes, emisiones de CO₂... (Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia, Países Bajos...) y sobre la energía (Ecotasa)

b) Contribución Social Generalizada (Francia), impuesto diferenciado destinado específicamente a cubrir el gasto social.

c) Creación de un IVA social.

d) Ampliar la base de cotización a todos los ingresos, incluidos los de sustitución no sujetos a impuestos y los de origen extraprofesional, como las rentas de capital e incluso las transacciones bursátiles.

e) Creación de un sistema unificado de exención de las cotizaciones basado en la existencia de un límite mínimo, sin alterar los derechos de las personas afectadas.

f) Creación de sistemas de cotización para los empleos a tiempo parcial que garanticen niveles de protección comparables a los que tienen los trabajadores con empleos a jornada completa.

g) Ampliación de la base del valor añadido.

VIII. ...Y FINALMENTE

No era el objeto de este documento hacer propuestas de índole internacional, sino el centrarnos en medidas de política interior. No obstante, no podemos terminar el trabajo sin al menos dejar apuntadas cuestiones que quizá deban ser abordadas más adelante, ya que la lucha por mejorar lo inmediato no puede hacernos olvidar la privación y el sufrimiento por todos nuestros semejantes, se hallen donde se hallen.

En palabras de GALBRAITH, «la obligación mundial, a mayor escala debe reconciliarse con la local... cualquier resolución del conflic-

(33) O.c. en 26, pág. 22.

to entre las dos cosas debe *aceptar y favorecer explícitamente un flujo regular de inmigrantes...* que beneficia a los emigrantes e igualmente al país de acogida, aunque la admisión de los mismos pueda y deba regularse según la disponibilidad de puestos laborales» (34).

Dejaríamos apuntadas, como medidas:

- una política de recepción de inmigrantes generosa;
- incorporar a todos los residentes a los derechos sociales conseguidos por los ciudadanos españoles;
- luchar por frenar la salida de los países de origen por razones de hambre y pobreza, ayudando al desarrollo de las riquezas propias de cada país, mediante el comercio justo...

Son más de 20 los años transcurridos desde que la ONU aprobó que se dedicara el 0,7 del PIB de cada país industrializado al desarrollo del Tercer Mundo, petición que se repite en las sucesivas reuniones internacionales sobre la pobreza. El premio Nobel James ROBIN propone un impuesto internacional sobre el rendimiento de los capitales especulativos (capitales «golondrina») destinado al Tercer Mundo. Jacques ROBIN habla de empezar a pensar en una llamada «renta de supervivencia» para los habitantes de estos países...

* * *

Razones de espacio nos obligan a poner un punto, no final, sino (¡ojala!) «y seguido», ya que no entendemos lo aquí expuesto como un punto de llegada, sino de partida. Hemos pretendido que el documento no se quede en la mera denuncia y testimonialismo, sino ofrecer pistas y propuestas de actuación, siempre desde la óptica en la que Cáritas actúa cotidianamente y que no es otra que la defensa de los excluidos. Trata de combinar la «denuncia utópica» con propuestas realizables a corto y medio plazo y que gozan de un amplio consenso en buena parte de la ciudadanía, y busca proponer líneas estratégicas claras de actuación que ayuden a crear conciencia y estado de opinión —como ocurrió en su día con ocasión de los *Simposiums* sobre Empleo y Renta Mínima—; trata de generar en suma un clima de

(34) J. K. GALBRAITH: *Una sociedad mejor*. Ed. Crítica (Grijalbo Mondadori), Barcelona, 1996.

debate social que haga aflorar a la luz pública los problemas reales existentes en nuestra sociedad y que incite a su discusión y resolución.

La justa combinación de utopía y concreción es lo que ha pretendido reflejarse en este trabajo, haciendo nuestra la afortunada frase de Monseñor Helder Cámara: «Cuando uno solo sueña, es un sueño, una fantasía, una ilusión; pero cuando varios, muchos, soñamos juntos es ya una esperanza, una hermosa utopía».

Educación y exclusión social (*)

«Nuestros gestos de asistencia hacen a las personas aún más dependientes, si no están acompañados de actos destinados a arrancar las raíces de la pobreza.»

A. CÁMARA

PRESENTACIÓN

Este documento pretende recoger y organizar los debates y reflexiones que un grupo de personas hemos compartido en algunos meses de trabajo, con la intención de interrogarnos hacia dónde debemos dirigirnos cuando planteamos la transformación social —que pasa necesariamente por el cambio personal y colectivo desde la educación— o la erradicación de la pobreza.

Y nos parece que el concepto de educación, interpretado desde una *dimensión amplia, integral y liberadora*, tiene mucho que indicar.

Con el adjetivo *amplio* queremos dimensionar la significación de la formación y el aprendizaje durante todos los períodos vitales por los que pasamos las personas. Esto supone subrayar el valor de la educación continua como principal sector de identificación personal, de pertenencia colectiva y de promoción social.

Por otra parte, la educación debe tratar de *integrar* los aspectos sociales y educativos, a través de la actuación del sistema educativo y de los servicios sociales, en sus diversas variantes.

Donde en esta integración activa se superen las fronteras levantadas en ambos contextos, los Servicios Sociales pasarían de una concepción de gestión y ayuda puntual e individualizada a las personas o colectivos en riesgo o en pobreza, generadora de mayores

(*) Documento redactado por Manuel Menor, Florentino Sáez, Fernando Muñoz, Ramón Flecha, Carmina Labrador, César Muñoz y M.^a Jesús Martínez.

dependencias y agravamiento de sus situaciones, a un sentido de asistencia contemplada desde la promoción, siendo la persona la protagonista y quien se plantea tomar y dirigir las riendas de su vida, acompañada en una relación educativa, esta es la apuesta *liberadora*.

Y por ello pensamos en la educación como reto. Reto que ha de posibilitar, a nivel micro, la evolución de cada ser humano, el despertar de cada una de las posibilidades, y con una dimensión macro, sistema solidario y justo donde cada persona, mujeres y hombres, cada colectivo, cada grupo social, con independencia de su procedencia social y/o cultural, encuentre su espacio de convivencia, participación y corresponsabilidad.

Con todo, entendemos el concepto de educación a partir de estos *principios*:

— La educación es un *derecho social*.

— Y como tal se ha de vertebrar en un *servicio social* que *ha de alcanzar a todas las personas* y grupos sociales al objeto de facilitar su integración en la sociedad; para ello se necesita disponer de las prestaciones y atenciones adecuadas a sus necesidades. No deben quedar excluidos y prestar a cada uno la atención que precisa (niños, adultos, ancianos).

— La educación, desde el presente, ha de capacitar para el futuro aportando los conocimientos, actitudes, aptitudes y destrezas necesarias para *aprender a aprender*.

I. INTRODUCCIÓN AL TEMA

«No podemos entrar en el futuro de espaldas y con la vista mirando hacia el pasado.»

R. GARANDY

En este apartado pretendemos compartir algunas *reflexiones en torno al sistema educativo en la actualidad*, que nos sirvan como punto de partida para el análisis posterior.

Así, nos atrevemos a presentar algunos de los avances, lagunas y necesidades que el sistema educativo tiene planteados. No sin antes



señalar el complejo entramado de estos sistemas y de su realidad plural y diversa en las distintas Autonomías, zonas concretas y Centros.

En primer lugar, hay que apuntar también que la educación está encuadrada y condicionada por un marco estructural más amplio que tiene que ver con dimensiones como la política, la economía, la legislación... En los últimos 20 años han tenido lugar en España importantes sucesos sociales y políticos, de los cuales mencionamos algunos por su especial influencia en la educación:

— La consolidación de un sistema de gobierno democrático.

— La incipiente consolidación de un Estado de «Bienestar Social» y la rápida entrada en crisis del mismo ante el gasto social y la falta de capacidad financiera para afrontarlo.

— Un proceso descentralizador que implica un complejo proceso de transferencias a las CC.AA.

— El proceso de incorporación de España a la Unión Europea.

— El paso de ser una sociedad con emigración exterior a ser una sociedad con una inmigración extranjera con flujos de diversas procedencias.

— El impacto de las nuevas tecnologías en el mundo formativo, económico, laboral y empresarial y en los estilos de vida.

— La desafortunada consolidación estructural y el incremento de un «cuarto mundo», el mundo del paro, del subempleo, en definitiva, de la pobreza y la marginación.

— Y una crisis económica nacional e internacional que incide en todo lo anterior, incrementando los problemas sociales.

Todos y cada uno de estos hechos han aportado a la realidad socio-educativa una mayor complejidad, que nos obligan a mirar con una perspectiva distinta y a buscar planteamientos alternativos.

El sistema educativo español comprende varios subsistemas contemplados y desarrollados por la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE):

— *Educación primera*: Para los sectores de la infancia, adolescencia y juventud, que ha visto aumentar la enseñanza general obligatoria hasta los 16 años con la implantación de la ESO. En principio, esta enseñanza tiene carácter gratuito.

— *Educación permanente*: De las personas adultas, que en unos casos, será la educación básica que precisen para su integración laboral y su inserción social; en otros, la formación que posibilite a los parados para puedan reinsertarse en el trabajo, y, para muchos, una formación continua que actualice su preparación profesional y facilite la formación y desarrollo humano.

Comparando los datos de las tasas de escolarización en el período de enseñanza obligatorio se observa que (1):

1. Suben de forma consistente en niños de 2 a 4 años (alumnos de Educación Infantil).
2. Se mantienen al 100% en edades comprendidas entre los 5 y los 12 años.
3. En el curso 1988-89 se alcanza también el 100% en los niños de 13 años, aproximándose mucho los de 14 años (96,28%).
4. A partir de esa edad ha aumentado la tasa de escolarización global, con un claro incremento en Bachillerato y COU y sólo un ligero aumento para FP.

Otro avance ha sido la integración de alumnos con necesidades educativas especiales por alguna discapacidad, minusvalía física y/o psíquica. Estos alumnos pueden estar matriculados en centros específicos de educación especial o en centros ordinarios en las llamadas «aulas especiales».

Hecha esta presentación, consideramos que las cuestiones más urgentes que en la actualidad no han encontrado respuesta hacen relación a las siguientes cuestiones:

— La *franja de edad 0-6 años*, en especial en las edades de 2 y 3 años, no está totalmente escolarizada, circunstancia añadida de la in-

(1) Información obtenida del *V Informe Sociológico sobre la situación social en España*, Capítulo VII, *Educación*, Madrid - Fundación FOEESA. 1994.

suficiente coordinación de competencias entre los Ministerios de Educación y Asuntos Sociales.

— Con respecto a las demás edades comprendidas entre *los 14 y los 16 años*, que en la actualidad, y de forma progresiva, se integran en la ESO, constatamos la existencia de un sector de la población que, en este tránsito, se está quedando fuera de la enseñanza reglada. Esta situación se hace más compleja al haberse suprimido en muchas Comunidades Autónomas la educación compensatoria y no haberse diseñado otras estrategias e implantando otros programas educativos que superen estas deficiencias, como, por ejemplo, la garantía social, una FP adaptada, etc., que se adecue a las necesidades especiales que se detectan en este sector.

— Índices importantes de fracaso escolar detectados en el sistema educativo.

— Aunque en menor proporción, y como consecuencia de los dos puntos anteriores, todavía son importantes las tasas de *absentismo escolar* y las precarias alternativas socio-educativas que existen en la actualidad. Al respecto nos parece interesante señalar la diferencia entre escolarización y matriculación.

— La insuficiente adecuación entre las exigencias actuales del mercado laboral y los planes de formación profesional, universitaria y de preparación especializada de posgrado.

— Estas situaciones afectan especialmente a los distintos grupos sociales étnicos: escolarización todavía incompleta y el abandono temprano de los estudios. Su rendimiento escolar, en conjunto, sigue siendo muy bajo, con las consecuencias que de ello se derivan para su integración activa en el conjunto de la sociedad.

— Las *necesidades educativas de las personas adultas* procedentes de situaciones sociales desfavorecidas, que de forma genérica señalamos:

- Aquellas que se derivan de forma directa del analfabetismo, el paro y la pobreza.
- El colectivo gitano.
- Inmigrantes.

- Otros colectivos, como las mujeres procedentes de estratos más desfavorecidos, personas con discapacidades, con problemas de drogodependencia y población en centros penitenciarios.
- De manera especial conviene señalar las situaciones de adolescentes y jóvenes con problemas judiciales, para quienes se hace especialmente necesario superar los programas punitivos y enfatizar el carácter de reeducación, como única estrategia para la reinserción.

A este respecto, conviene mencionar que estos colectivos y situaciones están recogidos en la legislación. No sólo se les reconoce el derecho a la educación en la Constitución y en los reglamentos y estatutos de las distintas Autonomías del Estado, sino que de forma más concreta, y dentro del sistema educativo, la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) contempla las necesidades especiales de una parte considerable de la población. Así, el Título V, bajo el epígrafe «De la compensación de las desigualdades en la educación», señala en su artículo 63:

«1. Con el objetivo de hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio de la educación, los Poderes públicos promoverán las acciones de carácter compensatorio en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables y proveerán los recursos económicos a este fin.»

«2. Las políticas de Educación compensatoria reforzarán la acción del sistema educativo, con el fin de evitar las desigualdades derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos, o de otra índole.»

Más adelante, en el artículo 63.3 dice:

«... Las Administraciones educativas proveerán los Centros en los que los alumnos que tengan especiales dificultades para alcanzar los objetivos generales de la Educación Básica a causa de sus condiciones sociales, proveerá de los recursos y materiales necesarios para compensar esta situación. La organización y programación docente de estos centros se adaptará a las necesidades específicas de los alumnos.»

II. HACIA UNA PROPUESTA CONTRA LA EXCLUSIÓN EN EL SECTOR EDUCATIVO

«No se puede obtener miel sin embadurnarse las manos.»
MALIAKÉ

1. PUNTO DE PARTIDA

En *el ámbito educativo* tomamos en consideración un *concepto de «excluido» restringido*, entendiéndolo por tal a las personas que no pueden acceder a la *formación básica*, al *trabajo*, a la *cultura* y a la *participación social*.

Las referencias claves, por tanto, serían:

— Los niveles básicos de supervivencia y de integración social, como condicionantes de las posibilidades de participación en el conjunto de la sociedad.

Desde la perspectiva educativa estrictamente tal, *los elementos indicativos de la exclusión serían*:

- a) El *nivel de titulación obligatoria*, inexistente en muchos casos.
- b) La *capacidad funcional de procesamiento de la información relevante*, cuya carencia es más extensa en sectores procedentes de determinados estratos de la población.

2. SECTORES Y ÁMBITOS DE ACTUACIÓN

Atendiéndonos a estos indicadores, habría que tener en cuenta, con relación al «nivel obligatorio»:

— A la *población adulta*, teniendo presente a su vez que hay más sectores de riesgo entre las mujeres que entre los hombres.

— Y por supuesto a la *población que, estando en el itinerario educativo, por circunstancias socio-culturales y económicas es susceptible de «fracaso escolar»*.

En el período de enseñanza obligatoria hasta los 16 años transcurre un tiempo y espacio privilegiado en la vida de un ser humano,

para observar posibles deficiencias, carencias y necesidades. Se impone la urgencia de detectarlas de forma precoz y de generar las respuestas y estrategias necesarias. Esto debe hacerse coordinadamente desde dentro y fuera de la escuela para paliar estos problemas.

En consecuencia, las actuaciones que se programen deberán jugar con esta doble perspectiva: por una parte, facilitar la superación del nivel obligatorio básico —generación atendida por la enseñanza formal de cara a potenciar la igualdad de las capacidades funcionales—, y, por otro lado, prestar atención a quienes siguen encontrándose en situaciones de pobreza y/o exclusión.

Atendiéndonos al principio de estos ámbitos señalados, ninguna iniciativa educativa que queramos impulsar, apoyar o reforzar deberá prescindir de la preocupación del *desarrollo máximo de la igualdad de las capacidades funcionales* más relevantes; es una cuestión ésta irrenunciable cuando en muchas instancias se está insistiendo excesiva y confusamente en la «opcionalidad» y la «diversidad». El desarrollo de estos conceptos, sin garantizar las igualdades básicas, generará fácilmente muchas más desigualdades y dualizaciones sociales.

Habrà de pensarse, pues, en actuaciones dirigidas no sólo a los colectivos de riesgo que en su entorno socio-cultural no disponen de medios suficientes ni de preocupación por el logro de un control y asimilación de la información, sino también en otras dirigidas a sensibilizar y movilizar a los propios agentes directos del sistema educativo (claustro de profesores, inspección, dirección, equipos psicopedagógicos, educadores de apoyo, APAS...) que se muestren receptivos a la adaptación optimizada de las posibilidades del mismo, con el fin de establecer con ellos una colaboración participativa. En todo caso, *es imprescindible la actuación conjunta* de padres, alumnos, Administración y agentes de iniciativa social

3. MARCO DE ACTUACIÓN

Parece conveniente entender *la Educación, como elemento dinámico, abierto y a la vez integrador, en el ámbito de la vida comunitaria*. De tal modo que cada centro educativo sea entendido en la doble dirección de servicio a la comunidad ciudadana concreta y de responsabili-

dad de esa comunidad con el centro escolar. Aunque resulte evidente no podemos dejar de mencionar la responsabilidad que en el ámbito educativo tienen las Administraciones públicas en cuanto al diseño de estrategias, en disponer de los medios y recursos, así como las fuentes de financiación necesarias para el desarrollo de los programas.

Esta concepción supone dinamizar las posibilidades que, en este sentido, abre tanto la LOGSE como la última Ley Orgánica (Pertierra).

Implica, de entrada, *abandonar la idea del centro educativo como isla*, para pasar a la de espacio abierto e intercomunicado con la red de servicios de atención social y cultural disponibles —o demandables— en el entorno.

Y esto, a su vez, implica la creación de sensibilidades dispuestas a romper con las culturas escolares cerradas, tanto en los niveles administrativos como en los profesionales de la educación, profesores, inspectores, etc. Porque este enfoque sólo cobrará fuerza en la medida en que sea capaz de establecer puentes alternativos y funcionales nuevos a los espacios y tiempos acotados excesivamente en la enseñanza reglada, con las consiguientes rupturas imprescindibles.

4. ELEMENTOS DE ENFOQUE

En este apartado presentamos algunas de las cuestiones fundamentales que definen y delimitan el enfoque de este documento:

a) Los temas educativos son una *cuestión estructural y comunitaria*:

— Toda comunidad tiene planteada en este momento áreas de riesgo, aunque en determinadas zonas urbanas o rurales, más desfavorecidas, sean éstos mayores.

— Toda comunidad debiera tender a ser una comunidad educativa.

— La comunidad tiene derecho a una buena y actualizada información de las posibilidades y recursos del centro educativo, del marco real de los itinerarios educativos en que se inscribe su actuación y de los itinerarios generales a los que las personas pueden acceder, con las condiciones peculiares requeridas para los mismos.

— La comunidad tiene derecho y responsabilidad sobre lo que se hace en el centro educativo, incluida la parte más sensible y fuerte del mismo: el currículum explícito y oculto que en él se imparte.

— La comunidad debe participar en una gestión autónoma y corresponsable, compartida con otros estamentos administrativos, dentro del marco legal del sistema general, adaptándolo a sus necesidades peculiares y a los medios de que dispone.

b) *Forman la comunidad educativa cuantos desde el ámbito específico tienen intereses y expectativas inmediatos en la calidad educativa del centro. De manera directa: padres, alumnos, profesores, instancias administrativas inmediatas y profesores responsables; de manera indirecta, también cuantos en el ámbito de la comunidad ciudadana están dispuestos a colaborar de manera positiva a potenciar con sus iniciativas y disponibilidad las prestaciones y servicios del mismo.*

— Toda propuesta, por tanto, ha de plantearse principalmente como colaboración en positivo a la mejora de la convivencia, integración y desarrollo comunitario.

— Ha de ir dirigida siempre a la comunidad como referente y como corresponsable, no sólo a los profesionales de la educación, quienes han de ser considerados como agentes principales en la interacción educativa.

— En el tratamiento de los sectores de riesgo específicos no se ha de tener en cuenta tan sólo la dificultad o necesidad, sino también el interés, las expectativas y en especial las potencialidades personales y como colectivo.

c) *Objetivo principal de actuación es la priorización de capacidades a desarrollar, en la línea de potenciar la consecución de la igualdad máxima de las competencias fundamentales generales:*

— Ello obliga a redefinir todas las áreas educativas en esa dirección.

— Y a graduarlas adecuadamente por niveles educativos.

— Ha de intentarse, por todos los medios, facilitar el acceso al lenguaje culto de la escuela desde los lenguajes concretos o jergas de

los sectores socioculturales más débiles, o buscar vías alternativas de consecución de las capacidades comprensivas. Entendiendo que en este proceso dialéctico el lenguaje y todo lo que ello significa se puede enriquecer desde la comprensión, tolerancia y apertura a otras formas socio-culturales.

— Ha de prestarse cuidada atención a la creación de un ambiente agradable de trabajo, reflexión y convivencia democrática, indispensable para el buen funcionamiento del conjunto y como aprendizajes en el presente con apuestas para el futuro.

d) El objetivo fundamental en los procesos de enseñanza-aprendizaje nos hablan de la máxima realización de la persona, en términos de Maslow, «La autorrealización», cuando las necesidades básicas están satisfechas las expectativas y aspiraciones personales apuntan a niveles superiores.

Para conseguir tal logro, la educación ha de facilitar los suficientes instrumentos para que la persona armonice los deseos/necesidades colectivas con los del individuo, además de la defensa ante el «bombardeo» continuo de los medios de difusión, cuya sutileza nos hace confundir con su *marketing* perfecto el deseo con la necesidad.

En definitiva, los centros educativos tendrían que enseñar a aprender a saber, a ser, a sentir, a hacer, a VIVIR, en armonía con las personas y el planeta.

e) En cuanto a los medios y recursos, nos parece que cualquier ley se puede quedar en papel mojado si no se acompaña de un *plan de presupuestos concretos* para ser financiadas las propuestas que de aquella dimanen.

Mencionado esto, nos parece igualmente interesante que el sistema educativo tendría que contemplar desde sus esferas más formales (enseñanza obligatoria, universitaria...) *la necesidad de movilizar todos los recursos disponibles en un grupo/entorno social* (madres, padres, asociaciones culturales, empresas, Universidad, centros cívicos...).

f) El *estilo*, sobre todo *en las actuaciones dirigidas* a desarrollar los sectores más desfavorecidos, no será el de «compensar» *déficits*, sino el de «acelerar» *las competencias* de los sujetos, empleando dinámicas de ac-

tuación positivas (aprendizaje cooperativo, tutoría de igual a igual...). Y desde un eje común: partir con las posibilidades de la persona.

g) Se plantea un ámbito de mayor complejidad de *definición de actuaciones* desde la presencia compartida de *la Formación Técnico-Profesional*, entroncada ahora con la educación general. Particularmente, y con el fin de evitar bolsas de marginación en el tramo posterior al grado medio, se abre la potenciación de demandas para lograr vías de acceso hacia el grado superior (desarrollando el art. 31.4 de la LOGSE).

h) Se dan circunstancias por las cuales hablamos de exclusión cultural, clasista..., pero no hemos de olvidar otra forma de exclusión más solapada, el sexismo.

Este es otro de los retos que debe afrontar la educación: eliminar cualquier forma de sexismo, como barrera que impide el desarrollo integral de las niñas y consecuentemente de las mujeres.

Esto supone construir una escuela, diseñar unos planes curriculares, o desarrollar un proyecto educativo desde el parámetro de la coeducación, que requiere instaurar una igualdad de atención y de trato a niños y a niñas, pero exige, además, rehacer el sistema de valores y actitudes que se transmiten, repensar los contenidos educativos en el currículum explícito y, en especial, en el oculto.

5. PROPUESTAS

Cuando mencionamos el ámbito de la educación formal como espacio privilegiado de atención, no nos contentamos con una delimitación legal o físico-urbanístico-topológica admitidas.

Hemos de ir a que sea un ámbito de referencia obligado para todas las demás propuestas. En todos los sentidos, también en el más estrictamente físico. Hasta lograr que los centros educativos se conviertan en núcleos activos de vida comunitaria, asegurando la coherencia y la integración del conjunto de dinámicas y actuaciones.

Según sea el ámbito —político, sindical, organizativo, comunitario o profesional— hacia el que se decida dirigir estas propuestas

(contextualizadas desde este marco y enfoque), parece aconsejable actuar con gradualidad, pero sin perder de vista el horizonte global.

Si el ambiente es propicio y se cuenta con las sensibilidades suficientes, no hay inconveniente en que estas propuestas se presenten de modo completo. Es más, sería provechoso y conveniente, como modelo para otros, intentar lograr en lugares concretos actuaciones compactas y coherentes en esa línea.

A) Propuestas de carácter general

1) *Autoridades con responsabilidad política*

La educación, más que un gasto, es una inversión económica y política que produce importantes beneficios a la persona, la sociedad y al planeta, a medio y largo plazo. Si a esto añadimos, como señalábamos anteriormente, las interrelaciones entre el sistema educativo y el político-económico-social, resulta obvio que las decisiones educativas interesan al conjunto de la sociedad, de aquí se desprende que *las autoridades con responsabilidad política* han de:

— Favorecer un debate abierto y amplio sobre los medios y finalidades de la educación, basado en la evaluación de los sistemas educativos, y como motor de las estrategias de reforma educativa.

— Incrementar los recursos públicos destinados a la educación, en sustitución de otros gastos, considerándose así como una necesidad fundamental. Esto plantea decisiones económicas y financieras.

— Asumir su responsabilidad en cuanto a proponer las condiciones que planteen la co-evaluación y revisión permanente que generen la movilidad del sistema y sus necesarias adaptaciones, en consenso con las distintas fuerzas sociales.

Esto plantea tomar las decisiones oportunas:

— Establecer las condiciones para que se establezca una mejor cooperación en el plano local entre docentes, padres, alumnos y público en general. Esto permite aunar esfuerzos que permitan mejorar la vida de la institución escolar y la calidad del sistema educativo.

2) *En cuanto al personal docente*

— La sociedad ha de revalorizar la figura del maestro, como uno de los principales agentes que pueden promover el cambio.

— La educación a lo largo de la vida plantea el proceso de enseñanza-aprendizaje en distintos ámbitos —sociales, culturales, políticos, económicos—, como posibilidades de encuentro entre los docentes y las familias, asociaciones, empresas...

— De aquí la importancia de trabajar en equipo, al interno de las instituciones educativas entre las distintas áreas y niveles, y con la sociedad en su conjunto.

— Se han de replantear los planes de formación inicial y los de la formación permanente de los docentes, de cara a actualizar los conocimientos y las competencias en cada campo, y a cultivar las cualidades humanas que se desprende del enfoque que se propone.

3) *Hacia una comunidad planetaria*

Si tenemos presente dos hechos, por una parte la concepción del planeta como aldea global y que todo lo que allí acontece se produce en relación estrecha causa-efecto, todo está interrelacionado, hemos de plantear una educación global que armonice el pensamiento global con la actuación local y como ésta incide en lo estructural.

Pensando en las niñas y niños procedentes de colectivos empobrecidos, la educación se concibe como un poderoso instrumento de ruptura del círculo vicioso de la pobreza y la exclusión, para ello proponemos:

— Detectar las desventajas más importantes ya en el ciclo de la educación infantil.

— Adecuar los recursos y medios pedagógicos a las situaciones de estos colectivos que favorezcan el desarrollo de cada persona y de su comunidad.

— Plantear métodos pedagógicos activos y flexibles que sintonicen con la realidad y las necesidades y respeten los ritmos de enseñanza específicos.

— Suprimir itinerarios únicos para dar paso a combinaciones y alternativas educativas, que contemplen medidas de formación en distintos medios (escuela, instituto, empresa, asociación...).

Para incidir en el importante número de problemas derivados del fracaso y en su extremo del absentismo escolar exige elaborar y aplicar dispositivos que ofrezcan nuevas posibilidades a poblaciones jóvenes y adultas mediante el acceso a nuevos ciclos de formación.

4) *Y en el mundo rural*

Otro capítulo especial requiere la atención en el mundo rural; dando por válido el conjunto de las propuestas de este documento, sí nos gustaría incidir en algunos puntos:

— Con respecto a la política educativa, ya dadas las características del medio rural, reclaman una política compensatoria.

— En cuanto a la legislación se plantea la exigencia de un tratamiento específico que se adecue a las necesidades de este medio, en los requisitos mínimos de centros, la estructura organizativa y la normativa de funcionamiento.

— Por último, se debe hacer una mayor inversión económica en las escuelas, que revierta en una mejora de las dotaciones de los recursos personales y los materiales.

B) Desde y para la educación formal

En esta direccionalidad, y atendiendo específicamente a la educación formal obligatoria como espacio de propuestas directas de actuación, podría servir de directriz esta secuencia de actuaciones:

1. Una primera propuesta (primera estrategia y temporalmente) debiera dirigirse a sensibilizar en la dirección propugnada a los colectivos constituyentes del marco comunitario, en especial al Ayuntamiento, APAS y otras organizaciones socio-educativas colaboradoras. Actuación ésta que deberá prepararse con sumo cuidado y que debie-

ra culminar en un programa mínimo al menos de actuaciones operativas concretas.

2. Un mínimo de actuaciones, para el que podría contarse con mayores facilidades, podría ir dirigido a la ruptura de tiempos y espacios de más suave accesibilidad: compartir dotaciones y programas deportivos y lograr que la biblioteca del centro sea la mejor dotada del barrio en cuanto a servicios, calidad, horarios de atención al público —no sólo a los alumnos—, espacio y programas específicos de animación a la lecto-escritura.

3. Otro mínimo de no difícil consecución podría ir dirigido a potenciar el uso de tiempos, espacios y recursos del centro de manera plural: programas de refuerzo de competencias de los alumnos con riesgo de fracaso; programas dirigidos a otros colectivos del barrio, personas adultas, ancianos...; programas de colaboración conjunta entre padres-profesores, etc. E igualmente podría establecerse en el centro un equipo de información educativa integral para la comunidad.

4. Caben, en la misma dirección, actuaciones específicas complementarias a lo ya indicado en el punto dos, en lo relativo a «tiempo libre», que, de este modo, puede ser contextualizado mejor, dentro de la dimensión educativa comunitaria.

5. También, en lo que atañe a la Formación Técnico-Profesional, es relativamente sencillo lograr una penetración de las actuaciones comunitarias en el centro educativo. Las posibilidades que en esa dimensión abre la legislación actual son más potentes y la necesidad de búsqueda de espacios para prácticas profesionalizantes reales de los alumnos obligan al centro a abrirse necesariamente a su entorno más próximo.

6. Una aspiración máxima —en cuyo logro completo probablemente habrá que escalonar distintas actuaciones parciales— ha de tender a la gestión integral del proyecto de centro en sus diversos apartados:

- La promoción real de espacios de participación social en la gestión del Centro, reconocidos por la LOGSE como los consejos escolares, las figuras de delegados de curso, las APAS... con auténtico contenido educativo en un proceso de corresponsabilidad y democratización.

- La creación de fórmulas asociativas de colaboración y aprendizaje conjunto de padres y profesores, con el reparto de competencias y reconocimiento mutuo.
- La detección de los problemas específicos a abordar (nivel sociológico).
- La programación de actuaciones apropiadas con los recursos disponibles (nivel socio-psico-pedagógico).
- La adaptación de las áreas de conocimiento a la consecución de capacidades fundamentales, la graduación de las mismas por niveles y la adaptación de los lenguajes científicos específicos a la capacidad comprensiva de los educandos.
- La colaboración metodológica presencial, en determinados momentos.
- La revisión evaluativa de logros y fallos.

7. Organización de un plan de desarrollo y promoción orientado a grupos familiares con escasos recursos, de cara a optimizar los esfuerzos invertidos en la escuela y reforzar todo un sistema de aprendizaje integrado y coherente, a través de escuelas de madres y padres y otras fórmulas en esta área.

8. Y una última cuestión, que no por ellos menos importante, se desprende del análisis con el que iniciábamos las primeras páginas: se dan circunstancias por las cuales hablamos de exclusión cultural, clasista..., pero no hemos de olvidar otra forma de exclusión más solapada, el sexismo.

Este es otro de los retos que debe afrontar la educación: eliminar cualquier forma de sexismo, como barrera que impide el desarrollo integral de las niñas y, consecuentemente, de las mujeres.

Esto supone construir una escuela, diseñar unos planes curriculares, o desarrollar un proyecto educativo desde el parámetro de la coeducación, que requiere instaurar una igualdad de atención y de trato a niños y a niñas, pero exige además rehacer el sistema de valores y actitudes que se transmiten, repensar los contenidos educativos. En una frase: rehacer la cultura.

C) Actuaciones específicas desde la educación de adultos

A continuación exponemos unos puntos de reflexión y algunas de las posibles salidas ante este tipo de dificultades:

1. Las personas adultas han aprendido muchas cosas a lo largo de su experiencia de vida en el trabajo, en responsabilidades sociales (familiares), en actividades de participación ciudadana, etc. Pero toda esta riqueza que han adquirido no se les reconoce socialmente porque no se ha adquirido a través del proceso de aprendizaje establecido para la escuela de niños y jóvenes.

El sistema educativo formal tiende a invalidar todos los aprendizajes adquiridos por las personas adultas a través de procesos educativos «no formales», de tal forma que los que aspiran o necesitan un reconocimiento social de sus capacidades, habilidades y conocimientos se ven obligados a pasar por las distintas etapas y ciclos escolares.

Las distintas vías de acceso que tienen las personas adultas para adquirir un reconocimiento social (titulación) de sus conocimientos o capacidades son en su mayoría un mimetismo de los procedimientos escolares que siguen los niños y jóvenes, por lo que los adultos deben emprender un recorrido demasiado largo, demasiado infantilizado e inapropiado a su situación de personas adultas. El acceso a la Universidad para mayores de veinticinco años o a la enseñanza secundaria para mayores de diecisiete es considerado como un mimetismo de los procesos escolares. Lo cual hace que muchos adultos abandonen el intento con unas consecuencias claras de exclusión.

2. Muchos *adultos no* han podido acceder a lo largo de su vida a una *titulación académica mínima* requerida hoy día para cualquier trabajo o cualquier «oposición».

Existen muchas personas adultas que intentan lograr la titulación mínima requerida. Muchas madres de familia, sobre todo, que han decidido volver a trabajar han estado luchando para adquirir el grado escolar con el fin de poder optar a determinados trabajos, y cuando han conseguido este título resulta que el mínimo exigible ya no era la EGB sino la ESO. Al subir el nivel mínimo exigible tienen que volver a recomenzar el esfuerzo con el mismo objetivo que tenía llegar al mínimo exigible. El mínimo exigible oficial no coincide con



el mínimo exigible real. Por ejemplo, muchas ofertas de formación ocupacional se les cierran. Determinadas ofertas formativas pensadas para preparar a personas sin trabajo y con bajos niveles educativos son acaparadas por jóvenes que tienen COU o selectividad, porque tienen una titulación más alta.

3. A los adultos sin titulación *se les cierran todas las puertas de acceso a la formación superior*. Aunque tengan capacidad de interpretación y de análisis suficientes, al no cumplir los requisitos académicos establecidos no pueden acceder a seminarios de investigación, a cursos universitarios, postgrados, etc., con lo cual no pueden participar en la construcción social del saber y se les obliga a depender sistemáticamente de los «expertos» y a mantener frente a ellos unas distancias inadecuadas a su experiencia de adultos.

Cuando forman asociaciones de investigación popular tienen que servirse de mecanismos a veces violentos para hacerse reconocer en la sociedad.

4. Las personas adultas encuentran dificultades para conseguir una *oferta educativa integral al conjunto de sus necesidades*.

Existen ofertas parcializadas por las distintas instituciones u organismos: el MEC oferta la formación literaria, el INEM y la empresa la formación continua, las Administraciones locales y asociaciones ciudadanas la educación para la participación social. Por otra parte no existen pasarelas que permitan el tránsito de unos ámbitos a otros con agilidad. Los cursos realizados en el INEM no tiene validez para el MEC y los realizados por el MEC no son suficientes para los empresarios, etc.

El adulto no encuentra así amparo ante sus necesidades globales y solamente unos cuantos más valientes aceptan recorrer íntegramente y con un esfuerzo desproporcionado los procesos de aprendizaje de las distintas instituciones para conseguir lo que necesitan.

ALGUNAS SALIDAS A ESTE TIPO DE DIFICULTADES Y MARGINACIONES:

- *La demanda de un currículum específico para personas adultas con todas sus consecuencias de mecanismos de validación de lo ad-*

quirido, de procesos de aprendizaje diferentes a los establecidos para niños y jóvenes y a los establecidos desde la institución académica, con una metodología y unos caminos a recorrer no excesivamente largos y distantes de los objetivos que pretenden conseguir, etc.

- *El establecimiento de un continuum educativo que permita pasar sin grandes trabas burocráticas de las instituciones educativas no formales a las instituciones formales*, de reconocer y validar con agilidad lo que se aprende a través de la experiencia a lo que se aprende a través de la academia, de hacer de la educación una tarea que no tenga barreras burocráticas, espaciales ni temporales.

- *La creación de cauces concretos que permitan a las personas adultas la participación en la construcción del saber*. Los adultos, a los que la vida no sólo les ha permitido plantearse preguntas sino también ofrecer respuestas y soluciones ante problemáticas complejas. Parecería adecuado que esa experiencia fuera recogida como aportación a la construcción del conocimiento en cooperación y diálogo con los expertos y no en dependencia. Esto vendría bien no sólo a las personas adultas sino también a los denominados «expertos» y sobre todo a la sociedad.

La vivienda como factor de exclusión social (*)

I. INTRODUCCIÓN

La situación residencial española constituye un campo privilegiado para el análisis de los procesos de exclusión que se desarrollan actualmente en nuestra sociedad. En ella se pueden encontrar algunos elementos representativos de lo que empieza a configurarse como un nuevo modelo de sociedad, y por consiguiente, de las consecuencias que están teniendo estos cambios sobre algunos colectivos de nuestra sociedad.

El momento en el que nos hallamos tiene rasgos novedosos que nos obligan a ensayar nuevos análisis en los que se puedan vislumbrar no sólo lo existente, sino también lo posible, de seguir actuando los principales elementos que están determinando nuestra realidad social. Es imprescindible saber encontrar en lo que está sucediendo los rasgos definitorios de las nuevas situaciones, especialmente en lo que se refiere a los procesos de desigualdad y exclusión.

Para entender la vivienda como factor de exclusión social es imprescindible situarse en una óptica global que relacione las estructuras residenciales con la organización social (1), para desde esta conexión determinar los nuevos encajes que se están produciendo como consecuencia de los cambios sociales que se vienen desarrollando en las sociedades «post-industriales» (2).

(*) Redactado por Luis Cortés Alcalá y José León Paniagua Caparrós.

(1) Para un desarrollo más pormenorizado de esta visión globalista de la cuestión residencial se pueden consultar los libros de Jacques PEZEU-MASSABUAU (1988), Luis CORTÉS (1995) y Jim KEMENY (1992).

(2) Como muy bien ha señalado Javier ECHEVERRÍA, estos cambios están afectando a todos los ámbitos sociales, especialmente al ámbito doméstico.

Cualquier intervención que se desarrolle en el campo de la vivienda debe iniciarse con la elaboración de un diagnóstico preciso del punto de partida, para poder delimitar los ámbitos de actuación y los objetivos que se deben intentar alcanzar.

El diagnóstico puede situarse en niveles distintos, dependiendo de los ámbitos analíticos que se utilicen. En cualquier caso, es conveniente adoptar un punto de vista amplio, basado en una concepción de la vivienda que la defina como un elemento esencial de la organización social. La estructura residencial forma parte de la sociedad y su comprensión sólo puede abordarse correctamente desde esta perspectiva globalizadora. No se puede aislar la vivienda (3), entendida como necesidad, de los procesos sociales, que la convierten en un objeto esencial para vivir en sociedad. La visión integradora es un requisito imprescindible para una intervención de carácter social que pretenda realmente transformar las bases que sustentan el sistema residencial en España, paliando sus efectos negativos en la sociedad.

II. DIAGNÓSTICO DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA

La vivienda en España sigue siendo inaccesible para la gran mayoría de la población con necesidades residenciales, tanto de nueva vivienda como de la rehabilitación de la que ocupa. Esta situación no es casual, sino que es fruto de una serie de medidas de política socio-económica que han ido configurando a lo largo de la historia reciente un modelo residencial incapaz de solucionar las necesidades de vivienda que iba generando una gran parte de la población española.

Las principales características de este modelo son las siguientes:

1. España cuenta con una *financiación a largo plazo* que resulta una de las más *caras* de Europa. Esto contribuye de forma decisiva a que el esfuerzo económico que tiene que hacer una familia en España para acceder a una vivienda sea muy elevado, llegando en muchas circunstancias a tener que pagar el doble del precio que esa vivienda

(3) Se podrían poner numerosos ejemplos de las implicaciones que tiene el residir una vivienda, aunque podría servir de ejemplo las consecuencia legales y los derechos y obligaciones que se adquieren por el simple hecho de tener un domicilio.

ha alcanzado en el propio mercado por efectos de la financiación de los créditos que se ve obligado a pedir.

2. Se mantiene una *oferta prácticamente nula de alojamiento en alquiler* (sólo el 12% de las viviendas principales están en alquiler, básicamente con propietarios individuales). Esto contribuye de forma determinante a que las alternativas residenciales se reduzcan drásticamente, lo que supone un serio inconveniente al desarrollo de muchos proyectos de vida que no pueden acceder al mercado de vivienda en propiedad. Además, la escasez de este tipo de viviendas contribuye a que se encarezcan los propios alquileres de las viviendas que se ofertan.

3. Las *ayudas para el acceso a la vivienda no sólo son las más bajas* respecto a las existentes en la Unión Europea (aproximadamente el gasto público en vivienda en España es del 1% del PIB, mientras que en la Unión Europea se encuentra alrededor del 2,5%). Además estas ayudas se conceden y distribuyen de forma indiscriminada al primar las indirectas de tipo fiscal (el 70% de dicho gasto público es fiscal y el 30% gasto directo, proporciones inversas a las de la Unión Europea). Estas ayudas han favorecido el desarrollo de una cultura de la vivienda basada en la consideración de la compra como una inversión segura, lo que ha favorecido el desarrollo de la segunda vivienda.

4. *Las necesidades y las demandas de alojamiento crecen progresivamente* (oficialmente se estiman en 1,1 millones de viviendas las necesarias para los próximos cuatro años) como efecto de la llegada de las generaciones más numerosas de la población española a las edades en las que se produce la emancipación. Además, el número de personas por vivienda principal es de los más elevados de Europa (3,20 frente a los valores entre 2,6 y 2,7 personas por vivienda principal en países de nuestro entorno), lo que hace que el potencial de crecimiento de las necesidades se siga manteniendo en niveles muy altos.

5. Estas necesidades se producen en el país con el *mayor porcentaje de viviendas secundarias (15,4%) y de viviendas vacías (15,8%)*, lo que supone un total de dos millones setecientas mil viviendas desocupadas, de las que se estiman en 500.000 las potencialmente ocupadas, descontando aquellas situadas en áreas en las que no está localizada la demanda de alojamiento, lo que supone un auténtico despilfarro inmobiliario.

6. El sector promotor y constructor vienen dirigiendo sus acciones a la demanda selectiva y turística de forma prioritaria. Esto ha contribuido a que en España se desarrollase desde mediados de los años ochenta un modelo que algunos autores han denominado selectivo, por coincidir con una situación en la que las necesidades de vivienda se incrementaban con gran rapidez. El modelo selectivo implica que la actividad del sector se concentre en los segmentos de la demanda más solventes, en detrimento de los sectores más necesitados.

7. Un modelo en el que se sigue dando la espalda a las necesidades derivadas del parque residencial existente obviando la función social del mismo (la rehabilitación de vivienda sigue en niveles mínimos: el 16% de los edificios destinados a vivienda requieren rehabilitación en distintos niveles y tan sólo el 20% de la actividad del sector de la construcción se dirige a la rehabilitación residencial, mientras que en la Unión Europea este porcentaje es del 32%), lo que supone que aumente el deterioro del parque residencial, y en consecuencia que se mantengan los niveles de infravivienda concentrados en el parque residencial existente .

8. No se constituye patrimonio público de suelo para regular el crecimiento ordenado de las ciudades y la respuesta a las necesidades de vivienda, sino que son las propias Administraciones y sus entes públicos los que participan en los fenómenos especulativos aprovechando las desregulación de la norma constitucional. De esta forma se contribuye a que el precio de las viviendas aumente, al mantenerse el coste del suelo en porcentajes superiores al 35/40% del coste total.

9. En el que, en resumen, prima la lógica del beneficio y en el que el valor de uso de la vivienda ha desaparecido con la eliminación radical de la vivienda pública (durante los últimos cuatro años sólo se ha iniciado una media anual de 7.000 viviendas públicas), pasando de esta forma a ser la política de vivienda uno de los principales mecanismos de exclusión y segregación social y territorial.

Todo lo anterior se ve agudizado por el contexto social y económico en el que se desenvuelven los afectados por problemas de vivienda. Las tasas de paro y de empleo precario existentes en España son la principal causa de que las rentas del trabajo no sean en absoluto garantía del acceso a la vivienda en las actuales condiciones, ya que el esfuerzo en las mejores condiciones de ayudas y fiscalidad supera el

40% de los familiares, lo que explica la denominada «crisis de accesibilidad» que califica actualmente la política de vivienda en España por afectar a la gran mayoría de la población sin alojamiento o en situaciones de precariedad residencial.

Un dato clave para evaluar esta crisis de accesibilidad es la evolución de la proporción de gasto medio familiar en relación con el precio medio de la vivienda (pasó de 3,7 en 1987 a 6,0 en 1991). Este índice, que compara el precio de la vivienda respecto al gasto familiar medio, se ha elevado en 2,3 años de gasto familiar desde 1987 hasta 1991. Es decir, en términos generales se puede afirmar que la vivienda ha elevado sus precios notablemente, hasta alcanzar niveles muy superiores a los que lo ha hecho el gasto familiar. La conclusión es clara, hoy en día acceder a una vivienda es mucho más caro que hace unos años; en términos comparativos se puede decir que el esfuerzo económico que se tiene que hacer actualmente es cerca de un 62% superior al que se hacía en el año 1987. Resumiendo los rasgos básicos que están definiendo la situación actual, se podrían apuntar los siguientes elementos:

1. Crisis de los modelos de producción cuantitativa de vivienda (y de ciudad)

La política de vivienda, los planes de vivienda, están dirigidos prioritariamente a potenciar la producción de vivienda (nueva y en propiedad), con independencia de las demandas existentes y de los usuarios reales que consiguen acceder a las viviendas construidas con ayudas públicas.

Desde hace tiempo se han constatado tanto en España como en otros países la ineficacia de los modelos productivistas, expansivos y los efectos directos que tienen sobre la degradación física y social de las viviendas y de la ciudad existente, así como el despilfarro que supone por la captación de los siempre escasos recursos financieros disponibles, en detrimento muchas veces de la intervención sobre la ciudad existente con recursos disponibles en infraestructuras y equipamientos y sin costes adicionales de transporte.

El modelo expansivo de producción de alojamiento (en ocasiones apoyado desde el planeamiento) está generando un modelo de ciudad

asimilable al caos, en el que las relaciones son más esporádicas, superficiales, habiéndose incrementado la segregación social y territorial en base a la oferta y necesidades de vivienda, en la que son necesarias cada vez mayores inversiones en infraestructura para el transporte y en las que se destina cada vez mayores recursos y tiempos para la movilidad, en las que los nuevos modelos de urbanización (adosados) son grandes consumidores de bienes naturales siempre escasos.

2. Segregación radical entre los aspectos productivos y las necesidades sociales y de integración en relación con vivienda

La respuesta a las necesidades de vivienda prácticamente dependen de la iniciativa privada, con los efectos previsibles que esto tiene. La política de vivienda justamente integra los componentes productivos con las respuestas a las necesidades de alojamiento. Ningún sector productivo puede permitirse el lujo de no ofertar en función de las demandas y necesidades de la población, excepto el sector de construcción de viviendas.

La intervención de las tres Administraciones (central, autonómica y local) con una participación en el gasto público en vivienda inversamente proporcional a las competencias legislativas (mientras que las CCAA tienen reconocidas en sus estatutos de autonomía la competencia exclusiva en materia de vivienda, la Administración central realiza el 87% del gasto público en vivienda), agrava la separación cada vez más radical entre la oferta y la demanda y necesidades de alojamiento en España.

3. Dimensión urbana del problema del alojamiento

Los problemas de alojamiento se concentran en las ciudades y se agravan en las grandes, formando parte del malestar urbano creciente. Las razones de este fenómeno de concentración urbana de la problemática residencial habría que buscarla en la confluencia de dos factores interrelacionados: 1) La acumulación especulativa del suelo, que se utiliza como medio de inversión económica, lo que conduce a su retención improductiva hasta alcanzar las tasas de rentabilidad deseada.

das, siempre superiores a las que se conseguirían en otros productos financieros; 2) El alto precio de las viviendas, muy superior al que se alcanza en otros lugares de España. Los niveles de accesibilidad residencial en las grandes ciudades empeoran notablemente, superando con creces los porcentajes deseables del 30% de los ingresos familiares. El precio del suelo es el principal responsable de los altos precios de la vivienda, pues llega a representar porcentajes cercanos al 40% del precio final de la vivienda (4).

El comportamiento de los otros componentes del precio, especialmente los tipos de interés, tampoco ha sido positivo. Se han mantenido en niveles muy elevados, que han contribuido a que el coste social de la vivienda se elevase hasta niveles que está resultando objetivamente inviables para la mayoría de las economías familiares.

La retención privada del suelo impide el desarrollo de medidas de urgencia social que puedan paliar los déficit residenciales existentes. Según un estudio del MOPTMA (actual Ministerio de Fomento), en España existe suelo para edificar durante los próximos veinte años, pudiéndose construir 2,6 millones de viviendas en las áreas urbanas de más de 20.000 habitantes, por lo que la capacidad actual de suelo residencial supera 3,5 veces las necesidades hasta el año 2011. Dicho estudio concluye con la no existencia de relación entre disponibilidad de suelo urbanizado y los precios de suelo que se establecen por mecanismos puramente especulativos —(Cfr. *El País*, 14 feb. 96)—; estos mecanismos se imponen al derecho que tienen todos los ciudadanos a tener una vivienda digna. Los instrumentos de intervención sobre la especulación no se aplican, lo que provoca el agravamiento de los problemas y la imposición de la lógica («interés») de los propietarios sobre la política de vivienda (especialmente autonómica y municipal). Además esta concentración provoca la imposición de precios, muy superiores a los que el suelo debería tener en situaciones caracterizadas por la gravedad de los problemas residenciales.

Otro factor importante que se debe tener en cuenta es la ausencia de una política de suelo pública que intervenga activamente sobre

(4) Como ejemplo tenemos la Comunidad de Madrid, en la que se pasó en muy poco tiempo de una repercusión del suelo sobre los precios de la vivienda de un 25% en el año 1985, hasta un 43% en el año 1992 (Serrano, 1993).

el «mercado del suelo», mediante la formación de un amplio patrimonio de suelo público que pueda presionar sobre los precios abarantándolos y reduciendo de esta manera los costes para que la vivienda disminuya sus precios reales y se reduzca de esta forma el esfuerzo de accesibilidad hasta niveles que hagan posible el acceso a una vivienda digna para todas aquellas personas que realmente lo necesitan.

La política de suelo realizada en los últimos años ha contribuido directa e indirectamente al desarrollo de los mecanismos de especulación, a través de la venta de patrimonios públicos o de recalificaciones urbanísticas, que si bien acaparaban plusvalías para el Estado, contribuían a potenciar la escalada de precios, permitiendo que el mayor grueso de estos beneficios especulativos fueran acaparados por agentes privados que utilizaban el suelo como sistema de inversión no productivo. Un dato significativo de la dirección de la política de suelo desarrollada es precisamente la falta de respuesta a la subida de precios y la no utilización de los mecanismos anti-especulación en una situación en la que todos los agentes sociales coinciden en evaluar como de «grave problema de vivienda».

4. Incremento (cualitativo y cuantitativo) de las necesidades de alojamiento

Existe un malestar urbano, un malestar cualitativo. Pobreza económica y necesidades de vivienda se encuentran íntimamente relacionadas y los mecanismos de mercado, de la oferta (precios, financiación, fiscalidad, ayudas directas...), no dan una mínima respuesta a esas necesidades.

La fase más reciente del malestar urbano está relacionada con los nuevos procesos de empobrecimiento. La crisis residencial afecta, además de a las situaciones tradicionales, a nuevos sectores, bloqueando procesos sociales tan relevantes como la emancipación o la movilidad social.

Para concluir se podría afirmar que la oferta residencial no se ajusta a las necesidades actuales, que se concentran en cuatro grandes segmentos: 1) Las necesidades residenciales derivadas *del bloqueo de los procesos de emancipación juvenil*, lo que está llevando a muchos jó-

venes a aplazar su independencia familiar, o a situaciones de notable hacinamiento caracterizadas por la exigencia de que más de un núcleo familiar compartan el mismo techo. 2) Las necesidades residenciales derivadas de *las situaciones de infravivienda, incluyendo en ellas todo tipo de chabolismo vertical u horizontal*. 3) Las nuevas necesidades residenciales que se generan en los propios *procesos de reestructuración y crisis social* (inmigrantes económicos, rupturas familiares, reinserción social,...), cuyas causas y tipologías son muy variadas, aunque en común mantienen la exigencia prioritaria de buscar un techo en el que cobijarse aunque sea de forma provisional; y 4) Las *condiciones extremas* que suponen las personas «sin techo», cuya problemática debe ser analizada y solucionada desde su propia especificidad, diferenciación interna de las distintas situaciones que se producen en estas personas.

III. LOS PROBLEMAS DE LA VIVIENDA Y LOS NUEVOS MODELOS SOCIALES

La actual situación del problema de la vivienda no puede ser comprendida si se aíslan los problemas residenciales de los cambios sociales (5) que se vienen produciendo en la sociedad española en los últimos años. Nos encontramos en las puertas de un nuevo modelo de sociedad que se asienta sobre nuevos principios estructuradores que están fundamentando una nueva cultura.

La «nueva sociedad» se está construyendo sobre una estructura del mercado de trabajo segmentada basada en la inestabilidad laboral y el paro. Ambas situaciones son consideradas como elemento de flexibilización de las relaciones económicas. En los paradigmas económicos dominantes esta situación debería llevar necesariamente a menores tasas de paro, pero la realidad en la que nos encontramos es muy distinta. El paro tiene actualmente carácter estructural, pues constituye un elemento necesario para que el sistema económico se

(5) Javier ECHEVERRÍA señala acertadamente que «el proceso de cambio social es mucho más profundo de lo que se piensa, porque está incidiendo en varios componentes estructurales de la vida humana», entre ellos el sistema residencial sobre el que se constituye el ámbito doméstico. (ECHEVERRÍA, Javier, 1995: *Cosmopolitas domésticos*. Anagrama, Barcelona.)

regule con nuevas bases de flexibilidad que le permitan un ajuste más rápido a las fluctuaciones de los ciclos económicos. Además, la introducción de nuevas tecnologías en los procesos productivos sigue reduciendo las necesidades de mano de obra, permitiendo aumentar la productividad con menores costes y riesgos de inestabilidad a medio y largo plazo.

En una sociedad en la que el triunfo se mide por la capacidad de consumo, el trabajo aparece como una necesidad que garantiza los niveles de vida «apropiados». En situaciones en las que el trabajo escasea, las familias adoptan estrategias de formación dirigidas a la creación de garantías competitivas. También se amplía el número de personas que acceden al mercado de trabajo, para de esta forma garantizar una mayor estabilidad de recursos, solventando parcialmente las situaciones de desempleo e inestabilidad que habitualmente aparecen.

Los nuevos principios sociales que sustenta la nueva cultura se desarrollan en torno a tres ideas claves:

1. La creencia de que *la competitividad* es lo que permite el desarrollo económico y el bienestar de los pueblos.

2. La *inestabilidad* es la forma que adopta la competitividad en el mundo del trabajo. La fuerza de trabajo es quien se debe ajustar a las necesidades de mundo económico. El hombre se adapta a la sociedad que crea, aunque esa sociedad será capaz de destruir sus últimos resquicios de bienestar.

3. La idea de que la felicidad se encuentra en *el consumo*. Eres lo que eres en función de lo que tienes, tu éxito se mide y valora por tu capacidad de poseer objetos.

La inestabilidad se convierte en el eje central que estructura la vida de los individuos, al conformar de forma progresiva el mundo del trabajo, que sigue actuando como fuente del engranaje que ubica socialmente a cada individuo. La relación entre estos tres principios, y su desarrollo, articula un sistema de desigualdad que va aumentando la polarización de la sociedad, aunque la apariencia indique que el bienestar se amplía socialmente a nuevos sectores de las clases trabajadoras que se integran en las periferias de las clases medias urbanas.

El principio de la competitividad excluye a los menos formados, relegándolos a los empleos más precarios, que además son regulados bajo los principios de la libre competitividad, lo que acarrea una precarización progresiva de los trabajadores que consigan acceder a ellos. Ejemplos de ello hay suficientes, aunque tal vez algunos trabajos de mensajería o de transporte de productos al hogar (*pizzas*, etc.) sean más representativos del modelo competitivo en el mundo laboral. La competitividad también afectará a los empleados más formados, porque se verán sometidos a un proceso continuo de reciclaje, con el riesgo permanente a su sustitución por alguien mejor. La lógica del sistema se impone nuevamente al individuo, que queda relegado a un segundo plano, siempre sustituible.

El consumo por el consumo permite el movimiento continuo de la producción. Siempre hay que crecer, el sistema no se puede parar. Sin embargo, este movimiento tiene en su seno dos fuertes contradicciones estructurales que hacen inviable este modelo:

1. El consumo tienen sus límites en la propia sostenibilidad del sistema, en la medida que muchos de sus recursos son limitados, y los efectos que produce sobre el medio ambiente puede llegar a ser insalvables. Si el consumo se extiende por igual a todas las partes del mundo el sistema es insostenible.

2. Potenciar el consumo conduce a una situación permanente de reducción de los costes productivos en beneficio de los costes de difusión y venta de esos productos. La inestabilidad del empleo impiden alcanzar el nivel de consumo que el sistema necesita para su propia reproducción.

Este modelo sociolaboral, que prima el empleo eventual y cambiante rápidamente, está afectando a la definición de estilos de vida «temporales» y dependientes, en los que resulta imposible el acceso a endeudamiento a largo plazo que implica una vivienda.

Dicho acceso no sólo no se encuentra en relación con la disponibilidad o no de empleo sino que ni siquiera se resuelve con capacidad de ahorro si no se cuenta con una garantía de ingresos constantes.

La crisis de accesibilidad que afecta al sector de la vivienda en nuestro país no puede entenderse sin comprender que lo que real-

mente está ocurriendo es que la «nueva sociedad» esta chocando con un modelo residencial sustentado en el principio de la estabilidad, tanto en el empleo como en la disposición de la vivienda. Por ello la propiedad se desarrolla como modelo de tenencia dominante, porque es el sistema que mejor puede rentabilizar la inversión, permitiendo la movilidad residencial ascendente cuando se produzcan las condiciones adecuadas. Todo el sistema de los créditos hipotecarios, de la política de vivienda, de la cultura residencial, en nuestro país se sustenta en una situación caracterizada por el empleo estable. Por ello la institución familiar constituye el elemento clave del modelo residencial en España, porque precisamente el modelo residencial tiene como meta esencial la de reproducir estas estructuras familiares basadas en la familia nuclear.

La situación de la vivienda se convierte en crisis social cuando se produce un momento o circunstancia en la que resulta imposible cumplir las funciones que la organización asigna a las estructuras residenciales. Los desequilibrios en el mercado de la vivienda no pueden resolverse sobre la base de los mecanismos tradicionales, por lo que se produce una situación generalizada de desorientación que agrava los problemas residenciales.

En la situación actual, de transformación del modelo social, es impensable que la política de vivienda pueda funcionar al margen y con independencia de la política económica y especialmente de la política de empleo. En situaciones como la que nos encontramos de falta de empleo y precarización laboral, el acceso a la vivienda resulta algo inviable en términos generales. Sólo será posible si se consigue reducir las tasas de desempleo y la inestabilidad de la contratación, permitiendo de esta forma que se puedan desarrollar estrategias individuales y familiares en las que se consoliden las relaciones sociales que fundamentan el tejido social en el que se encuentra inserto cada individuo.

Si el empleo se mantiene en los niveles de precarización actuales y el paro sigue siendo tan elevado, es inviable cualquier política o intervención que mantenga el mercado como sistema de acceso a la vivienda. Por ello es imprescindible que los nuevos supuestos se desarrollen en paralelo a medidas tendentes a asegurar el empleo y su estabilidad.

IV. LA VIVIENDA COMO FACTOR DE INTEGRACIÓN SOCIAL : EL CONCEPTO DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL

La vivienda no puede ser entendida exclusivamente como una mercancía, o como un bien cuya producción favorece el crecimiento económico. La vivienda es ante todo una necesidad de primer orden que permite el funcionamiento de la organización social y un derecho fundamental de cada persona. Las funciones sociales que cumple son tan importantes, que cualquier desajuste produce situaciones que pueden ser calificadas como de crisis social. Entre las funciones más relevantes podrían señalarse las siguientes:

1. La vivienda es el elemento material, físico, que permite *constituir un hogar*, y por tanto reproducir las instituciones familiares, que juegan en nuestra sociedad un papel fundamental. Sin vivienda no hay hogar, y la familia no puede constituirse como institución.

2. La vivienda permite que cada persona reconstruya con *independencia su propia vida individual*. De esta forma se personaliza un espacio material que se constituye en algo íntimo, lo que posibilita el desarrollo de estos aspectos de la vida humana, que de otra forma se encontrarían bloqueados.

3. La vivienda es un *espacio permanente de consumo y producción*, que posibilita la mediación entre la producción «pública» y los consumidores «personales». Además permite la reproducción de la fuerza de trabajo, y lo que es todavía más importante en la fase actual del capitalismo, la reproducción de los consumidores individuales.

4. La vivienda como elemento constituyente de los *sistemas de ocio* de las nuevas sociedades, sistemas que sustentan partes esenciales de la evolución social en los últimos años. El ocio se convierte en consumo pasivo de información y entretenimiento, articulado en torno a los medios de comunicación que se introducen en el espacio privado rompiendo su especificidad.

5. La vivienda como *espacio de socialización* y aprendizaje de roles y estructuras sociales. Es en el hogar donde se aprende lo que es el hogar y la familia. Además, otros muchos conceptos espaciales, temporales, género, etc., se aprenden en el contexto privado que conforma la vivienda como espacio del hogar.

6. La vivienda como *espacio de maduración* en el que se aprende a convivir en sociedad respetando normas sociales comunes. La vivienda actúa como enlace espacial entre el grupo familiar y el resto de la sociedad, especialmente con las comunidades vecinales y locales.

Como se puede intuir la vivienda es un elemento esencial para que cualquier persona pueda integrarse con normalidad en la sociedad, lo cual se debe a las funciones sociales que juega la estructura residencial en la organización social. Es desde este punto de vista desde el que podemos encontrar razones de peso para entender los argumentos que hacen que la vivienda (como hecho social de habitar) pueda ser considerada como una necesidad de primer orden, a partir de la cual se constituye uno de los derechos constitucionales fundamentales.

La ausencia de vivienda, entendida como negación de la necesidad de alojamiento, que se concreta en la no disposición de un lugar que reúna las condiciones habitacionales mínimas para ser considerado como «vivienda suficiente (6)», impide que las personas afectadas por este problema puedan incorporarse a los circuitos sociales que permiten que una persona quede integrada en las estructuras sociales. Los niveles de desintegración social que la ausencia de vivienda provoca se agravan si se producen acompañados de otras ausencias: familia, trabajo...

Hay veces que los procesos de desintegración social se encadenan a través de un problema inicial de falta de vivienda, provocados por procesos de expulsión con orígenes diversos: expropiación, desahucios, divorcios, etc. Aunque normalmente los procesos de exclusión social se producen por la confluencia de diversos factores, entre los que se encuentra la vivienda. Por ello normalmente las situaciones de pobreza están correlacionadas positivamente con situaciones residenciales precarias o de ausencia de vivienda «digna».

Desde este punto de vista la exclusión residencial debe entenderse en un sentido amplio en el que se tengan en cuenta, además de las si-

(6) Se puede consultar el libro *La dimensión de la ciudad* como aproximación al debate de los estándares mínimos que debe poseer una vivienda en nuestra sociedad para que pueda ser habitada. Toda vivienda situada por debajo de este nivel debe ser considerada como «infravivienda», y por tanto debe ser objeto de reestructuración o rehabilitación para que pueda ser considerada como vivienda digna, si fuera posible (LEAL Y CORTÉS, 1995).

tuciones residenciales precarias, los desequilibrios sociales derivados del bloqueo de los procesos de integración social asociados a las estructuras residenciales de nuestra sociedad, entre las que cabe destacar los fenómenos asociados a la constitución de hogares que constituyen el medio que las estructuras sociales utilizan para conseguir la reproducción de la institución familiar.

Hoy en día la exclusión residencial se manifiesta en un doble sentido: como imposibilidad de acceso al mercado residencial a través de los sistemas dominantes de provisión residencial en nuestra sociedad —el mercado—, y como incapacidad de la política de vivienda para asegurar que el derecho a la vivienda digna sea una realidad.

V. LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL

Dentro de lo que venimos definiendo como exclusión residencial se producen distintos niveles: desde la exclusión absoluta, sea ésta temporal o constante, hasta la pura exclusión económica, que no deja acceder al tipo de vivienda que produce la oferta o que accediendo en condiciones límites provoca posteriormente la exclusión por desahucio, esto es la precariedad en materia de alojamiento.

Hasta mediados de los ochenta, el problema del acceso al alojamiento tenía una relación importante con el empleo. En la actualidad, y desde mediados de los ochenta, contar con un empleo (precario, inseguro) no es en absoluto una garantía de acceso a vivienda en las condiciones reales de mercado.

Existen, pues, muy diversos estados en relación con el alojamiento, desde la exclusión absoluta de vivienda que implica a diversas variables, hasta la satisfacción. Muchas veces las barreras que separan las distintas situaciones son muy frágiles, lo que hace que la movilidad entre ellas sea muy elevada. Evaluar las dimensiones de cada uno de estos grupos debe realizarse con precaución y continuidad, lo que permite tener una visión más acertada del momento en el que nos encontramos. La exclusión residencial es muchas veces una acumulación de condiciones residenciales precarias. Una primera aproximación permite definir estos estados en función de los siguientes niveles de resolución de las necesidades residenciales:

a) Exclusión absoluta, relacionada con la pobreza y la exclusión social (aproximadamente el 7 por 1.000 habitantes)

En este apartado se incluyen aquellos que no cuentan con ningún sistema de alojamiento, o con un alojamiento precario, es decir, las personas sin techo, en albergues, en infraviviendas, cuevas o «alojamientos» (en la definición del INE), chabolas, prefabricados, etc.

b) Exclusión económica de vivienda digna (estimada aproximadamente en el 4% de la población)

Componente cuantitativa más importante. En este grupo existen distintos niveles: desde los jóvenes que no pueden alcanzar una emancipación (las necesidades de vivienda se estiman en la Memoria del Proyecto de Plan de Vivienda 1996-1999 en 1,1 millones en los próximos 10 años), lo que en ocasiones supone contar con el fenómeno del hacinamiento, hasta los desahuciados por impago, en su mayoría derivados de una vivienda en compra. Asimismo se incluyen aquellos que por falta de recursos no pueden acceder a realizar las intervenciones imprescindibles en su actual vivienda para que ésta mantenga sus condiciones mínimas estructurales y/o de habitabilidad.

c) Precariedad económica (física y jurídica) en el alojamiento (estimada aproximadamente en el 15% de la población)

En este grupo se integran aquellos con un alto nivel de inseguridad en la vivienda (en alquiler o en propiedad) derivado de la elevación de los costes (alquileres o financiación) ligados a la precariedad en los ingresos. Asimismo se incluyen los habitantes de aquellas viviendas que requieren intervención en la rehabilitación y mejora, para mantener y/o actualizar sus alojamientos a las normas actuales básicas de la edificación (estructura, accesibilidad, seguridad, aislamiento térmico, aislamiento acústico...).

d) Satisfechos

La población que tiene resuelto o ha podido acceder a las garantías que exigen las entidades financieras para comprar una vivienda

en el libre mercado son las principales destinatarias de la actual política de vivienda, debido a la enorme importancia que el gasto fiscal tiene dentro del conjunto del gasto público en vivienda, combinado con el diseño de dicho gasto en relación con vivienda. (Tablas 1 y 2 del Anexo.)

Una cantidad mínima de satisfechos en relación con el alojamiento lo son como consecuencia de una intervención pública directa en materia de vivienda (durante los últimos años tan sólo se inician unas 7.000 viviendas públicas anuales) o por las ayudas públicas (subvenciones y subsidios de tipos de interés de préstamos hipotecarios) que en ocasiones no se encuentran social ni territorialmente ajustadas a las necesidades de vivienda.

EVOLUCIÓN DE LAS VIVIENDAS DE PROMOCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA. VIVIENDAS INICIADAS

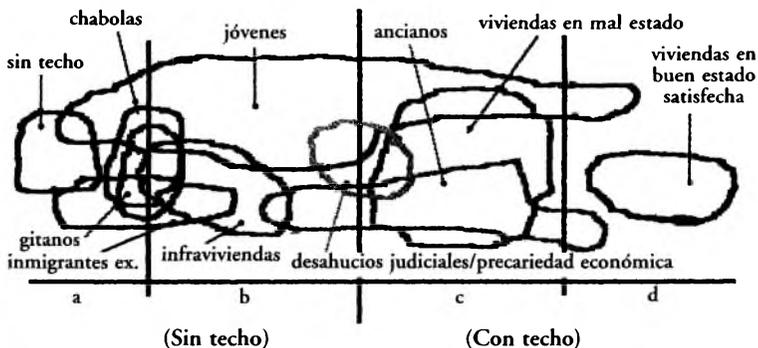
AÑOS	Total viviendas promoción pública	Porcentaje sobre total viviendas
1981	30.600	12
1982	19.400	8
1983	29.200	12
1984	14.000	7
1985	28.600	13
1986	13.200	6
1987	8.500	3
1988	9.700	4
1989	9.300	3
1990	12.900	5
1991	12.000	6
1992	12.200	6
1993	7.700	4
1994	10.900	4
1995	5.300	2

FUENTE: MOPU, MOPTMA. (Se han redondeado los totales y los porcentajes.)

En estos cuatro grandes grupos se incorporan los diversos colectivos que suelen considerarse cuando se trata de los «problemas» de vi-

vienda, siendo evidente que muchos de ellos se encuentran en ocasiones en dos o más de esos grupos. El esquema siguiente refleja gráficamente las diversas situaciones que pueden plantearse.

SITUACIONES DE ALOJAMIENTO



- Exclusión absoluta (pobreza y exclusión social).
- Exclusión económica.
- Precariedad económica (física y exclusión social).
- Satisfechos.

La anterior clasificación difiere un tanto de la establecido por FEANTSA, aunque se pueden establecer «equivalencias». Así los grupos 1 (sin sistema de alojamiento: sin techo y alojados en edificios abandonados e infraviviendas), 2 (alojamiento temporal en centros de acogida, albergues, pensiones y las situaciones de hacinamiento y de cohabitación forzada) y 3 (alojamiento marginal y precario, infravivienda, rulots, chabolas y barracas) establecidos por FEANTSA se pueden equiparar al anteriormente definido grupo a), de exclusión absoluta de vivienda, con una fuerte interdependencia de los problemas de pobreza y exclusión social con los del alojamiento.

El grupo 4 definido por FEANTSA (Alojamientos insatisfactorios, con problemas de inadecuación, inadaptación e inseguridad) resulta ser una parte del antes definido grupo b) de excluidos por causa económica de alojamiento digno.

VI. PRINCIPIOS DE INTERVENCIÓN FRENTE A LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL

Cualquier intervención que se realice en materia de vivienda debe tener muy claro los objetivos que se deben perseguir y las dificultades que existen para alcanzarlos. La intervención sobre la vivienda debe partir de una visión integradora que se apoye en una concepción basada en la idea de que la vivienda es una necesidad social de primer orden, sobre la que se sustenta uno de los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución.

Por ello el objetivo general que debe marcar cualquier intervención debe ser el de asegurar los mecanismos precisos para que este derecho se convierta en realidad. Objetivo estructuralmente inviable en la medida que el mecanismo dominante de provisión residencial se articula sobre la propiedad privada del suelo y el mercado como sistema de distribución de los demandantes de vivienda. La contradicción entre el derecho y la realidad sólo puede resolverse modificando estructuralmente los elementos que la crean.

A niveles más concretos, se pueden aportar elementos que alumbran una intervención más integradora en donde los objetivos sociales pasen a ocupar un papel privilegiado, estructurando los objetivos de la intervención. Estos objetivos podrían resumirse en los siguientes apartados.

1. *Asegurar el derecho a un techo digno* a todas aquellas personas o familias que por diversos motivos se encuentren separadas de la estructura residencial, tanto de forma permanente como provisional.
2. *Reducir progresivamente hasta su desaparición el chabolismo* como sistema de provisión residencial, reduciendo las chabolas existentes e interviniendo sobre las causas que provocan su reproducción permanente.
3. *Intervenir sobre las viviendas existentes* que se encuentren en mal estado, permitiendo su mejora y adaptación a las nuevas necesidades.
4. *Permitir la movilidad residencial* como instrumento de adaptación y mejora de las condiciones residenciales, especialmente en aquellas situaciones en las que existe hacinamiento.

5. Permitir el *acceso al mercado residencial a los nuevos hogares* en formación, de tal forma que los jóvenes puedan desarrollar su proceso de emancipación.

6. Reducir y *asegurar el derecho a una vivienda digna a todas aquellas personas que se vean sometidas a situaciones de falta de vivienda o de inseguridad residencial.*

Estos seis objetivos resumen actualmente los grandes problemas a los que se debe enfrentar una intervención social decidida que trate de conseguir que el derecho a una vivienda digna se convierta en realidad. Esto sólo puede ser posible modificando los principios económicos y urbanísticos que regulan actualmente las grandes medidas de política de vivienda.

La consecución de estos objetivos implica ineludiblemente la reforma radical del modelo residencial dominante en España y su articulación sobre nuevas bases en las que primen los siguientes principios sociales:

1. La vivienda debe ser considerada como *una necesidad de primer orden*, y el derecho que se deriva de esta definición debe ser asegurado por las instituciones públicas.

2. *La propiedad debe ser considerada como un derecho fundamental, siempre y cuando no atente contra el derecho que toda persona tiene a disfrutar de una vivienda digna.* Se debe garantizar constitucionalmente la intervención sobre los patrimonios privados (especialmente suelo) que son retenidos especulativamente. La urgencia social del problema debe permitir la formación de patrimonios públicos en los que se garantice la construcción de viviendas sociales a precios asequibles.

3. Se debe entender que *la intervención pública sobre la vivienda tiene como objetivo prioritario asegurar el derecho a una vivienda digna.* Desde este punto de vista la política de vivienda debe tener de forma prioritaria y fundamental un carácter social que implica necesariamente la concentración de recursos y medidas sobre los sectores sociales que tienen actualmente mayores dificultades. La política de la vivienda debe convertirse junto a la política de empleo en políticas sociales que trate de asegurar los niveles necesarios de bienestar social de la población española.

1. Propuestas de alternativas globales a la actual política de vivienda

El auge de alternativas globales a la actual política de vivienda que incrementasen los principios fundamentales desarrollados anteriormente supondría la adopción de las siguientes medidas urgentes y prioritarias:

1. *Estructura del gasto público en vivienda*

Una nueva política de vivienda debería no sólo incrementar el gasto público (que debería situarse en torno al 2% del PIB, el doble del gasto actual) sino que dicho gasto debería ser directo, de carácter público, en lugar de destinarse a ayudas fiscales indirectas, que han demostrado ser regresivas y socialmente injustas.

2. *Intervención sobre el parque residencial: rehabilitación y puesta en uso de vivienda vacía*

Una política alternativa de vivienda debe tener un fuerte componente de intervención sobre el parque residencial existente, mediante acciones de rehabilitación física integradas en otras acciones sociales e incentivando directamente el uso de la vivienda vacía sobre todo en grandes ciudades, para destinarla a oferta en alquiler.

3. *Vivienda pública en alquiler*

Una nueva política de vivienda debería contar con un mínimo de vivienda pública directa (30.000 viviendas anuales) básicamente destinadas al alquiler, así como el fomento de la vivienda privada en alquiler, invirtiendo la actual tendencia a la desaparición de una oferta asequible a las condiciones socioeconómicas de los jóvenes, que constituyen la demanda cuantitativa más importante. Alquiler y rehabilitación en las áreas urbanas más degradadas deben integrarse.

4. *Patrimonio público de suelo*

Una nueva política de vivienda debe basarse en una política de suelo que en primer lugar potencie la creación de un importante pa-

rimonio público con objeto de contar con un mínimo mecanismo de control del suelo, básico no sólo para acciones de alojamiento, sino para la realización de infraestructuras y equipamientos, y en definitiva para el desarrollo urbano equilibrado.

5. *Oferta inmobiliaria adecuada a la demanda*

Una política de vivienda alternativa se basa en la producción cualitativa y distributiva: producir más en el pasado reciente no ha significado disminuir las demandas y necesidades de alojamiento, sino precisamente todo lo contrario, ya que esa producción se ha destinado en su mayor parte a la demanda ya satisfecha, que ha visto en el sector una fórmula de invertir o de mejorar su situación residencial.

6. *Diversificación de la oferta*

Una nueva política de vivienda debe incorporar acciones diversificadas para responder a demandas y necesidades cada vez más variadas como consecuencia de los cambios sociales, demográficos, culturales y económicos, centrando las acciones en las grandes ciudades para frenar la degradación progresiva de las condiciones de vida en importantes áreas de las mismas.

7. *Propuestas de medidas coordinadas*

En resumen, sería necesario fomentar la vivienda pública y privada en alquiler, modificar el actual diseño de la fiscalidad en materia de vivienda, incrementar las ayudas directas en contra de las indirectas, con acciones de vivienda pública modificando la actual normativa sobre suelo y alquileres aplicables a viviendas anteriores a 1985, generando patrimonio público de suelo como control antiespeculativo de este recurso, incentivando la puesta en uso de la vivienda vacía, integrando acciones de alquiler y rehabilitación, fomentando acciones de desarrollo físico y social en materia de rehabilitación y nueva vivienda, y en definitiva creando las condiciones para que el esfuerzo de la población con necesidades para acceder al alojamiento (en el caso

de una nueva vivienda o en el de la rehabilitación de la que se ocupa) sea realizable (no mayor del 25% de sus ingresos).

El desarrollo de estas líneas de intervención prioritarias urge actualmente dada la gravedad que están alcanzando los problemas residenciales en España. Todas estas medidas, que se encuentran interrelacionadas entre sí, suponen un cambio importante en los presupuestos políticos y económicos que están dominando la intervención pública en materia de vivienda.

2 Propuestas de integración residencial para diversas situaciones y/o colectivos

Es necesario advertir que la agrupación de problemas y las propuestas de resolución que se plantean implica asumir un cierto esquematismo que puede no servir para casos puntuales, pero sí para definir líneas de actuación que en cualquier caso han de responder positivamente a la integración en materia de alojamiento y a las posibilidades de progresar en ella. (Ver *Vivienda Social y Trabajo Social*, Ed. Popular, 1990.)

Las propuestas de integración se realizan considerando los diversos estados de exclusión y satisfacción antes definidos y por colectivos específicos. Estas propuestas son concretas en un ámbito temporal tendente al corto plazo, ya que las medidas a adoptar a medio y largo plazo ya han sido establecidas en otros lugares y tiempos (por ejemplo, en «Bases para el desarrollo de una política de vivienda distributiva», *ALFOZ*, núm. 87/88, 1992).

En el presente documento se trata de incluir criterios de actuación y referencias de experiencias adecuadas a los diversos problemas de alojamiento de diferentes colectivos y situaciones.

1. *Sin techo, sin domicilio fijo*

«En EE.UU. nadie habla del problema de la pobreza y de los sin techo con la esperanza quizá de que desaparezca algún día (en 1994 afectaba a dos millones de personas). Esperan que la iniciativa privada lo resuelva con alguna idea mágica...» [R. FREEMAN (profesor de Economía en Harvard), 11 de diciembre de 1995.]

Esta situación, tener que dormir en un espacio abierto, asociado en nuestros días a la ciudad (no sólo las de gran tamaño), expresa dramáticamente la inexistencia de límites en la exclusión relacionado con el alojamiento, e incorpora habitualmente otros problemas, tales como la exclusión social, el desarraigo familiar, graves problemas personales, falta de recursos económicos, desempleo continuado, soledad...

Las soluciones y recursos para estos colectivos de transeúntes, «vagabundos», desahuciados..., son siempre de carácter urgente. Desde los *albergues* con carácter *temporal* o *permanente* (para transeúntes), hasta *casas de acogida*, *tuteladas* o *semituteladas*, con una estabilidad a medio plazo (entre tres y seis meses) destinadas a conseguir una «readaptación al medio».

La vivienda pública únicamente puede servir precisamente como elemento de apoyo físico para las casas de acogida que han funcionado correctamente en el caso de los programas de atención a mujeres maltratadas. Asimismo existen experiencias de albergues en propiedades públicas desocupadas.

La vivienda pública en alquiler no existe en España como para dar respuesta a estas situaciones (tan sólo el 2% del parque residencial lo está en alquiler público, siendo la media en la Unión Europea del 18%).

En estos colectivos debe incentivarse el empleo del salario de integración, que debe ser un elemento de prevención de estas situaciones. El salario de integración debe incluir dotaciones específicas para el acceso al alojamiento, que deben gestionarse con intermediarios sin ánimo de lucro.

Algunos programas de asistencia al alojamiento incorporan una serie de principios que deberían extenderse para este tipo de soluciones temporales (albergues y casas de acogida), tales como la existencia de una cultura de servicio (sensibilidad hacia los problemas de crisis personales y familiares), alojamiento no institucional, seguro y apropiado para las necesidades individuales, condiciones saludables y seguras, personal de apoyo formado, así como una serie de derechos de los usuarios (decisiones autónomas, asesoramiento en función de las necesidades, información de servicios, privacidad y confidencialidad, ambiente no agresivo, apoyo y participación en la gestión del albergue).

Muchos de estos principios se recogen en la incipiente legislación que empieza a desarrollarse en esta materia (por ejemplo, Ley núme-

ro 162 de 1994, australiana: «Supported Accommodation Assistance Act 1994»).

La complejidad de los casos y la heterogeneidad de las personas que se están incorporando a la situación de estar sin domicilio fijo, sin casa, sin techo, es cada vez mayor: jóvenes sin techo (la edad media de los sin techo disminuye), mujeres con o sin hijos maltratadas, mujeres solas, hombres solos, familias... Estas situaciones son reflejo del incremento de la pobreza extrema (que implica marginalidad económica, social y psíquica) asociada a la ausencia de redes familiares y sociales de apoyo ante las mismas.

PROPUESTAS

1. Desarrollar ayudas específicas al alojamiento en la estructura de los salarios de integración.
2. Destinar ayuda pública a viviendas dedicadas a casas de acogida, tuteladas o semituteladas.
3. Desarrollar una regulación de los alojamientos temporales (albergues y casas de acogida), que defina las condiciones de las mismas, así como los derechos de los usuarios (autonomía, asesoramiento, información, privacidad, seguridad), en forma similar a la legislación de otros países.

2. *Chabolismo*

El chabolismo es otro buen ejemplo de la permanencia de los procesos de exclusión social en el terreno residencial. Es un fenómeno que se reproduce continuamente porque los procesos sociales que lo provocan siguen existiendo. Por tanto, cualquier medida de intervención sobre este proceso de exclusión residencial debe partir de esta premisa de permanencia de los fenómenos de desigualdad que se encuentran en la raíz del chabolismo.

En cierta medida esta problemática se concentra en las grandes ciudades, aunque también existen algunos ejemplos de chabolismo en otros ámbitos territoriales que no se pueden dejar al margen y que requieren una intervención decidida por parte de las Administraciones locales.

Aunque el chabolismo no es un fenómeno nuevo, y en cierta medida se puede plantear como una manifestación residencial de algunos de los procesos de desigualdad que afectan a las llamadas sociedades post-industriales, sí lo es en cierta medida los sujetos afectados por este proceso de infraalojamiento. En este sentido, además de los sujetos tradicionales, aparecen con notable fuerza otros nuevos sujetos, entre los que cabe destacar la presencia creciente de «inmigrantes económicos» asociados a una problemática muy compleja de incorporación e integración a una sociedad ajena.

Además, es necesario entender el chabolismo como una manifestación territorial de los procesos más generales de exclusión social que tienen como protagonistas los sectores sociales más desfavorecidos estructuralmente, o que se encuentran sometidos a procesos de reorganización en distintos terrenos de su vida que les lleva a situaciones de desprotección que sólo puede ser resueltas por el apoyo familiar, y en menor caso por las políticas asistenciales del «emergente» Estado de Bienestar de nuestro país.

Entre los factores principales que provocan que algunas personas no tengan otra salida residencial que el chabolismo, se encuentra la política de vivienda aplicada en España, especialmente la que se ha desarrollado a partir de la mitad de la década de los años ochenta. La falta de intervención directa basada en la administración de un patrimonio público de viviendas construidas y de un patrimonio de suelo en el que construir nuevas viviendas públicas, ha permitido que el crecimiento del fenómeno del chabolismo siempre haya ido por delante de las medidas de política de vivienda tomadas para solucionarlo. De esta forma la intervención sobre esta problemática siempre ha ido dirigida a la solución de problemas existentes, sin que existiesen apenas medidas de prevención residencial capaces de generar alternativas suficientes para que las familias que lo necesitasen no se vieran obligadas a construirse su propia chabola para conseguir tener un techo en el que resguardarse (7).

(7) Las políticas residenciales aplicadas ante el fenómeno de los inmigrantes económicos extranjeros es un buen ejemplo de lo que estamos planteando. La prevención siempre se sitúa en un segundo plano, lo que hace que la intervención posterior sea siempre menos eficaz y tenga mayor coste.

Desde este análisis una intervención sobre el chabolismo debería construirse sobre tres elementos: 1) La prevención de las situaciones residenciales precarias que pudiesen terminar en el desarrollo del fenómeno del chabolismo. 2) La intervención sobre las situaciones existentes para su resolución definitiva, y 3) El desarrollo de políticas sociales dirigidas a la modificación de los elementos estructurales que producen estos fenómenos de infravivienda. El principio regulador de la intervención debe ser el de transformar las condiciones de vida de los chabolistas, dotándoles de los elementos apropiados para que se sitúen en un plano de igualdad con grupos sociales que poseen los niveles de bienestar suficiente. En este sentido es preciso cambiar los principios que regulan la «cultura de la vivienda» en nuestro país, rompiendo los elementos que hacen que esta política parta siempre de la base de la permanencia de estos grupos sociales en la precariedad y pobreza. De igual manera, se debe transformar las bases de la «cultura asistencial» de los chabolistas, que deben comprender que la cooperación del grupo y su participación resulta imprescindible para evitar los efectos perversos que a veces tiene la intervención sobre estos grupos sociales.

PROPUESTAS

Algunas medidas concretas que se podrían desarrollar para avanzar en el camino planteado podrían ser:

1. Es necesario que exista siempre un mínimo de vivienda pública disponible para dar una alternativa distinta a las situaciones de precariedad que vayan surgiendo, que pudiesen convertirse en potenciales chabolistas. Éstas viviendas deben tener un carácter rotativo basado en alquileres baratos y subvencionados en los momentos de mayores dificultades, pero modificables en situaciones en las que se logra superar la situación.

2. La política de prefabricados o «casas bajas» asociadas al antiguo núcleo chabolista (por ejemplo, La Celsa) refuerza el chabolismo que se intenta eliminar. El chabolismo no sólo son unas casas de lata, son la expresión de la exclusión social y territorial. Si siguen en el mismo sitio sufrirán la misma exclusión.

Los prefabricados no sólo mantienen el problema de exclusión que se pretende resolver (el chabolismo no es un problema de forma

de promoción de alojamiento) sino que además incrementa el problema a unos precios muy elevados. La instalación, urbanización y montaje de un prefabricado, siempre de carácter temporal, cuesta tanto como una vivienda nueva.

3. Es necesario un cupo de promoción pública para los chabolistas (legales o no) en forma de vivienda en alquiler que permita un mínimo control del patrimonio, esta vivienda pública puede tener distintas formas (casas bajas o bloques de pisos de media altura, cuatro plantas) siempre integrados en la ciudad, o bien en pisos aislados, en función del análisis social de cada caso.

4. Las operaciones de actuación sobre el chabolismo deben tener en consideración las especificidades culturales de los colectivos sobre los que se desea intervenir, permitiendo que la integración en todos los terrenos se realice respetado los elementos que pueden ser considerados como propios.

5. La transformación de la «cultura residencial asistencial» debe intentar desarrollarse partiendo de la participación de los propios usuarios de las nuevas viviendas. Esta participación debe ser real, promoviendo medidas concretas que vayan paliando progresivamente los distintos campos de realidad que hacen que estos grupos se conviertan en sujetos de los procesos de exclusión residencial.

3. *Gitanos*

En relación con el colectivo gitano es necesario en primer lugar referirse a él como una comunidad diversa, viva e incluso diferenciada en su misma configuración. Sin embargo existen una serie de notas identificatorias que se unifican en este colectivo determinando su exclusión social (que en numerosas ocasiones se manifiesta como exclusión, expulsión física de un lugar en el que se encuentra asentada).

Las distintas «recomendaciones» (1969, 1975, 1984 y 1987) realizadas en el ámbito de la Unión Europea sobre alojamientos y estacionamiento de la población gitana (y otros colectivos nómadas), han evolucionando con el paso del nomadismo al sedentarismo: de plantear la necesidad de contar con terrenos próximos a las áreas urbanas

dotados de instalaciones adecuadas, se ha pasado a insistir en la necesidad de contar con alojamientos apropiados para las poblaciones «que deseen sedentarizarse».

El tema de la vivienda es en sí mismo uno de los aspectos capitales a reseñar en el colectivo gitano. El abanico de situaciones que se dan es bastante amplio, aunque se pueden extraer algunas líneas comunes, lo que puede ser una explicación para que abordemos este colectivo de una forma diferenciada en el conjunto de situaciones y colectivos en relación con el alojamiento. Se observa la incidencia de determinadas políticas sociales que han ido favoreciendo el modelo de vivienda de protección oficial, y los casos, bastante extendidos, de vivienda en alquiler (con ayudas, a la hora de su pago, de instituciones como Cáritas).

En el «perfil del gitano actual» que realiza Edurne GOICOCHEA («Encuentro estatal: La promoción y el desarrollo del pueblo gitano». Majadahonda, 14 a 16 de diciembre de 1990. Cáritas), y en relación con las condiciones de alojamiento se expresa lo siguiente:

- Residen en hábitats degradados, peligrosos e insalubres.
- Residen a veces en chabolas e infraviviendas.
- Sus viviendas tienen un alto nivel de hacinamiento.
- Las viviendas carecen de las dotaciones necesarias en proporción considerable.
- Raramente detentan la propiedad de su vivienda.

Asimismo afirma que el tipo de vivienda predominante es el piso, aunque todavía un buen número habita en chabolas e infraviviendas, con viviendas infradotadas y de tamaño inferior al necesario para el tamaño medio familiar (más de seis miembros), y con un régimen tenencia predominante en alquiler.

Sin embargo, el fenómeno de las chabolas, casa de derribo (ruinas o infraviviendas) y los prefabricados está lejos de haber desaparecido. Las familias alojadas en estas infraviviendas carecen en la mayoría de las ocasiones de electricidad, agua corriente, y son bastante frecuentes las que carecen de instalaciones sanitarias. Esta situación se agrava notablemente en la temporada de invierno, dado

que con las lluvias y el frío el entorno se vuelve absolutamente inhóspito.

Las encuestas y trabajos que han servido de base para los estudios hasta ahora editados para diversas provincias y Comunidades Autónomas por la Fundación FOESSA sobre «Las condiciones de vida de la población pobre de...»), permitirían un análisis más detallado del hasta ahora presentado en relación con las variables pobreza, condiciones de alojamiento y tipos de familia (paya y gitana).

Sólo en el caso de la provincia de Almería se presentan resultados derivados del cruce de datos sobre tipos de familia (paya/gitana) y tipos de barrio. Los resultados son claros y muestran la segregación física de los gitanos en relación al resto de las familias, aspecto que habría que añadir a los expuestos anteriormente sobre las condiciones de alojamiento de este colectivo.

Aunque la calificación de tipos de barrio pueden significar hechos diferentes para cada ciudad y/o provincia, los siguientes datos de Almería muestran claramente para el caso señalado la significativa mayor proporción de familias gitanas en barrios marginales y deteriorados respecto al resto de población, lo que supone una manifestación añadida de exclusión derivada de la pobreza extrema.

SITUACIONES DE ALOJAMIENTO EN ALMERÍA

	Familias payas	Familias gitanas
Barrio antiguo en buenas condiciones ..	100	—
Barrio obrero en buenas condiciones....	87,2	11,8
Barrio antiguo deteriorado.....	95,5	4,5
Barrio obrero deteriorado.....	77,2	20,4
Suburbio, zona marginal.....	44,2	53,6
Medio rural.....	93,4	5,4

FUENTE: «Las Condiciones de vida de la población pobre de la provincia de Almería». EDIS. Edit. Fundación FOESSA. Madrid, 1995.

Los diversos estudios sobre pobreza y condiciones de alojamiento establecen claramente una fuerte correlación entre las dos situaciones.

Por otra parte la tendencia progresiva de dejar fuera de mercado a toda forma de economía que no siga pautas formales, está afectando especialmente a la comunidad gitana, lo que implica el mantenimiento de sus condiciones de pobreza y el alejamiento de su integración residencial.

Los problemas de una parte importante de la comunidad gitana en relación con el alojamiento pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Ocupan alojamientos en mal estado.
- Con independencia del tipo de vivienda, el problema de hacinamiento está generalizado.
- Segregación física de los espacios ocupados por los gitanos, que además tienen cualidades más deprimidas y menores servicios y equipamientos.
- En un alto porcentaje ocupan chabolas e infraviviendas en zonas de las periferias urbanas.
- Bajo equipamiento doméstico.
- Problemas higiénicos y sanitarios como consecuencia de las características del alojamiento.
- Programas de realojamiento poco integrales que en ocasiones perpetúan sus problemas de alojamiento.

Todo lo anterior está afectando seriamente a la formación, educación, salud, trabajo, participación en la vida social, de unas familias gitanas que en su inmensa mayoría tienen desde hace tiempo un carácter sedentario y que sufren una exclusión radical, racial, como consecuencia de la ignorancia de la inmensa mayoría de la población.

PROPUESTAS

1. Para este colectivo no son válidas las propuestas expuestas para las situaciones de chabolismo sin más.
2. Resulta necesario en este caso que la vivienda pública, en alquiler y con programas de realojamiento específico, se encuentre directamente vinculada a programas de desarrollo social (educación, salud, formación y empleo).

Así entre los objetivos del año Europeo Contra el Racismo (a celebrar durante el próximo 1997 mediante declaración de la Unión Europea), se encuentra el de «dar a conocer las ventajas de las políticas de integración, sobre todo en los campos de la educación, la formación, la vivienda y el empleo».

4. *Alojamiento indigno en el «chabolismo vertical»: necesidades de rehabilitación (o remodelación) estructural, habitabilidad y de adaptación a nuevas necesidades (mayores) y normativas. Los ancianos urbanos*

Una parte muy importante de los problemas residenciales se concentra actualmente en los habitantes que residen en viviendas que se encuentran en mal estado, ya sea porque no tienen las instalaciones y equipamientos necesarios, o bien porque el estado arquitectónico en que se hallan provoca situaciones de humedades, falta de ventilación, escaso espacio, etc. En algunos casos las condiciones están tan deterioradas que hacen peligrar la integridad física de los usuarios de estas viviendas. También habría que considerar todas las situaciones derivadas de viviendas con problemas de accesibilidad que impiden su utilización autónoma y libre a personas con situaciones de minusvalías físicas de todo tipo. Estas viviendas, que en otros momentos podrían ser habitadas porque las propias características de sus habitantes lo permitía, se convierten con el paso del tiempo, sobre todo por el envejecimiento de su población, en verdaderas trampas que bloquean la movilidad restringida de algunos ancianos, dificultando además la accesibilidad de las asistencias que en muchos casos son necesarias.

Hay dos hechos característicos que se producen en estas viviendas. El primero es el de su concentración espacial en las zonas centrales de la mayoría de las ciudades de nuestro país, y el segundo la elevada edad media de sus habitantes, lo que agrava en muchas ocasiones los problemas de adaptación de las viviendas a las necesidades de las personas que habitan en ellas.

Aunque estos dos rasgos suelen definir la mayoría de las situaciones que tratamos de acotar, es también cierto que en ocasiones estas características se extienden a otras zonas de la ciudad y a otros tipos de personas. Respecto al primer tema, habría que indicar el problema que

existe en barrios modernos construidos en España en el período desarrollista y que se encuentran en situaciones de alto deterioro, que en algunos casos llega a suponer un verdadero peligro para sus habitantes. El perfil social de estas personas suele ser distinto al que encontramos en los barrios más antiguos, aunque también es cierto que las dificultades de cambio de vivienda están llevando a estos barrios a que sus habitantes sean cada vez mayores (8), lo que llevará a que poco a poco crezca la proporción de hogares unipersonales femeninos, formados por viudas cuyos únicos ingresos son las pensiones de viudedad (9).

Otro hecho característico en cuanto a los barrios centrales de la ciudad es la transformación de los perfiles sociales de sus habitantes, debido sobre todo a la presión de los «inmigrantes extranjeros económicos», que acuden a estos barrios en busca de habitaciones en alquiler, pensiones, pisos compartidos, etc. En determinadas ocasiones este fenómeno de transformación de los habitantes del barrio está propiciando la formación de guetos que produce la expulsión del tejido social del antiguo barrio. Además las condiciones residenciales de estos grupos sociales suelen ser muy malas, con graves problemas de hacinamiento, que supone un gravísimo deterioro en el bienestar social de las personas que se ven sometidas a ellas.

La intervención pública sobre esta problemática debe adoptar como principio rector el de la recuperación del tejido social de los barrios tradicionales, para lo cual cualquier medida de rehabilitación que se realice debe considerar que se debe respetar el que los habitantes de esos barrios continúen residiendo en ellos. La recuperación del tejido social también implica la atracción de actividades y nuevos habitantes (especialmente jóvenes) que puedan recuperar estos barrios, muchos de los cuales se encuentran en situaciones de deterioro muy alarmantes.

Las políticas de rehabilitación en el terreno residencial deben combinar por tanto aspectos de intervención sobre el parque de viviendas, con medidas tendentes a la atracción de nuevos habitantes y activida-

(8) Algunos datos sobre el equipamiento de la población anciana son significativos. El 98% posee agua corriente y electricidad, pero sólo el 75% cuenta con agua caliente y sólo el 37% con algún sistema de calefacción.

(9) El alquiler de vivienda es mayoritario en ancianos sólo en áreas urbanas con bajos ingresos y viviendas de renta antigua, con altos niveles de deterioro y problemas de confort y seguridad.

des económicas que sean capaces de recuperar los aspectos tradicionales de la vida de esos barrios. La iniciativa pública debe ser el motor de estas iniciativas para asegurar su carácter social y no especulativo o simplemente «arquitectónico», como muchas veces está sucediendo.

La solución de esta problemática residencial debe ser por tanto el principio regulador de las políticas de rehabilitación y reestructuración urbana que se desarrollan en los cascos antiguos de nuestras ciudades. No siempre esta intervención supone la demolición y nueva construcción. En muchos casos es posible intervenir sobre aspectos concretos que mejoren o simplemente introduzcan los equipamientos e instalaciones necesarias para que estas viviendas reúnan los criterios mínimos de habitabilidad.

En aquellos casos en que la solución más viable y eficaz sea la demolición y nueva construcción será necesario tener en cuenta que en estas nuevas viviendas deben residir los habitantes antiguos. Es muy importante aprovechar estas circunstancias para adecuar esas viviendas a las nuevas situaciones personales, haciendo que prime la solución de estas necesidades. Las soluciones arquitectónicas que se adopten deben siempre tender a evitar todas aquellas barreras que en poblaciones envejecidas y en muchos casos con problemas de incapacidad física puedan suponer para su vida.

PROPUESTAS

1. Inclusión en los programas de vivienda de ayudas más desarrolladas en materia de rehabilitación. Hasta la fecha los programas de vivienda se centran sobre todo en la producción de nueva vivienda, olvidando el despilfarro que representa la no intervención sobre el patrimonio residencial edificado.
2. Dirigir las ayudas de rehabilitación a los elementos estructurales de los edificios que garanticen la seguridad y la existencia de las instalaciones básicas así como las adecuadas condiciones de accesibilidad, especialmente importantes para las personas mayores.
3. Ayudas a la rehabilitación sobre la base de áreas de rehabilitación determinadas previamente, de manera que puedan en algunos casos ir acompañadas de inversión en desarrollo social.

4. Consideración de preferentes no sólo las Áreas de Rehabilitación de espacios centrales históricos de la ciudad, sino también las de una periferia deprimida física y socialmente.

5. Intervención pública directa en actuaciones de rehabilitación y/o reposición en aquellas áreas más deprimidas física y socialmente, de manera que se asegure la viabilidad no sólo económica sino organizativa de las actuaciones.

5. *Jóvenes: necesidades de vivienda usadas y/o nuevas, accesibles a las condiciones económicas y sociales de los jóvenes*

Los jóvenes son actualmente los sujetos más importantes de la problemática residencial española, aunque es necesario formular esta tesis con sumo cuidado para evitar soluciones que no abordan las raíces de los problemas de vivienda en la actualidad. Cuando se plantea que el problema de la vivienda es principalmente un problema de los jóvenes, se quiere hacer referencia a una situación caracterizada por lo que normalmente se viene definiendo como bloqueo de la emancipación. Es decir, lo que está ocurriendo es que un proceso vital para la sociedad como es el de la transformación de sus poblaciones juveniles en adultas, se encuentra bloqueado porque las condiciones de acceso a la vivienda que se producen son incompatibles con las características económicas de los jóvenes con necesidades de vivienda.

La exclusión residencial (10) actualmente tiene como uno de sus componentes principales el que afecta a los jóvenes que se encuentran en edades de emanciparse y que no pueden hacerlo porque les resulta imposible adaptarse a las condiciones del mercado inmobiliario.

El problema de vivienda en esta situación se convierte en un elemento que caracteriza una crisis social más profunda que afecta a uno de los mecanismos de reproducción de la sociedad más importante, como es el que permite el normal desarrollo de la institución

(10) La exclusión residencial de los jóvenes no supone necesariamente exclusión social, lo cual se debe esencialmente a las estrategias familiares de solidaridad y apoyo que se ponen en marcha para que el retraso de la emancipación pueda ser soportado por la sociedad sin que se produzcan situaciones de conflicto manifiesto.

familiar, con todas las consecuencias que se deriva de ello. Esta crisis social es una manifestación de los procesos actuales de exclusión social que se desarrollan como consecuencia de la instauración paulatina de un nuevo modelo de sociedad basado en una sociedad organizada sobre el principio del «fin del empleo», como ha sido denominada por el sociólogo norteamericano Jeremy RIFKIN (11). Esta sociedad choca con el modelo residencial, basado en otros principios (estabilidad, propiedad, mercado) que resultan incompatibles. Por eso el problema del empleo debe constituir el ámbito de actuación inicial de cualquier política contra la exclusión social, incluida la exclusión residencial.

No obstante, la propia situación residencial y el modelo que domina en nuestro país incide muy negativamente sobre el problema de la accesibilidad de los jóvenes, tanto porque se sitúa en unos niveles y condiciones que resultan imposibles cumplir, como porque las alternativas residenciales que se ofrecen son tan escasas que las posibilidades se reducen drásticamente. Esto lleva a que en la mayoría de las ocasiones la decisión de la emancipación deba desarrollarse con pautas de permanencia y estabilidad, impidiéndose el desarrollo de alternativas y experiencias «diferentes» que a veces resultan esenciales para la consecución de la autonomía personal (12).

Por tanto, la intervención sobre este proceso de exclusión residencial debe desarrollarse unido a otro tipo de actuaciones en el mundo del trabajo para lograr construir un escenario de jóvenes con empleos estables, que puedan hacer frente mínimamente a los requisitos necesarios actualmente para el acceso a la vivienda. Es muy importante incidir sobre el empleo estable, pues en un sistema basado en la constitución de créditos hipotecarios es inviable hacerlos frente y acceder a ellos si el empleo que existe es eventual y precario

Junto a la construcción de un nuevo escenario para los jóvenes en materia de empleo el segundo aspecto sobre el que se debe incidir es la mejora en la accesibilidad residencial vía disminución del coste de

(11) Recientemente ha sido publicado un artículo de opinión de Gianni VATTIMO en el que se discute esta tesis de Jeremy RIFKIN (Vattimo, 1996).

(12) La consecución de la autonomía personal constituye una de las necesidades más importantes a las que se enfrenta cualquier persona en su vida, lo que hace que pueda ser considerada como una de las necesidades de primer orden (GOUGH, I., y DOYAL, 1994).

la vivienda y la ampliación de las alternativas, especialmente en lo que respecta al régimen de alquiler.

PROPUESTAS

La intervención sobre estos dos aspectos generales forman parte de los términos principales que debe emplear actualmente la política de vivienda. Por tanto la incidencia sobre el coste sólo puede ser viable por la vía de una triple intervención:

1. Política de suelo activa dirigida a la reducción del precio del suelo, lo que sólo se puede conseguir por el empleo de los instrumentos antiespeculativos de la legislación actual, y la formación de un patrimonio de suelo público suficiente para paliar por sí mismo las necesidades que vayan surgiendo, interviniendo de esta forma sobre el sistema de precios que regula el mercado del suelo.

2. Política de reducción de la fiscalidad de la vivienda, que supone un aumento real de los costes, cuando ésta se trate de primera vivienda o de situaciones en las que exista necesidades residenciales.

3. Política económica que reduzca los tipos de interés, especialmente en aquellos casos que suponga el acceso a una primera vivienda o que impliquen situaciones en las que existan necesidades residenciales.

4. Política activa en materia de alquiler dirigida a los jóvenes en una doble dirección: como medio de recuperación de las zonas centrales de las ciudades con problemas de deterioro y envejecimiento y abandono de la población y como instrumento de utilización residencial del parque de viviendas, que se encuentra en estos momentos infrutilizado o sin utilizar. En definitiva, las acciones deben dirigirse básicamente a fomentar el alquiler (13), desde los fondos de inversión inmobiliaria, pasando por la fiscalidad a la vivienda en alquiler, hasta los avales tutelados públicamente, de manera que la respuesta sea rá-

(13) Ver «El alquiler en la política de vivienda: razones socioeconómicas para la existencia de una oferta adecuada de vivienda en alquiler» y «Necesidades de alojamiento de la población joven e interdependencia con otros problemas que afectan a la juventud», en *Ventajas socioeconómicas de la vivienda en régimen de alquiler*, 1994.

pida (la juventud es una situación temporal) y se realice con los recursos ya existentes (vivienda desocupada fuera de mercado en los centros urbanos).

Un aspecto muy importante en la puesta en práctica de estas medidas lo constituye las políticas activas de promoción pública de viviendas, especialmente en régimen de alquiler, que permitan una movilidad residencial suficiente para que puedan ser ocupadas por nuevas personas que se encuentren en situaciones de dificultad. También en este sentido, y especialmente por su incidencia sobre la estructura de precios del mercado de viviendas tanto nuevas como usadas, se debería incidir sobre la construcción de viviendas de protección oficial en régimen general, sobre todo cuando la base de estas promociones se constituyan sobre cooperativas y la autoorganización de los colectivos con necesidades de vivienda, y particularmente los jóvenes.

6. *Inmigrantes (extracomunitarios)*

En primer lugar, nos referimos a los inmigrantes extracomunitarios, y entre éstos existen profundas diferencias culturales, formativas, económicas, sociales (polacos, sudamericanos, argelinos, chinos... Resulta interesante comprobar cómo el «paisaje» de la ubicación de cada etnia o colectivo contiene referencias del lugar y país de origen: polacos en Móstoles o Alcalá de Henares y magrebíes en Lavapies, por ejemplo.

El problema de alojamiento de los inmigrantes extracomunitarios (principalmente de los africanos) es la mayor componente o expresión de la exclusión; es la representación de una situación grave y límite. Las consecuencias de esa exclusión son diversas y todas ellas muy graves.

Sería necesario distinguir entre el medio rural y el urbano, en ocasiones compartido por los inmigrantes como consecuencia de la localización de la oferta de trabajo y del nivel de movilidad. El término de «acogida» (tutelados o semitutelados) parece que no se ajusta bien a las características de las necesidades de los inmigrantes, aunque se pueda utilizar puntualmente. De hecho este sistema no es utilizado por todas las organizaciones que trabajan con inmigrantes, ese modelo es quizá una copia literal de otros más utilizados con transeúntes y con personas sin hogar con problemas transitorios.

PROPUESTAS

1. Medio rural

El problema del alojamiento de los trabajadores temporales en el campo (temporeros) está directamente relacionado con las condiciones de trabajo y por tanto debe ser garantizado con unas condiciones dignas durante el período laboral por parte de los empresarios, individualmente u organizados, pudiendo utilizarse por estos mecanismos intermedios tanto públicos (Ayuntamientos) como de entidades sin ánimo de lucro) que organicen ese alojamiento, implicando necesariamente a los Sindicatos.

2. Medio urbano

Para los inmigrantes en el medio urbano (la gran mayoría) se produce un agrupamiento por etnias, nacionalidades, incluso pueblos del origen de la emigración, situación natural y expresión del apoyo mutuo que se genera por dicha asociación. Las soluciones de alojamiento deben ser rápidas y efectivas, y por tanto la fórmula de cesión debe ser el alquiler. Para esos casos existen diversas soluciones:

- Pisos compartidos.
- Pensiones completas.
- Edificios públicos desocupados disponibles temporal o definitivamente.
- Pisos individuales para familias más o menos amplias.
- Vivienda pública en alquiler a través de cupos establecidos previamente en función de necesidades.

3. En todos los casos

Resulta adecuado que entre los inmigrantes y los propietarios de los recursos de alojamiento (públicos y privados) existan organizaciones intermedias que entre otras cuestiones aporten información de las

ofertas, análisis de las necesidades, avalen los alquileres, obtengan subvenciones para el pago de las rentas, sirvan de elementos para la resolución de posibles conflictos con los caseros, así como para proporcionar ayuda en otros aspectos relacionados con la salud, la educación, empleo...

7. *Desahuciados y situaciones de inseguridad residencial*

En una situación como la que nos encontramos actualmente, la inseguridad residencial se convierte en un problema de primer orden, que en determinadas situaciones conduce al desarrollo de procesos sociales de exclusión residencial. Si la inseguridad muchas veces se produce por la incapacidad de pago de la vivienda, es lógico pensar que esta situación se agrava cuando se produce la expulsión.

Sin embargo, la inseguridad residencial procede muchas veces del desarrollo de otros procesos sociales, entre los que es interesante destacar por su incidencia actual: la falta de vivienda cuando se produce un proceso de separación familiar (14), divorcios, separaciones, etc.

La inseguridad residencial también procede de otras circunstancias de desestructuración social derivadas de procesos de marginación: población carcelaria que cumple su pena, personas sometidas a tratamientos de desintoxicación, etc. El elemento común con los casos anteriores es doble: por un lado, la ausencia de un lugar en el que vivir empezando si se desea una nueva vida, la escasez de recursos económicos que impide las alternativas estables y el acceso al mercado residencial.

En todos estos casos habría que incluir otro tipo de situaciones, como son los casos de agresiones físicas y malos tratos a mujeres, madres solteras..., que implican la pérdida del lugar habitual de residencia y que obligan a la reconstrucción de una nueva vida.

(14) Como se señala en el Informe FEANTSA de Jesús LEAL, Luis CORTÉS, Óscar LÓPEZ y M. José HERNÁN es muy significativo la incidencia de los procesos de separación familiar en la inseguridad residencial, como se demuestra por la elevada presencia de mujeres separadas con cargas familiares entre las solicitantes del IMI en Madrid.

PROPUESTAS

La intervención sobre estas situaciones debe constituir uno de los objetivos de las medidas anti-exclusión en materia de vivienda, las cuales deben apoyarse en tres grandes objetivos:

1. La solución urgente de la situación de falta de vivienda, para lo cual es preciso contar con una amplia red de pisos tutelados y compartidos en los que se pueda dar cobijo a las personas implicadas en estas circunstancias.

2. La intervención sobre los elementos que impiden que estas personas se integren con normalidad en la sociedad: falta de trabajo, problemas psicológicos, construcción de nuevos entornos afectivos, etcétera.

3. La disposición de un conjunto de pisos en alquiler patrimonio público que permitan la integración social progresiva con normalidad, reconstruyendo las relaciones sociales y la vida.

4. Regulación de seguros de pago de préstamos hipotecarios por razón de pérdida de empleo, así como de renegociación de las condiciones del préstamo en esos supuestos. Para ello resulta esencial mantener la entidad financiera de carácter público especializada en préstamos a largo plazo, específicos de la adquisición de vivienda, oferta casi exclusiva de los promotores inmobiliarios en España.

5. Revisión de la Ley de Arrendamientos Urbanos, eliminando la posibilidad de expulsión en el supuesto de las viviendas con contratos anteriores a 1985 que no se hayan acogido a la actualización progresiva de la renta para igualarse con la de mercado, ya que ello implicaría en no muchos años una cascada de desahucios de una gran mayoría de personas mayores sin opciones de alojamiento alternativo.

VII. ANEXO ESTADÍSTICO

TABLA 1

DISTRIBUCIÓN DE LA DEDUCCIÓN POR ADQUISICIÓN
DE VIVIENDA HABITUAL. SIN APORTACIONES A CUENTAS
DE VIVIENDA

TRAMOS EN MILES DE PESETAS	Declarantes	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Importe en miles pesetas	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Media pesetas
< 0.....	22	0	0	1	0	0	61.118
0-400.....	22	0	0	0	0	0	22.513
400-600.....	32.578	1,15	1,15	538	0,40	0,40	16.514
600-800.....	68.675	2,41	3,56	1.338	0,99	1,38	19.483
800-100.....	166.573	5,86	9,42	4.037	2,97	4,36	24.236
1.000-1.400.....	465.370	16,36	25,78	13.896	10,24	14,59	29.860
1.400-1.800.....	448.896	15,78	41,56	15.759	11,61	26,20	35.106
1.800-2.200.....	365.100	12,84	54,40	14.615	10,77	36,97	40.030
2.200-2.600.....	299.022	10,51	64,91	13.532	9,97	46,94	45.254
2.600-3.000.....	254.975	8,96	73,88	12.584	9,27	56,21	49.354
3.000-3.400.....	184.035	6,47	80,35	10.049	7,40	63,61	54.604
3.400-3.800.....	124.335	4,37	84,72	7.447	5,49	69,09	59.895
3.800-4.200.....	88.584	3,11	87,83	5.821	4,29	73,38	65.712
4.200-4.600.....	65.495	2,30	90,14	4.645	3,42	76,80	70.921
4.600-5.000.....	50.222	1,77	91,90	3.833	2,82	79,63	76.321
5.000-5.400.....	39.178	1,38	93,28	3.193	2,35	81,98	81.500
5.400-5.800.....	31.517	1,11	94,39	2.749	2,03	84,00	87.223
5.800-6.200.....	25.676	0,90	95,29	2.375	1,75	85,75	92.499
6.200-6.600.....	21.016	0,74	96,03	2.020	1,49	87,24	96.117
6.600-6.700.....	17.172	0,60	96,63	1.736	1,28	88,52	101.095
7.000-7.400.....	14.217	0,50	97,13	1.557	1,15	89,67	109.517
7.400-7.800.....	11.567	0,41	97,54	1.306	0,96	90,63	112.907
7.800-8.200.....	9.470	0,33	97,87	1.142	0,84	91,47	120.591
8.200-8.600.....	8.002	0,28	98,15	1.016	0,75	92,22	126.968
8.600-9.000.....	6.819	0,24	98,39	917	0,68	92,89	134.477
9.000-9.400.....	5.637	0,20	98,59	803	0,59	93,49	142.452
9.400-9.800.....	4.804	0,17	98,76	706	0,52	94,01	146.961
9.800-11.000.....	4.804	0,17	98,76	706	0,52	94,01	146.961

TRAMOS EN MILES DE PESETAS	Decla- rantes	Porcen- taje	Porcen- taje acu- mulado	Importe en miles pesetas	Porcen- taje	Porcen- taje acu- mulado	Media pesetas
11.000-12.000..	5.679	0,20	99,32	974	0,72	95,93	171.509
12.000-13.000..	3.980	0,14	99,46	750	0,55	96,48	188.442
13.000-14.000..	2.856	0,10	99,56	603	0,44	96,92	211.134
14.000-15.000..	2.132	0,07	99,64	476	0,35	97,28	223.265
15.000-20.000..	5.522	0,19	99,83	1.422	1,05	98,32	257.515
20.000-25.000..	2.162	0,08	99,91	680	0,50	98,82	314.524
25.000-30.000..	971	0,03	99,94	376	0,28	99,10	387.230
>30000.....	1.650	0,06	100	1.221	0,90	100	740.000
Total.....	2.844.250	100		135.753	100		47.729
Desvi. típica							31.849

FUENTE: Memoria de la Administración Tributaria 1994. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid, 1995.

TABLA 2
DISTRIBUCIÓN DE LAS DEDUCCIONES POR APORTACIONES
A CUENTAS VIVIENDA. 1993

TRAMOS EN MILES DE PESETAS	Decla- rantes	Porcen- taje	Porcen- taje acu- mulado	Importe en miles pesetas	Porcen- taje	Porcen- taje acu- mulado	Media pesetas
< 0.....	2	0	0	0	0	0	15.828
0-400.....	1	0	0	0	0	0	14.100
400-600.....	1.529	0,63	0,63	39	0,17	0,17	25.507
600-800.....	2.931	1,20	1,83	89	0,38	0,55	30.365
800-100.....	6.598	2,71	4,55	239	1,02	1,57	36.223
1.000-1.400.....	26.481	10,88	15,43	1.226	5,24	6,81	46.297
1.400-1.800.....	33.287	13,68	29,11	1.909	8,16	14,97	57.350
1.800-2.200.....	30.681	12,61	41,72	2.122	9,07	24,05	69.163
2.200-2.600.....	29.565	12,15	53,87	2.383	10,19	34,24	80.602
2.600-3.000.....	28.133	11,56	65,43	2.598	11,11	45,35	92.347
3.000-3.400.....	22.329	9,18	74,61	2.358	10,08	55,43	105.603
3.400-3.800.....	14.347	5,90	80,51	1.677	7,17	62,60	116.889
3.800-4.200.....	9.957	4,09	84,60	1.266	5,41	68,01	127.147
4.200-4.600.....	7.437	3,06	87,65	1.048	4,48	72,49	140.917
4.600-5.000.....	5.612	2,31	89,96	847	3,62	76,11	150.927

TRAMOS EN MILES DE PESETAS	Decla- rantes	Porcen- taje	Porcen- taje acu- mulado	Importe en miles pesetas	Porcen- taje	Porcen- taje acu- mulado	Media pesetas
5.000-5.400.....	4.320	1,78	91,74	700	2,99	79,11	162.037
5.400-5.800.....	3.423	1,41	93,14	585	2,50	81,61	170.903
5.800-6.200.....	2.712	1,11	94,26	492	2,10	83,71	181.416
6.200-6.600.....	2.223	0,91	95,17	427	1,83	85,54	192.083
6.600-6.700.....	1.762	0,72	95,90	355	1,52	87,06	201.476
7.000-7.400.....	1.481	0,61	96,50	317	1,36	88,41	214.045
7.400-7.800.....	1.287	0,53	97,03	291	1,24	89,66	226.107
7.800-8.200.....	956	0,39	97,43	222	0,95	90,61	232.218
8.200-8.600.....	805	0,33	97,76	201	0,86	91,47	249.689
8.600-9.000.....	722	0,30	98,05	184	0,79	92,25	254.848
9.000-9.400.....	599	0,25	98,30	158	0,68	92,93	263.773
9.400-9.800.....	489	0,20	98,50	136	0,58	93,51	278.119
9.800-11.000.....	1.090	0,45	98,95	320	1,37	94,88	293.578
11.000-12.000...	576	0,24	99,19	192	0,82	95,70	333.333
12.000-13.000...	398	0,16	99,35	136	0,58	96,28	341.709
13.000-14.000...	302	0,12	99,47	113	0,48	96,76	374.172
14.000-15.000...	204	0,08	99,56	84	0,36	97,12	411.765
15.000-20.000...	602	0,25	99,80	277	1,18	98,31	460.133
20.000-25.000...	204	0,08	99,89	116	0,50	98,80	568.627
25.000-30.000...	99	0,04	99,93	69	0,30	99,10	696.970
>30000.....	173	0,07	100	211	0,90	100	1.219.653
Total.....	243.317	100		23.387	100		96.118
Desvi. típica.....							63.758

FUENTE: Memoria de la Administración Tributaria 1994. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid, 1995.

TABLA 3
TIPOS DE INTERÉS DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS
Variaciones de la cuota anual para la compra de vivienda ()*

AÑOS	TAE (%)	Tipo nominal (%) (**)	Cuota mensual por millón	Variación anual de la cuota (%)
1990	16,72	15,56	14.381	9,6 (***)
1991	16,04	14,97	13.975	-2,80
1992	15,02	14,07	13.364	-4,40
1993	14,00	13,17	12.764	-4,49
1994	10,42	9,95	10.715	-16,05
Ene.-octu. 1994.	10,47	10,00	10.746	—
1995	11,03	10,51	11.060	2,92

(*) La cuota incluye intereses y devolución principal de un préstamo a 15 millones.

(**) Se obtiene a partir del TAE correspondiente, suponiendo que los pagos son mensuales.

(***) Se obtiene comparando la cuota correspondiente a las Cajas de Ahorro, al no disponerse de un índice total para 1989.

FUENTE: Banco de España. Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales (105) 1995.

TABLA 4
ACCESIBILIDAD A LA VIVIENDA LIBRE EN ESPAÑA

AÑOS	Precio medio de la vivienda (TINSA) miles de pesetas (1) (a)	Renta Disponible familiar anual miles de ptas. (2) (b)	Tipo de interés medio de los préstamos a comprador (3) ©	Relación precio/ingresos familiares (4)=(1)/(2)	ESFUERZO EN % RENTA FAMILIAR	
					Sin bonificaciones fiscales (5)	Con bonificaciones fiscales (6)
1990	6.153,3	1.772,9	15,6	3,5	47,9	35,6
1991	8.526,6	1.907,0	15,0	4,5	60,0	47,6
1992	9.456,6	2.050,5	14,1	4,6	59,2	48,7
1993	10.291,7	2.180,9	13,2	4,7	57,8	47,6
1994	10.603,4	2.284,4	10,0	4,6	47,8	37,5
1995-II	10.866,1	2.376,8	10,6	4,6	48,8	38,1

(a) Se considera una superficie media por vivienda de 75 m. útiles, es decir, 90 m. construidos (coeficiente corrector 1,20).

(b) Ingresos de una familia con un solo perceptor. Se toma como ingreso el salario medio por persona ocupada, dato procedente de la Encuesta de Salarios del INE. Datos trimestrales desestacionalizados.

(c) Tipo nominal anual medio del Banco de España, para vencimientos mensuales.

FUENTE: Tinsa, Encuesta de Salarios del INE y Banco España. Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales (105) 1995.

TABLA 5
PRECIOS DE LAS VIVIENDAS

	Cifras	Tasas interanuales	
	absolutas (pts./m ²) 2.º trimestre 1995	1994/1993	1995/1994 (*)
I. MOPTMA			
1.1 Total nacional.....	108.253	0,7	2,2
1.2 Municipios de menos de 100.000 habitantes.....	84.702	1,3	2,7
1.3 Municipios de 100.000 a 500.000 habitantes.....	112.758	1,9	2,4
1.4 Madrid y Área.....	177.730	1,2	4,0
1.5 Barcelona y Área.....	145.025	3,3	1,7
II. TINSA			
2.1 Viviendas libres nuevas....	120.734	3,0	2,1
2.2 Viviendas libres usadas	97.823	5,8	8,7
III. SOCIEDAD DE TASACIÓN (**)			
(Viviendas nuevas en capitales)			
3.1 España.....	161.500	3,8	4,0
3.2 Madrid.....	237.000	4,7	2,0
3.3 Barcelona.....	235.400	3,5	6,7
IV. TECNIGRAMA (***)			
4.1 Viviendas nuevas.....	170.500	-1,6	2,5

(*) Primer semestre de 1995 sobre igual período de 1994, excepto en los datos de la Sociedad de Tasación, donde la variación al período junio 95/diciembre 94.

(**) Cifras absolutas a 30 de junio de 1995. Las tasas de crecimiento de 1994 se refieren a diciembre y las de 1995 a junio del 95 sobre diciembre 94, actualizadas.

(***) Datos correspondientes al primer semestre de 1995.

FUENTE: MOPTMA, TINSA, Boletín Sociedad Tasación. Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales (105) 1995.

TABLA 6
 VIVIENDAS INICIADAS EN ESPAÑA
 (1981-1995)

AÑOS	Promoción pública	V.P.O. (Distintos regímenes)	Viviendas libres	Total viviendas
1981	30,6	116,9	103,0	250,5
1982	19,4	115,7	91,0	226,1
1983	29,2	109,0	91,8	230,0
1984	14,0	106,3	80,2	200,5
1985	28,6	113,2	80,5	222,3
1986	13,2	109,3	92,2	214,7
1987	8,5	91,3	151,3	251,1
1988	9,7	65,3	194,1	269,1
1989	9,3	45,3	223,9	278,5
1990	12,9	35,6	190,8	239,3
1991	12,0	30,2	161,0	203,2
1992	12,2	37,7	160,6	210,5
1993	7,7	46,4	143,1	197,2
1994	10,9	43,7	179,6	234,2
1995	5,3	62,9	234,5	302,7

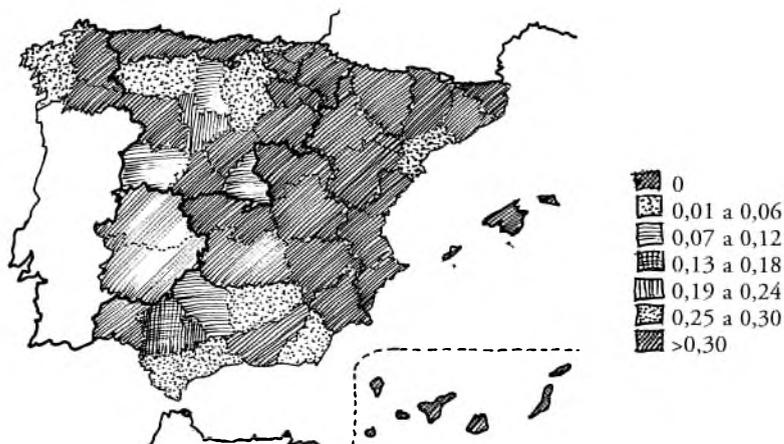
FUENTE: MOPU, MOPTMA.

TABLA 7
 VIVIENDAS INICIADAS EN ESPAÑA SEGÚN RÉGIMEN
 DE PROMOCIÓN
 (Porcentajes)

AÑOS	Promoción pública	V.P.O. (Distintos regímenes)	Viviendas libres	Total viviendas
1981	12	47	41	100
1982	8	52	40	100
1983	12	48	40	100
1984	7	53	40	100
1985	13	51	36	100
1986	6	51	43	100
1987	3	37	60	100
1988	4	24	72	100
1989	3	17	80	100
1990	5	15	80	100
1991	6	15	79	100
1992	6	18	76	100
1993	4	23	73	100
1994	4	19	77	100
1995	2	21	77	100

FUENTE: MOPU, MOPTMA.

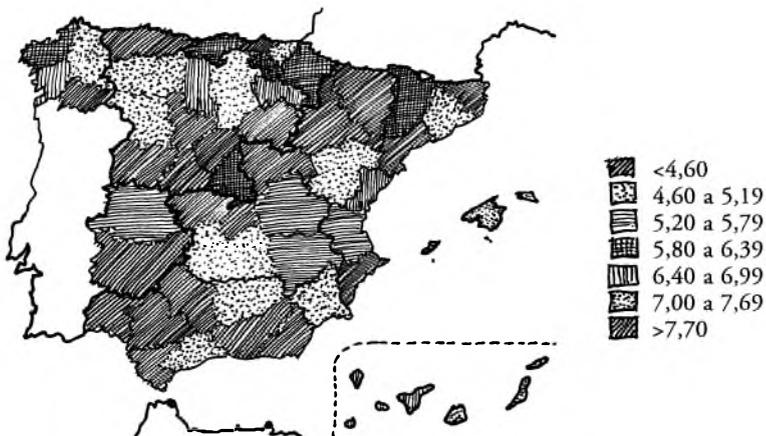
MAPA 1
 VIVIENDAS PÚBLICAS/1.000 HABITANTES.
 INICIADAS EN 1995
 $\bar{x}=0,14$



MAPA 2
 VIVIENDAS PROTEGIDAS/1.000 HABITANTES.
 INICIADAS EN 1995



MAPA 3
 VIVIENDAS LIBRES/1.000 HABITANTES.
 INICIADAS EN 1995
 $\bar{x}=6,10$



MAPA 4
 PERSONAS POR VIVIENDA PRINCIPAL. CENSO 1991.
 (Población y Vivienda)



BIBLIOGRAFÍA

- ALGUACIL, J., y DENCHE, C. (1991a): «La vivienda: cambios en la simbología, usos y lenguaje», en DOCUMENTACIÓN SOCIAL, núm. 85, octubre-noviembre, págs. 33-46.
- (1991b): «La experiencia de los barrios en remodelación y las políticas de realojamiento», en DOCUMENTACIÓN SOCIAL, núm. 85, octubre-noviembre, págs. 139-153.
- ALGUACIL, J.; DENCHE, C., y ALCÁZAR, M. (1989): *Estudio diagnóstico y plan de actuación en barriadas de titularidad pública*. Dirección General de Arquitectura y Vivienda. Junta de Andalucía (mimeo).
- ALGUACIL, J.; DENCHE, C., y VILLASANTE, T. R. (1989): *Alternativa de vivienda social y sistemas cooperativos*. SGV, Madrid (mimeo).
- ALGUACIL, J., y ALCÁZAR, M. (1991): *Estudio sociológico para el realojamiento de la población de la barriada «La Cuesta de Orinaza» de Badajoz*. Instituto Municipal de Bienestar Social. Ayuntamiento de Badajoz (mimeo).
- ALONSO, W. (1964): *Location and Land Use*. Harvard University Press, Cambridge.
- ANGEL, D. P. (1992): «Meeting the demand for affordable housing: State intervention in Massachusetts», en *Housing Studies*, volumen 7, núm. 4, octubre 1992, págs. 243-254.
- ARIMAH, B. C. (1992): «Hedonic prices and the demand for housing attributes in a third world city: the case of Ibadan, Nigeria», en *Urban Studies*, volumen 29, núm. 5, junio 1992, págs. 639-651.
- BASSETT, K., y SHORT, J. (1980): *Housing and Residential Structure. Alternative approaches*. Routledge & Kegan Paul, London, Boston and Henley.
- BERTRAND, M. J. (1981): *La ciudad cotidiana*. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid.
- BETTIN, G. (1982): *Los sociólogos de la ciudad*. Ed. Gustavo Gili, Barcelona.
- BURGESS, E. (1974): «El crecimiento de la ciudad: introducción a un proyecto de investigación», en *Theodorson, G.A.: Estudios de Ecología Humana*. Tomo 1. Biblioteca Universitaria Labor, Barcelona, págs. 69-82.
- CASTELLS, M. (1979): *La cuestión urbana*. Siglo XXI de España, Madrid.
- COLECTIVO EMIC (1994): «Jóvenes madrileños o el 25 por ciento en la sala de espera: la quiebra del proceso transicional», en *Economía y Sociedad*, núm. 11, págs 89-109.
- COLECTIVO EMIC (1995): Las características residenciales de los hogares madrileños. Informe monográfico del Tomo 8 de los Censos de Población.

- ción y Vivienda de 1981. Comunidad de Madrid (Consejería de Economía-Departamento de Estadística), Madrid.
- CORTÉS, L. (1992): «El problema de la vivienda en España: elementos para su comprensión», en *Política y Sociedad*, núm. 10, págs. 67-79.
- (1995): *La cuestión residencial. Bases para una Sociología del Habitar*, Editorial Fundamentos, Madrid.
- CORTÉS, L., y LEAL, J. (1993): *La Estructura Residencial de la Comunidad de Madrid*, Informe monográfico del Tomo 7 de los Censos de Población y Vivienda de 1991, Comunidad de Madrid (Consejería de Economía-Departamento de Estadística), Madrid.
- (1995): *La vivienda en Madrid. Análisis espacial de la dinámica residencial en la región*, Consejería de Política Territorial, Comunidad de Madrid.
- DAOLIO, A. (1977): «Utopía y conservadurismo del enfoque sociológico al problema de la vivienda», en INDOVINA, F. (ed.) (1977): *El despilfarro inmobiliario*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona, págs. 277-299.
- DURÁN, M. A. (1988): *De puertas adentro*, Instituto de la Mujer. Ministerio de Cultura, Madrid.
- ENGELS, F. (1975): «Contribución al Problema de la Vivienda», en MARX, C. y ENGELS, F.: *Obras escogidas*. Tomo 1, Editorial Akal, Madrid, págs. 572-667.
- FILION, P., y BUNTING, T. E. (1990): «Socio-economic change within the older housing stock of Canadian cities», en *Housing Studies*, volumen 5, núm. 2, abril 1990, págs. 75-91.
- FORREST, R.; MURIE, A., y WILLIAMS, P. (1990): *Home ownership. Differentiation and fragmentation*. Unwin Hyman, Londres.
- GAGO, V. (1982): «Construcción y vivienda en Madrid», en *Información Comercial Española*, núm. 591, noviembre, págs. 119-129.
- (1989): «La situación actual del mercado del suelo», en Alfoz. *Territorio, economía y sociedad*, núm. 64, 1989, págs. 69-86.
- GHEKIERE, L. (1991): *Marchés et politiques du Logement dans la CEE*. La Documentation Française, París.
- (1992): *Les Politiques du Logement dans l'Europe de Demain*. La Documentation Française, París.
- GUERRAND, R. H. (1991): «Espacios privados», en ARIES, P., y DUBY, G.: *Historia de la vida privada*, Tomo 8 («Sociedad burguesa: aspectos concretos de la vida privada»), Taurus, Madrid, págs. 27-113.
- HAWLEY, A. H. (1982): *Ecología Humana*. Editorial Tecnos, Madrid.
- (1991): *Teoría de la Ecología Humana*. Editorial Tecnos, Madrid.

- HARVEY, D. (1977): *Urbanismo y Desigualdad Social*, Siglo XXI Editores, España.
- HERNÁNDEZ, E., y LEÓN PANIAGUA, J. (1987): «Hacia la desaparición de la política de vivienda» en Alfoz, *Territorio, economía y sociedad*, núm. 46, noviembre 1987, págs. 86-93.
- (1989): «El problema de la especulación del suelo en Madrid», en Alfoz, *Territorio, economía y sociedad*, núm. 64, 1989, págs. 31-35.
- KEMENY, J. (1992a): *Housing and Social Theory*. Routledge, Londres y Nueva York.
- LEAL, J. (1987): «El boom inmobiliario madrileño: Precios altos para rentas bajas», en Alfoz, núm. 46, noviembre, págs. 23-84.
- (1989a): «Las necesidades de vivienda en Madrid», en Alfoz, *Territorio, economía y sociedad*, núm. 64, 1989, págs. 36-37.
- (1989b): «El impacto social y económico de los cambios en el sector inmobiliario», en *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, núm. 10, otoño 1989, págs. 113-116.
- LEFÈBVRE, H. (1978): *De lo Rural a lo Urbano*, Ediciones Península, Barcelona.
- LEHTINEN, J. (1992): «Contemporary features of the housing question and housing research», en LUNDQUIST, L.J. (Ed.): *Policy, organization, tenure en Scandinavian Housing & Planning Research*, Suplemento núm. 2, págs. 9-21.
- LIPIETZ, A. (1974): *Le tribut foncier urbain*, Maspero, París.
- (1978): *El capital y su espacio*, Siglo XXI Editores, México.
- LOJKINE, J. (1973): *La politique urbaine dan la région parisienne, 1945-1972*, Mouton, París.
- (1979): *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*, Siglo XXI Editores, México.
- LLES, C. (1990a): «Demanda potencial de vivienda en siete ciudades españolas», en Alfoz, *Territorio, economía y sociedad*, núm. 71, 1990, págs. 109-116.
- (1990b): «Malestar residencial y demanda de vivienda», en Alfoz, *Territorio, economía y sociedad*, núm. 72, 1990, págs. 33-82.
- MORRIS, D., y HESS, K. (1978): *El poder del vecindario*, El nuevo localismo, Gustavo Gili, Barcelona.
- OFICINA DE PLANEAMIENTO TERRITORIAL (1989): *Medidas sobre Política de Suelo*, Comunidad de Madrid, Consejería de Política Territorial, Madrid.

- PARK, R. E. (1974): «Ecología Humana», en THEODORSON, G. A.: *Estudios de Ecología Humana*, Tomo 1. Biblioteca Universitaria Labor, Barcelona, págs. 43-56.
- PAHL, R. E. (1975): *Whose City?* Penguin, Harmondsworth.
- (1980): «Employment, work and the domestic division of labour», en *International Journal of Urban and Regional Research*, volumen 4, núm. 1, marzo 1980, págs. 1-20.
- PANLAGUA, J. LEÓN (1989): «El “libro negro” de la vivienda en España», en Alfoz, *Territorio, economía y sociedad*, núm. 69-70, 1989, págs. 101-120.
- «La magia de los números. El caso de los programas de suelo y vivienda en Madrid», en Alfoz, *Territorio, economía y sociedad*, núm. 73, 1990, págs. 95-101.
- (1991a): «La vivienda en alquiler», en Alfoz, *Territorio, economía y sociedad*, núm. 79, 1991, págs. 89-98.
- (1991b): «Políticas de producción de viviendas: lo cuantitativo frente a lo distributivo», en Alfoz, *Territorio, economía y sociedad*, núm. 80, 1991, págs. 108-112.
- (1992): «Bases para el desarrollo de una política de vivienda distributiva», en Alfoz, *Territorio, economía y sociedad*, núm. 87-88, 1992, págs. 64-68.
- PEZEU-MASSABUAU, J. (1988): *La vivienda como espacio social*, Fondo de Cultura Económica, Méjico.
- REX, J., y MOORE, R. (1967): *Race, Community and Conflict*, Oxford University Press, Oxford.
- ROCHER, G. (1980): *Introducción a la Sociología*, Herder, Barcelona.
- RODRÍGUEZ, J. (1990a): *La política de vivienda en España: Una aproximación a los principales instrumentos*, Documento Interno núm. 68, Banco Hipotecario de España.
- (1990b): «La política de vivienda en España: una aproximación a los principales instrumentos», en *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, núm. 12, primavera 1990, págs. 11-24.
- (1991a): «Una aproximación a las necesidades de vivienda en España», en *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, núm. 14-15, marzo 1991, págs. 69-89.
- (1991b): «Vivienda: de política de estímulo a política social», en *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, núm. 17, diciembre 1991, págs. 95-101.
- (1992): «El Plan 1992-1995 da sus primeros pasos», en Alfoz, *Territorio, economía y sociedad*, núm. 87-88, 1992, págs. 57-59.

- RODRÍGUEZ, J. (1993): «Problemas y cuestiones de vivienda en los años noventa», en *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, núm. 23-24, diciembre 1993, págs. 7-16.
- ROSSI, I., y O'HIGGINS, E. (1981): *Teorías de la cultura y métodos antropológicos*, Editorial Anagrama, Barcelona.
- SAUNDERS, P. (1990): *A Nation of home owners*. London: Unwin and Hyman.
- SAUNDERS, P. (1991) «A nation of home owners», en *International Journal of Urban and Regional Research*, volumen 15, núm. 4, diciembre 1991, págs. 633-638.
- SAUNDERS, P., y WILLIAMS, P. (1988): «The constitution of the home: towards a research agenda», en *Housing Studies*, volumen 3, núm. 2, págs. 81-93.
- SOMMER, R. (1974): *Espacio y comportamiento individual*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- VALENZUELA, D. (1979): *El sector doméstico español, 1974-1976*, RUAER, Madrid.
- VILLASANTE, T. R. (1984): *Comunidades Locales*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid.
- (1985a): «Vecindades en busca de espacio», en Alfoz, *Territorio, economía y sociedad*, núm. 20, septiembre, págs. 21-25.
- (1985b): «Espacio, cotidianidad, saber, poder», en Alfoz, *Territorio, economía y sociedad*, núm. 22, octubre-noviembre, págs. 77-81.
- (1991): «Lo social y de calidad no es ni lo privado ni lo estatal», en DOCUMENTACIÓN SOCIAL, núm. 85, octubre-noviembre, págs. 47-64.
- VILLASANTE, T. R.; ALGUACIL, J.; DENCHE, C.; HERNÁNDEZ AJA, A.; LEÓN, C., y VELÁZQUEZ, I. (1989): *Retrato de chabolista con piso*. Editorial Alfoz IVIMA-SGV, Madrid.



Nivel socioeconómico, exclusión social y salud (*)

I. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE SALUD

Diversas investigaciones realizadas en España en la última década en los ámbitos locales, regionales y estatales han constatado la existencia de un distinto nivel de salud y de una diferente frecuencia de problemas de salud entre los grupos sociales. En todos estos estudios se ha observado que los grupos pertenecientes a los estratos socioeconómicos más bajos y aquellos que presentan algún tipo de exclusión social están asociados a un menor nivel de salud y a una mayor frecuencia de un amplio rango de problemas de salud, confirmándose de esta forma uno de los hallazgos más frecuentes en la historia de las investigaciones en salud pública.

1. Mortalidad

Aunque la mayor parte de la evidencia empírica acerca de las diferencias socioeconómicas en salud en la literatura especializada internacional procede de estudios basados en los datos que proporcionan las estadísticas de mortalidad, los estudios de este tipo realizados en España son muy pocos. La causa de esto radica en la ausencia de recogida de datos sobre las características socioeconómicas de los fallecidos en el boletín estadístico de defunción, como se hace en la mayor parte de los países de nuestro entorno. A ello hay que añadir, además, una interpretación restrictiva de la legislación en materia de confidencialidad, incluso cuando los fines son la investigación, lo que impide la realización de estos estudios uniendo diversas bases de datos sanitarios, como en otros países [1], [2].

(*) Documento redactado por Lourdes Rexach Cano, Inés Palanca Sánchez, Begoña Román Crespo, Enrique Terol García, Enrique Regidor Poyatos y Juan Luis Ruiz Jiménez, médicos; Francisco Angora Mazuecos, médico Atención Primaria.

No obstante, recientemente se ha llevado a cabo una investigación [3], aprovechando la calidad de la información contenida en los boletines estadísticos de defunción de ocho provincias españolas (Ávila, Badajoz, Córdoba, Guadalajara, Teruel, Toledo, La Rioja y Valencia). En este estudio, realizado sólo en los hombres de 30 a 64 años, la mortalidad en el grupo de trabajadores manuales fue 1,72 veces más alta que en el grupo de profesionales y directivos, aunque su tamaño varía según la causa de muerte (Tabla 1). Así, las causas de muerte que presentaron una mayor diferencia entre uno y otro grupo fueron el suicidio, el cáncer del sistema nervioso, la cirrosis hepática y los accidentes de tráfico. Sólo en el cáncer de colon y recto y en las leucemias la mortalidad fue más baja en el grupo de trabajadores manuales que en el grupo de profesionales y directivos.

TABLA 1
RAZÓN ENTRE LA MORTALIDAD DE LOS TRABAJADORES
MANUALES Y LA DE LOS PROFESIONALES Y DIRECTIVOS,
(Años 1988-90)

CAUSA DE MUERTE	Razón
Todas causas	1,72
Cáncer	1,39
Estómago	1,74
Colon y recto	0,85
Pulmón.....	1,61
Sistema nervioso	2,86
Leucemias.....	0,87
Enfermedades del aparato circulatorio	1,43
Enfermedades del corazón	1,40
Enfermedad isquémica del corazón	1,31
Enfermedades cerebrovasculares	1,66
Enfermedades del aparato digestivo	2,09
Cirrosis hepática	2,32
Accidentes y violencias	2,25
Accidentes de tráfico	2,18
Suicidio	3,74

FUENTE: Referencia [3].

Como alternativa a la falta de información sobre las características socioeconómicas de los individuos, se han realizado estudios en algunas ciudades españolas —Barcelona, Valencia, Málaga—, eligiendo los barrios como unidades de observación y de análisis. Utilizando indicadores de pobreza como la tasa de desempleo y la tasa de analfabetismo, se ha puesto de manifiesto una alta correlación entre la situación de pobreza de los barrios y la mortalidad en los mismos, observándose que a mayor grado de pobreza mayor mortalidad [4], [6]. Además, un estudio reciente en Barcelona ha mostrado que durante la última década las diferencias en la mortalidad prematura entre los barrios más ricos y más pobres se ha incrementado, debido fundamentalmente a las muertes por sida y a las muertes de sobredosis por drogas en éstos últimos [7]. Igualmente, en una investigación en las que se han analizado las zonas geográficas españolas con más de 50.000 habitantes, se ha encontrado una alta correlación entre indicadores de privación material —tasa de analfabetismo y tasa de desempleo— y mortalidad [8].

De igual forma, después de estudiar los últimos datos disponibles sobre mortalidad a nivel provincial, hemos obtenido una alta correlación entre la tasa de analfabetismo y la mortalidad por las principales causas de muerte, como la enfermedad isquémica del corazón, la enfermedad cerebrovascular, el cáncer de pulmón y la cirrosis hepática. En las figuras 1 y 2 aparece reflejada la distribución provincial de la mortalidad por estas enfermedades.

2. Morbilidad, incapacidad y percepción subjetiva de la salud

Los estudios sobre diferencias socioeconómicas en morbilidad se limitan, casi exclusivamente, a los datos sobre prevalencia de enfermedades crónicas obtenidos en las encuestas de salud por entrevista, ya que este tipo de encuestas constituyen la fuente de información más importante sobre morbilidad en la mayor parte de los países. A partir del análisis de los datos suministrados por este tipo de encuestas, se ha observado que los individuos pertenecientes a los estratos sociales más bajos y aquellos que presentan algún tipo de exclusión social refieren un mayor número de problemas de salud. Así, por ejemplo, con los datos de las encuestas realizadas en España en la segunda mitad de los años ochenta se ha comprobado que las personas de las clases socio-

FIGURA 1
 ENFERMEDAD ISQUÉMICA DEL CORAZÓN Y ENFERMEDAD
 CEREBROVASCULAR. TASA AJUSTADA DE MORTALIDAD POR 100.000
 HABITANTES DISTRIBUIDA EN QUINTILES
 (España, 1993)

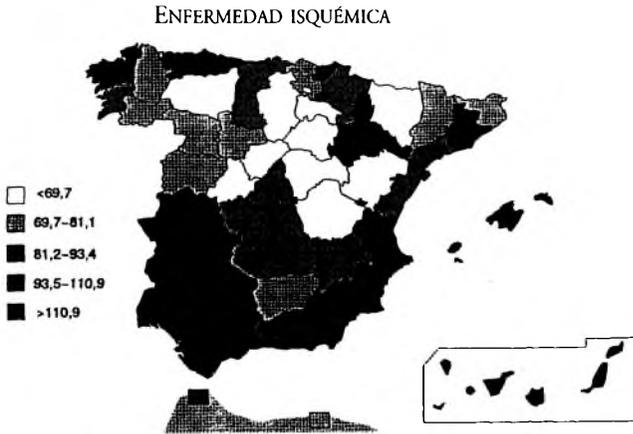


FIGURA 2
 TUMOR MALIGNO DE PULMÓN Y CIRROSIS HEPÁTICA.
 TASA AJUSTADA DE MORTALIDAD POR 100.000 HABITANTES
 DISTRIBUIDA EN QUINTILES
 (España, 1993)

TUMOR MALIGNO DE PULMÓN



CIRROSIS HEPÁTICA



económicas más bajas [9] y las personas sin empleo [10] declaran una mayor frecuencia de enfermedades crónicas (Tabla 2).

TABLA 2
PERSONAS QUE DECLARAN ALGÚN TRASTORNO CRÓNICO
(Razón en porcentajes)

	Razón
Clase IV-V/Clase I-II (1).....	1,10
Parados/empleados (2)	1,23

(1) Referencia [9].

(2) Referencia [10].

Las estimaciones de la última Encuesta Nacional de Salud de 1993 también reproducen estos hallazgos. En esta encuesta se preguntó a los entrevistados si el médico les había dicho que padecían alguna de las siguientes enfermedades crónicas: hipertensión, hipercolesterolemia, diabetes *mellitus*, asma o bronquitis crónica, enfermedades del corazón, alergia y úlcera de estómago. Después de analizar los resultados hemos observado que las personas sin estudios y las personas en paro son las que presentan un mayor número de enfermedades. Así, los entrevistados sin estudios declaran dos veces más enfermedades del corazón y asma o bronquitis crónica que los individuos con estudios superiores. Por su parte, las personas en paro declaran padecer estas enfermedades un 80% más que las personas con empleo. En el resto de enfermedades los resultados fueron similares. Únicamente hay que señalar la excepción que supone la alergia, ya que su frecuencia es mayor en los individuos con nivel de estudios más alto y en la que apenas se encontraron diferencias entre los individuos con empleo y los parados. En resumen, un bajo nivel de estudios, como reflejo de un bajo nivel socioeconómico, y el paro, como paradigma de exclusión social, están asociados a un menor nivel de salud.

Las diferencias socioeconómicas en salud también están presentes cuando se tiene en cuenta las incapacidades, que es la peor consecuencia de la enfermedad después de la muerte. Los últimos datos disponibles sobre la prevalencia de la incapacidad muestra que mientras la prevalencia de incapacidad permanente o de larga duración en la población general es del 15%, en los individuos cuyo cabeza de familia es analfa-

beto esa prevalencia es un 50% superior [11]. Igualmente, las mujeres presentan una prevalencia de incapacidad permanente un 6% superior a los hombres. Esas diferencias según nivel de estudios y según género se manifiestan incluso en las edades avanzadas. Así, por ejemplo, en la Tabla 3 puede observarse un mayor porcentaje de hombres que de mujeres mayores de 65 años con capacidad funcional para realizar diversas actividades de la vida cotidiana. Igualmente, en esta tabla puede observarse que los individuos con menor nivel de estudios presentan un menor grado de capacidad funcional para realizar las actividades de la vida cotidiana que la media de la población general [11].

TABLA 3

CAPACIDAD FUNCIONAL PARA DIVERSAS ACTIVIDADES DE LA VIDA COTIDIANA. POBLACIÓN DE 65 Y MÁS AÑOS. PORCENTAJE EN CADA SEXO Y EN AQUELLOS CON MENOR NIVEL DE ESTUDIOS (España, 1993)

	Independiente	Independiente con ayuda	Dependiente en alguna actividad
Actividades básicas (1)			
VARONES.....	81,9	9,4	8,7
Sin estudios.....	77,2	10,7	12,1
MUJERES.....	69,1	12,6	18,3
Sin estudios.....	61,4	15,6	23,0
Actividades instrumentales (2)			
VARONES.....	86,3	8,7	5,1
Sin estudios.....	81,3	10,6	8,1
MUJERES.....	79,0	12,7	8,3
Sin estudios.....	72,3	16,0	11,7

(1) Las actividades consideradas fueron: comer, vestirse y desnudarse, peinarse y afeitarse, andar, levantarse y acostarse, lavarse, ducharse o bañarse, subir diez escalones, andar durante una hora y quedarse solo por la noche.

(2) Las actividades consideradas fueron: utilizar el teléfono, comprar, preparar el desayuno y administrar dinero.

FUENTE: Referencia [11].

La percepción subjetiva del estado de salud también muestra grandes diferencias, dependiendo del contexto socioeconómico. Así, por ejemplo, un estudio puso de manifiesto que la autovaloración negativa de la salud era un 23% más frecuente en los individuos pa-

rados que en los individuos con empleo [10]. De la misma manera, al igual que en otros países desarrollados, los individuos con menor nivel de estudios son los que más informan que su salud ha sido regular, mala o muy mala. Concretamente, la valoración negativa de la propia salud es 2,5 veces más alta en los individuos con menor nivel de estudios que en los individuos con estudios universitarios o de tercer grado [1].

3. Nivel de salud durante el primer año de vida

Las diferencias socioeconómicas se manifiestan ya desde el momento del nacimiento. Así, por ejemplo, se ha observado que el porcentaje de bajo peso al nacer es un 23% superior en los hijos de los trabajadores manuales que en los hijos de los trabajadores no manuales [1]. Igualmente, otro estudio ha puesto de manifiesto que los hijos de las mujeres sin empleo presentan una mayor frecuencia de bajo peso que los hijos de las mujeres que tenían empleo, sobre todo en los recién nacidos pretérmino [12].

Se ha observado un mayor número de muertes fetales tardías y de fallecimientos durante el primer día de vida entre los hijos recién nacidos de trabajadores manuales que entre los hijos de los profesionales y directivos [1]. Además, un estudio realizado en Navarra detectó que los hijos de los trabajadores no cualificados presentaban una mortalidad infantil un 30% superior a la de los hijos de los profesionales y directivos [13]. Por otra parte, diferentes investigaciones realizadas en distintos períodos y varios ámbitos geográficos han encontrado una alta correlación entre un bajo nivel de desarrollo socioeconómico y los indicadores de mortalidad infantil [14].

4. Diversos factores de riesgo relacionados con la salud

4.1. TABAQUISMO

El consumo de cigarrillos constituye la causa aislada más importante de morbilidad y mortalidad prematura prevenibles. El conocimiento de la distribución de este factor de riesgo entre la población, la detección de los grupos donde la frecuencia de ese hábito es mayor

y de aquellos en los que las acciones dirigidas al abandono del hábito no están produciendo el efecto deseado, deben formar parte esencial de una política de salud que pretenda ser efectiva equitativa y socialmente aceptable.

Los resultados de la última Encuesta Nacional de Salud de 1993 ponen de manifiesto que, en los hombres, el consumo de cigarrillos es más frecuente en los individuos sin estudios —concretamente un 12% más que la media de la población y un 33% más que los hombres con estudios de tercer grado [15]. En las mujeres, en cambio, se observa un patrón claramente diferente: la prevalencia de tabaquismo es mucho mayor en aquellas con nivel de estudios alto. Por otro lado, el porcentaje de fumadores fue mayor los individuos parados que en los que tienen empleo, sobre todo entre los hombres (Tabla 4).

TABLA 4
RAZÓN DE PREVALENCIA DE TABAQUISMO
SEGÚN NIVEL DE ESTUDIOS Y SITUACIÓN LABORAL
(España, 1993)

	Hombres	Mujeres
Total	1,00	1,00
NIVEL DE ESTUDIOS		
Tercer grado	0,83	1,36
Segundo grado	0,99	1,34
Primer grado	1,06	0,94
Sin estudios	1,12	0,84
SITUACIÓN LABORAL		
Con empleo	1,08	1,28
Parados	1,23	1,32

Un indicador importante, desde el punto de vista epidemiológico, es el porcentaje de grandes fumadores (20 cigarrillos y más al día), fuertemente asociado con el desarrollo de una larga lista de enfermedades y problemas de salud. Entre los hombres sin estudios hay un 35% más de grandes fumadores que en la población general y un 75% más que entre los hombres con estudios de tercer grado; en cambio, entre las mujeres, la mayor proporción de grandes fumadoras se encuentra entre las que tienen estudios de tercer grado. Como

en el caso de los fumadores, el porcentaje de grandes fumadores en los hombres también fue mayor en los individuos parados que en aquellos con empleo; en las mujeres, por el contrario, no se observan diferencias según la situación de empleo.

Si comparamos la frecuencia de tabaquismo actual con la frecuencia de la segunda mitad de los años ochenta, se detecta una disminución del consumo de cigarrillos en los hombres, si bien el mayor descenso se produjo en aquellos con estudios de tercer grado o universitarios [8], [15]. En cambio, en las mujeres, el consumo de cigarrillos experimentó un incremento, excepto, precisamente, en aquellas con el nivel de estudios más alto. Este hecho de que la tendencia más favorable en la prevalencia del consumo de cigarrillos se observe en los individuos con mayor nivel de estudios, también se ha observado en otros países del entorno socioeconómico de España, como Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido. Sin duda, los individuos con mayor nivel de estudios asimilan mejor el mensaje antitabaco, lo que explica la diferente tendencia en el consumo de cigarrillos en los distintos estratos socioeconómicos.

Una investigación reciente ha observado que la mayor frecuencia de tabaquismo y el mayor porcentaje de fumadores de 20 y más cigarrillos al día se produce en los varones jóvenes de 18 a 24 años cuyo cabeza de familia no posee ningún tipo de estudios [16].

4.2. CONSUMO EXCESIVO DE ALCOHOL

La ingesta de bebidas alcohólicas constituye uno de los aspectos del estilo de vida de los individuos con más importancia en nuestras sociedades. Ello se debe no sólo a la evidencia de que el consumo excesivo de alcohol está asociado a varias enfermedades, causas de muerte y problemas de salud, sino también a la extraordinaria frecuencia con la que la población consume bebidas alcohólicas. Por esta razón, el conocimiento de los grupos de población más afectados por este factor de riesgo para la salud y la distribución de ese consumo excesivo según las características socioeconómicas de bebedores debe ser una prioridad en la política de prevención y promoción de la salud.

La información proporcionada por la Encuesta Nacional de Salud de 1993 muestra que tanto en hombres como en mujeres el porcenta-

je de bebedores excesivos es mayor en los individuos sin estudios. Este patrón se ha observado igualmente en otros países del entorno socio-económico. La razones argumentadas para explicar estas diferencias son similares a las sugeridas en el consumo de tabaco: los individuos con mayor nivel de educación son los que más creen en la influencia que determinados hábitos y comportamientos de carácter voluntario tienen para la salud y los que tienen mayor capacidad para asimilar los mensajes de educación sanitaria. Esto explicaría la menor frecuencia de bebedores excesivos entre los individuos con nivel de estudios más alto.

En los hombres, la frecuencia de bebedores excesivos en los individuos sin estudios es un 38% más alto que la media general y un 87% mayor que la frecuencia en los individuos con estudios de tercer grado. En las mujeres, el porcentaje de bebedoras excesivas en aquellas que no tienen estudios es el doble que la media de la población general y 118% superior al porcentaje de bebedoras excesivas en el grupo de estudios de tercer grado [8], [15] (Tabla 5).

TABLA 5

RAZÓN DE PREVALENCIA DE BEBEDORES EXCESIVOS SEGÚN
EL NIVEL DE ESTUDIOS Y SITUACIÓN LABORAL

(España, 1993)

	Hombres	Mujeres
Total	1,00	1,00
NIVEL DE ESTUDIOS		
Tercer grado	0,63	0,91
Segundo grado	0,74	1,33
Primer grado	1,21	0,75
Sin estudios	1,38	2,00
SITUACIÓN LABORAL		
Con empleo	1,01	1,38
Parados	0,98	0,53

Por lo que se refiere a la situación laboral, la frecuencia de bebedores excesivos fue bastante similar en los hombres ocupados y en los parados; en cambio, en las mujeres, la frecuencia de bebedoras excesivas era un 157% superior en las mujeres con empleo que en las mujeres paradas.

En los jóvenes, pertenecientes a los estratos socioeconómicos inferiores, se ha detectado una mayor frecuencia de bebedores excesivos de alcohol [16].

4.3. CONSUMO NO MÉDICO DE SUSTANCIAS TÓXICAS DIFERENTES AL TABACO Y EL ALCOHOL

España es el país europeo occidental con mayor morbilidad y mortalidad derivadas de este tipo de consumo. Así, en 1994, España fue el país europeo con mayor incidencia de casos de sida relacionados con el consumo de drogas por vía parenteral [17]. Sólo el impacto de esta enfermedad es muy superior al de todo el resto de patologías asociadas al consumo juntas. Por lo que respecta a la mortalidad, dicho consumo se ha convertido en algunas grandes ciudades españolas en la primera causa de muerte entre los adultos jóvenes [18], debido fundamentalmente al sida en inyectores de drogas y a la reacción aguda tras el consumo de estas sustancias («sobredosis»).

Estos problemas de salud afectan fundamentalmente a los individuos de nivel socioeconómico más bajo. De hecho, hasta ahora, la mayoría de los problemas de salud detectados se han asociado al uso de heroína, cuyos consumidores tienen unas condiciones socioeconómicas mucho peores que la población general y adoptan conductas de consumo de mayor riesgo. Un estudio reciente en tres ciudades españolas —Madrid, Barcelona y Sevilla— revela que entre el 70 y el 80% de los consumidores de heroína en tratamiento no tienen ni estudios primarios [19]; este estudio refleja igualmente que entre el 60 y el 75% de estos consumidores están en paro.

El problema del sida motivó que algunos países, con una situación menos dramática que la española, como Holanda o el Reino Unido, iniciaran hace ya tiempo una serie de medidas para reducir los riesgos de transmisión del VIH. Estos países optaron por las políticas de minimización de daños —tratamiento de mantenimiento con metadona y programas de intercambio de jeringuillas—, cuyo objetivo fundamental es la reducción de los daños ocasionados por el consumo de drogas [17]. Lamentablemente en España se ha supeditado una auténtica política de salud pública (orientada a la minimi-

zación de los efectos del consumo de drogas sobre la salud y basada en la puesta en marcha de medidas pragmáticas y de validez científicamente comprobada) a una «política sobre drogas» más generalista (basada fundamentalmente en criterios moralistas, cuyo único objetivo válido es el no consumo de ninguna sustancia psicoactiva, sin tener en cuenta la evidencia científica de que el riesgo para el consumidor es muy diferente según el tipo de droga que consuma y los patrones de consumo que adopte para consumirla.

Por lo que se refiere a la cocaína, los problemas derivados de su consumo siguen siendo mucho menos frecuentes que los derivados del consumo de heroína. Muy probablemente esto se deba a que los usuarios de cocaína que no usan heroína tienen un nivel socioeconómico alto. Así, por ejemplo, un reciente estudio en consumidores exclusivos de cocaína demuestra que el porcentaje de universitarios es mucho mayor que en la población general; igualmente, la tasa de paro en los usuarios de cocaína es mucho menor que en la población general [20]. Estos resultados son consistentes con los de otros estudios europeos, y ayudan a explicar los pocos problemas detectados en relación con esta droga, puesto que la población con mayores recursos socioeconómicos tienen mayor capacidad para controlar los efectos de sus conductas sobre la salud.

4.4. OBESIDAD

La mayoría de los estudios que se han realizado en diferentes partes del mundo han mostrado que la obesidad varía con el nivel socioeconómico. Uno de los principales hallazgos de esta relación es la importancia del género. En mujeres, las diferentes investigaciones han mostrado una asociación inversa de la obesidad con el nivel socioeconómico: a menor nivel socioeconómico, mayor frecuencia de obesidad. En cambio, en hombres, los resultados son mucho menos consistentes, ya que han mostrado una asociación tanto positiva como negativa e incluso ausencia de la misma.

En un estudio realizado en España también pudo comprobarse que la obesidad es más frecuente en las personas sin estudios que en aquellas con estudios de tercer grado: 1,76 veces más frecuente en los hombres y 2,78 veces más frecuente en las mujeres [21]. En cambio,

en esta investigación no se encontraron diferencias según la situación de empleo.

Algunas de las razones que se han sugerido para explicar estas diferencias son el distinto nivel de gasto energético o la diferente frecuencia de tabaquismo entre los grupos socioeconómicos; sin embargo, la introducción de variables, como el hábito tabáquico o el nivel de actividad física, no modifica esta asociación. Probablemente, las causas de estas diferencias radique en que las personas con mayor nivel educativo tienen un mayor conocimiento de la importancia de su peso para la salud y de los efectos perjudiciales para el organismo de la obesidad, lo que se traduce en una mayor preocupación por la dieta y en una nutrición más adecuada. De esta forma, la tendencia observada evidenciaría el fracaso de políticas y programas sanitarios cuyo objetivo es la reducción de la frecuencia de sobrepeso y obesidad en la población, ya que los mensajes de educación para la salud no llegan a los estratos socioeconómicos más bajos.

4.5. ACTIVIDAD FÍSICA

Diversos estudios longitudinales han mostrado que el nivel de actividad física de los individuos es un factor protector de la mortalidad por enfermedad isquémica del corazón y por determinados tipos de cáncer, con independencia de otros factores.

En España, los individuos en paro realizan menor actividad física durante el tiempo libre que los individuos ocupados. Igualmente, las personas con más bajo nivel de estudios son las que realizan un menor grado de actividad física en el tiempo libre. Concretamente, el porcentaje de hombres sin estudios que realiza actividad física es un 32% menor que la media de la población; por su parte, el porcentaje de mujeres sin estudios que realiza algún tipo de actividad física en el tiempo libre es un 52% menor que la media de la población general [11]. Igualmente, estudios realizados en otros países han observado una mayor frecuencia de sedentarismo en las clases socioeconómicas bajas. Aunque no existe una explicación clara para esto, se ha sugerido que determinados factores culturales y de comportamiento actuarían de barreras de acceso a ciertas actividades relacionadas con la actividad física en el tiempo libre.

5. Acceso y utilización del sistema sanitario

Diversos estudios han puesto de manifiesto que en España no existen diferencias socioeconómicas en la utilización de diversos servicios sanitarios, tales como la consulta al médico, la hospitalización y las urgencias hospitalarias [22] [24]. Estas investigaciones han detectado que, a igual grado de necesidad, los individuos en paro hacen un uso de estos servicios similar al de los individuos con empleo, y los individuos con menor nivel de estudios hacen el mismo uso que los individuos con estudios superiores. Únicamente se ha observado que las personas que residen en zonas urbanas acuden a los servicios de urgencias un 30% más que las personas que residen en zonas rurales [23] [24].

En cambio, se han puesto de manifiesto importantes diferencias en la accesibilidad física a estos servicios, fundamentalmente en el tiempo de espera en la consulta y en el tiempo de espera para ingreso hospitalario ordinario. Así, mientras la media del tiempo que esperan los individuos sin estudios para ser atendidos en la consulta era de 37 minutos, la media de los individuos con estudios de tercer grado era de 27,9 minutos. Estas diferencias fueron mayores en el tiempo de espera para ingreso hospitalario ordinario: 83,5 días en los individuos sin estudios frente a 18,8 días en los individuos con estudios de tercer grado (Tabla 6). Algunos autores han señalado que aunque todos los individuos tengan teóricamente igual acceso al sistema sanitario, los individuos con nivel de estudios más alto consiguen la prestación de los servicios cuando los necesitan debido a un mejor conocimiento del funcionamiento del sistema sanitario, una mayor facilidad para resolver los problemas burocráticos ligados a la accesibilidad al mismo o a unas mayores posibilidades de comunicación con el personal médico, responsables en última instancia de la provisión de los servicios.

En cambio, uno de los servicios cubiertos por el Sistema Nacional de Salud donde se ha encontrado una menor utilización por parte de las personas pertenecientes a los estratos socioeconómicos bajos es la consulta al ginecólogo por motivos diferentes al embarazo o parto. Concretamente, las mujeres sin estudios consultan un 50% menos que el resto [22]. Estas diferencias, debidas con toda probabilidad a consultas de tipo preventivo relacionadas con el *screening* de cáncer ginecológico, también se han observado en otros países con

cobertura universal de la asistencia sanitaria. La razón que puede explicar la menor utilización de estos servicios por parte de las personas con menor nivel de estudios, al igual que ocurre con otros servicios preventivos, es la existencia de barreras culturales que limitan el acceso a la información sobre salud en los estratos socioeconómicos bajos, lo que conlleva necesariamente una menor percepción de la necesidad de asistencia sanitaria preventiva. A ello hay que unir barreras de naturaleza geográfica, puesto que las mujeres residentes en zonas urbanas consultan al ginecólogo por motivos preventivos un 20% más que las mujeres que viven en zonas rurales [23].

TABLA 6

TIEMPO MEDIO INVERTIDO EN LLEGAR A LA CONSULTA,
TIEMPO MEDIO DE ESPERA EN LA CONSULTA Y TIEMPO
MEDIO DE ESPERA PARA INGRESO HOSPITALARIO
ORDINARIO, SEGÚN NIVEL DE ESTUDIOS

(España, 1993)

	Tiempo en llegar a la consulta (mín.)	Tiempo de espera en la consulta (mín.)	Tiempo de espera para ingreso hospitalario ordinario (días)
Sin estudios	18,5	37,0	83,5
Primer grado.....	16,9	37,8	65,1
Segundo grado.....	16,7	32,4	62,1
Tercer grado	17,5	27,9	18,8

FUENTE: Referencia [22].

El otro tipo de consulta donde se ha hallado una menor utilización por parte de las personas pertenecientes a los estratos socioeconómicos bajos es la consulta al dentista. En España, los individuos sin estudios acuden al dentista un 60% menos que los individuos con estudios superiores [22]. Este es uno de los hallazgos más consistentes en los estudios sobre utilización de servicios sanitarios. Se trata de un servicio no cubierto por el Sistema Nacional de Salud —salvo la extracción de piezas dentales—, cuyos resultados reflejan con toda probabilidad que el precio y, por tanto, la capacidad de pago es la que determina y regula la demanda de esta clase de asistencia. Igualmente, los residentes de las áreas rurales consultan un 15% menos que los residentes de las áreas urbanas [23] [24].

Desde una perspectiva de grupos poblacionales los siguientes merecen un análisis específico por presentar un mayor riesgo de desigualdad o exclusión:

INMIGRANTES

La situación actual [26] de la atención a los inmigrantes no legalizados en nuestro país pone de manifiesto la falta o dificultad de acceso a los Servicios sanitarios públicos. El problema se centra en la falta de acceso a la atención ordinaria de Salud (Primaria y Especializada), ya que la cobertura de urgencias se encuentra garantizada en general. La desaparición de la asistencia sanitaria ofertada por la Beneficencia Municipal ha dificultado aún más la atención.

Se plantean problemas de seguimiento de los procesos morbosos que tienen estos pacientes por su frecuente cambio de residencia y la escasa flexibilidad del sistema sanitario para garantizar la continuidad asistencial en estos casos. Asimismo se plantean problemas de salud relacionados con las condiciones de trabajo y de vida (acceso a suministro de agua, convivencia con animales, trabajos agrícolas en condiciones extremas) y con la mayor frecuencia de enfermedades importadas, para las que existe poca experiencia en su manejo en nuestro país.

La ausencia en el Derecho Internacional de normas o convenios que garanticen el derecho a la asistencia sanitaria de los inmigrantes dificulta aún más la situación. Incluso, los documentos de la Convención Internacional de los Derechos de los Trabajadores Inmigrantes, no ratificados por el Estado Español, limitan el derecho sanitario a la atención en urgencias. El acceso a la red pública sanitaria no es solamente un problema para el inmigrante en situación irregular. Los «regularizados» también tienen dificultades de origen lingüístico, cultural y de estilo de vida, que son importantes, impidiendo de hecho en muchas ocasiones el acceso normalizado a los recursos sanitarios.

ANCIANOS

Demográficamente se está produciendo un envejecimiento más acelerado en determinadas zonas geográficas, como son el medio ru-

ral y los centros históricos de las ciudades. Los ancianos que viven solos en edades avanzadas en las que requieren más asistencia y recursos tienen mayores dificultades en el acceso a los servicios. Hay una menor cobertura por el nuevo modelo de Atención Primaria en las zonas céntricas de las grandes ciudades, como Barcelona y Madrid [8], en las que se concentra población más anciana y con más necesidades de atención sanitaria, al haber contado con menores inversiones estructurales, basadas en parte en la escasez de suelo disponible.

Se detectan problemas en el seguimiento clínico de pacientes mayores que cambian con frecuencia de lugar de residencia al pasar temporadas con familiares o en residencias de ancianos. Deben establecerse mecanismos de coordinación entre los servicios que atienden a estos pacientes y contar con una historia clínica única.

Se detecta un trato discriminatorio en los ancianos al ser los últimos atendidos en los servicios de urgencia hospitalaria y así como frente a los criterios para su ingreso [30]. De hecho, aunque los individuos mayores de 65 años utilizan el médico general tres veces más que la media de la población general, consumen 1,5 veces más recursos hospitalarios y tres veces más medicamentos, la situación real es diferente si se tienen en cuenta algunas medidas de necesidad, como morbilidad crónica percibida o alguna otra medida subjetiva del estado de salud. Así, por ejemplo, analizando los datos de la Encuesta Nacional de Salud de 1993 puede observarse que, a igual grado de necesidad, la utilización del médico general y de la atención hospitalaria es similar en todos los grupos de edad; es más, en el caso de las mujeres, la utilización hospitalaria es menor en las mayores de 65 años que en las mujeres más jóvenes. Las diferencias son verdaderamente importantes en la utilización de los servicios de urgencias: los mayores de 65 años utilizan estos servicios casi un 40% menos que los individuos de 25 a 44 años a igual grado de necesidad [23] [24].

Asimismo se detectan problemas de exclusión de esta población ante recursos diagnósticos o terapéuticos por la utilización de criterios para la gestión de listas de espera que priorizan la actividad laboral o un mejor pronóstico (coherente con la evolución de una patología concreta en edades más jóvenes).

En España, una encuesta dirigida a los médicos que trabajan en unidades coronarias pone de manifiesto que aproximadamente uno

de cada cuatro utiliza el criterio de edad a la hora de aceptar pacientes en la unidad [31]. Encuestas similares realizadas en el Reino Unido [32] o en Estados Unidos [33] demuestran que la edad es un factor negativo cuando se trata de establecer los criterios de admisión. Sin embargo el anciano se beneficia, al menos en la misma medida que el paciente más joven, de la monitorización de su función cardíaca tras un infarto agudo de miocardio, o de la aplicación de las medidas terapéuticas derivadas de las posibilidades que estas unidades pueden ofrecer [30]. Cuando se analizan los programas de diálisis podemos indicar que a nivel internacional las cosas están cambiando. Mientras que en los años sesenta el Seattle Artificial Kidney Center utilizaba la edad expresamente como un criterio de selección para la diálisis y hasta 1980 eran muy pocos los pacientes ancianos a un programa en el Reino Unido [34], en este momento los nefrólogos americanos, en una encuesta de ámbito nacional, colocan la edad en el último lugar en importancia entre cinco posibles razones para iniciar o interrumpir la diálisis [35]. Se ha comprobado que muchos ancianos toleran bien la técnica y logran mejoras en su expectativa de vida que no obtendrían por otros procedimientos [36].

Igualmente, se detecta la utilización del criterio de la edad para excluir a los ancianos de determinadas exploraciones diagnósticas en radiología, cardiología, medicina nuclear, laboratorio, etc. Incluso en determinados procedimientos terapéuticos habituales, como la cirugía coronaria o las técnicas de revascularización, la lista de espera se confecciona con el criterio de la edad.

POBLACIÓN INTERNA EN INSTITUCIONES PENITENCIARIAS

Este grupo de población plantea en la actualidad importantes problemas de salud, lo que lo diferencia de la población ingresada en estas instituciones hace pocos años, al haber variado de forma importante el perfil de los ingresados y sus factores de riesgo y morbilidad, asociada al uso de drogas y la seropositividad frente al VIH. El acceso de esta población al sistema sanitario está limitada, detectándose dificultades en el seguimiento de los procesos y la continuidad de los tratamientos por la escasa coordinación entre las estructuras asistenciales penitenciarias y el resto de instituciones.

DESEMPLEADOS

La mayor parte de los estudios realizados sobre el desempleo y la salud [57] han encontrado una asociación entre aquél y la falta de salud. Algo menos claro es cómo se produce esta asociación; así, es posible que la pérdida de salud conduzca al desempleo, al tener los individuos sanos mayores posibilidades de competir por un trabajo que los individuos enfermos, pero también pudiera ser que el desempleo, a través de una serie de condiciones ligadas al mismo, como bajo nivel socioeconómico, poca educación y escaso apoyo social, lleve a una mala salud.

En cualquier caso, dado que ambas circunstancias aparecen frecuentemente unidas, la OMS ha señalado que las oportunidades de acceso al empleo, junto a una correcta alimentación, las características de la vivienda, el acceso a los servicios higiénicos y otras condiciones del medio ambiente, las condiciones de trabajo y un nivel de educación adecuado, constituyen elementos imprescindibles para el desarrollo del potencial de salud implícito en los individuos y en la sociedad.

II. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

1. Propuesta general y principios para disminuir las desigualdades en salud

Es necesario recordar las dos normas básicas existentes en España: Constitución y Ley General de Sanidad, en las que se explicita el derecho a la salud y la responsabilidad de los poderes públicos en su garantía.

La Constitución Española reconoce, en su artículo 43, el derecho a la protección de la salud, compitiendo a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de las medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.

La Ley General de Sanidad, en su artículo 3, señala que la asistencia sanitaria pública se extenderá a toda la población española, indicando que el acceso y las prestaciones sanitarias se realizan en condiciones de igualdad efectiva. La política de salud estará orientada a la superación de los desequilibrios territoriales y sociales.

La OMS [25], en cuanto a principios para la acción en una política para disminuir las desigualdades en salud, realiza una serie de recomendaciones, que se han de tener en cuenta al diseñar o poner en práctica políticas sanitarias con objeto de promover mayor igualdad en la atención sanitaria, que se exponen a continuación:

1.º La mejora de las condiciones de vida y trabajo y en la población, la intervención sobre el acceso y calidad de los alimentos o la contaminación ambiental son ejemplos de acciones generales sobre la población. Las políticas ante el desempleo o la pobreza son acciones más específicas de tipo preventivo.

2.º La necesidad de lograr que se adopten estilos de vida más saludables, en especial en los grupos más vulnerables o necesitados.

3.º La descentralización del poder y de las tomas de decisión, con el fin de promover la participación popular acorde con las propias necesidades de la población. Ello implica que la población más vulnerable halle la manera de expresar sus necesidades.

4.º La valoración del impacto sobre la salud en el campo de la acción intersectorial. Ello conlleva el que se tenga en cuenta el objetivo de mejorar la salud en cualquier plan de desarrollo social o económico.

5.º Dada la estrecha interrelación entre las políticas sociales y sanitarias de los países, debe existir un interés mutuo a nivel internacional para controlar diversos problemas de salud. La producción y exportación de productos tóxicos o de fármacos no autorizados, los flujos migratorios o el control de la contaminación ambiental son ejemplos de esa interrelación.

6.º Lograr el máximo acceso y la mayor calidad de la atención sanitaria a toda la población. Se trata de, por ejemplo, examinar la distribución de recursos según las necesidades sociales y sanitarias, la distribución geográfica de los servicios o las razones del escaso uso de determinados servicios sanitarios.

7.º Realizar la investigación, seguimiento y evaluación adecuados sobre las políticas igualitarias para conocer su efectividad real.



2. Informe de la Comisión Científica de Estudios de las Desigualdades Sociales en Salud en España

El Informe de la Comisión Científica de Estudios de las Desigualdades Sociales en Salud en España [8] plantea que el Gobierno español debe considerar como prioritario el objetivo marcado por la Oficina Europea de la OMS de reducir las desigualdades sociales como un medio de mejorar la salud de la población y que lo realice y desarrolle como parte de su política sanitaria, estimulando y facilitando la extensión de este objetivo a los gobiernos autonómicos y municipales. Asimismo plantea que las políticas sanitarias y sociales deben ser universales y deben afectar a la mayoría de la población y no sólo a los grupos vulnerables.

Se recomienda:

- Que los distintos niveles de gobierno existentes en España desarrollen sistemas de información para monitorizar la evolución de las desigualdades sociales en salud.
- Que el Gobierno y el Parlamento Español establezcan una Comisión Permanente que analice la evolución de las desigualdades sociales de salud en España y asesore sobre la manera de reducirlas.
- Que las autoridades sanitarias tengan mayor incidencia en el desarrollo de políticas económicas y sociales que puedan afectar negativamente en desigualdades sociales en salud, previniendo o disminuyendo tal efecto.
- Que las autoridades sanitarias, sociales y económicas coordinen sus intervenciones entre sí, a fin de incidir sobre las desigualdades sociales en salud.
- Que los programas de formación e investigación de los profesionales sanitarios incluyan, con mayor detalle y extensión, el estudio de las causas de producción y reproducción de las desigualdades sociales en salud, ampliando el enfoque excesivamente biologicista que todavía hoy domina en la enseñanza de aquellos sectores.
- Que la información sobre las distintas dimensiones (clase social—ocupación—; edad; género; lugar de residencia; estado laboral y civil) de las desigualdades sociales en salud se recojan en las encuestas

de salud, los registros de enfermedad, los registros de mortalidad, los registros de natalidad, las historias clínicas y el CMBD (conjunto mínimo básico de datos).

3. Líneas estratégicas

En función del análisis previo, a continuación se relacionan una serie de propuestas estratégicas agrupadas en dos:

A) Orientadas a un problema de salud o un tipo de prestación sanitaria.

B) Orientadas a un grupo poblacional específico.

A) PROPUESTAS ORIENTADAS A UN PROBLEMA DE SALUD O UN TIPO DE PRESTACIÓN SANITARIA

Propuestas de mejora en la gestión de listas de espera en el sistema sanitario público:

1. Definición y explicitación pública de los criterios de priorización para inclusión en lista de espera. Deben ser considerados desde el punto de vista de la equidad de acceso a los servicios, evitando la exclusión de grupos de población, como ancianos o sectores menos favorecidos.

2. Gestión transparente de las listas de espera en función de los criterios definidos.

3. Revisión, actualización y estandarización de los criterios diagnósticos y terapéuticos utilizados en los protocolos de actuación de Atención Primaria y Especializada, priorizando aquellas patologías que implican técnicas o procedimientos que generen mayor lista de espera en la actualidad.

Propuestas para mejorar la accesibilidad a los servicios de salud bucodental:

1. Extender la cobertura real de la atención en salud bucodental, reconocida por el Ministerio de Sanidad y Consumo, a través del Decreto de Prestaciones, al 100% de la población menor de 14 años.

En el ámbito del Insalud y de la mayoría de las Comunidades Autónomas con transferencia sanitaria está escasamente desarrollado este servicio, existiendo desigualdades en los servicios ofertados, condicionados por el lugar de residencia del menor.

2. Priorizar las intervenciones en las zonas socioeconómicas más desfavorecidas y con mayor porcentaje de población infantil.

3. Rentabilizar, mediante una adecuada coordinación, los recursos disponibles en salud bucodental de las distintas instituciones (Ayuntamientos, CC.AA. e Insalud) mediante la implantación de programas y actividades comunes.

4. Ampliar la atención bucodental (prótesis y sustitución de piezas dentales) a la población adulta, priorizando la atención de ancianos y grupos con bajo nivel de renta.

Propuestas de promoción de hábitos y estilos de vida saludables

Educación para la salud:

En general todas las políticas sobre educación para la salud y promoción de estilos de vida saludables deben contemplar el acceso a la información de los grupos socioeconómicamente menos favorecidos, con mayor riesgo de enfermedad o con mayor prevalencia de factores de riesgo. Especialmente en aquellos en los que no se ha evidenciado una modificación en hábitos de vida más saludables, como el consumo de tabaco, alcohol, la práctica de ejercicio físico, etc.

Tabaquismo:

Reformular las acciones y programas antitabaco, con el objeto de que lleguen con la adecuada efectividad a los estratos socioeconómicos más bajos de la población. Algunos de los grupos a los que estos programas antitabaco deberían estar especialmente dirigidos son los siguientes:

- Las mujeres en general y, sobre todo, aquellas con menor nivel de estudios, en las que se ha evidenciado un aumento en el consumo de cigarrillos;

- Los hombres con bajo nivel de estudios, en los que el descenso del tabaquismo ha sido menor que en el resto de los grupos.
- Los parados, especialmente las mujeres.
- Los jóvenes son igualmente un foco prioritario de atención, en especial los de los estratos socioeconómicos más bajos.

Alcoholismo:

Dirigir, como se desprende de los resultados presentados, los programas y acciones para el control del consumo de alcohol, fundamentalmente hacia la prevención y control del consumo excesivo en los estratos socioeconómicos más bajos y en el grupo de mujeres con empleo.

Otras sustancias tóxicas:

Promover una política educativa formulada y dirigida a población de riesgo, especialmente jóvenes de bajo nivel socioeconómico o en paro.

Propuestas de desarrollo de los Servicios de Salud Mental

1. Completar en todas las Comunidades Autónomas el proceso de reforma de la salud mental con desarrollo de los Centros de Salud Mental, mediante acuerdos entre las instituciones con recursos sanitarios (cuando las competencias no han sido transferidas a la correspondiente CA) o a iniciativa de la Comunidad donde las transferencias de competencias asistenciales se han completado (Cataluña, Andalucía, Galicia, País Vasco, Navarra, Canarias).

2. Incrementar los recursos asistenciales para el abordaje de problemas de salud mental, tanto de ingresos por procesos agudos como para la atención ambulatoria de procesos crónicos.

3. Mejorar la coordinación de estos recursos con los servicios sociales, así como con el nivel de atención primaria.

B) PROPUESTAS ORIENTADAS A GRUPOS POBLACIONALES ESPECÍFICOS

Propuestas para mejorar la accesibilidad a los Servicios de Salud de la población inmigrante:

1. Garantizar el acceso al sistema sanitario de todos los residentes (se trate o no de ciudadanos españoles o del ámbito comunitario e independiente de su situación de residencia desde el punto de vista legal) por el hecho de serlo, independizándolo de su situación de trabajador o de familiar de trabajador o de persona sin recursos económicos. Destaca la postura de asociaciones profesionales como la Asociación Madrileña de Administración Sanitaria cuando señala [27] la necesidad de promover nuevos avances en la accesibilidad del sistema centrándose en colectivos de inmigrantes y minorías étnicas.

2. Coordinar las actuaciones del sistema público con las de ONGs que trabajen específicamente con estos grupos de población.

3. Facilitar información a la población inmigrante sobre la red sanitaria (centros, funcionamiento, requisitos de acceso...). En diversas experiencias cabe destacar la elaboración de cuadernos dirigidos a esta población con información sobre temas sanitarios y presentados en varios idiomas, con formatos sencillos, de distribución gratuita, etc.

4. Tiene especial importancia la captación específica de esta población en campañas de salud pública (vacunación infantil, tuberculosis pulmonar, salud maternoinfantil, etc.)

Propuestas para mejorar la accesibilidad a los Servicios de Salud de la población anciana:

1. La formación de pregrado y continuada de los profesionales sanitarios es una pieza clave para resolver el miedo a las reacciones adversas que puede originar un tratamiento farmacológico en los ancianos, por las modificaciones farmacodinámicas y farmacocinéticas del medicamento en estas personas por su edad. Un buen conocimiento de estos cambios y un seguimiento cuidadoso por parte de los profesionales sanitarios viene a igualar este riesgo con el que tendría el grupo de población más joven.

2. Establecimiento de criterios e información a los profesionales sanitarios acerca de las indicaciones o riesgos de determinadas actuaciones diagnósticas o terapéuticas en los ancianos.
3. Es necesario potenciar la realización de estudios de intervención sobre factores de riesgo en la población anciana.
4. Garantizar la no discriminación de los ancianos desde puntos de vista éticos y legales: información al anciano sobre su diagnóstico y pronóstico, evitando en lo posible que sea la familia la responsable del consentimiento y autorización para el tratamiento.
5. Mejorar la accesibilidad de los ancianos a recursos que favorezcan su independencia y mejoren su calidad de vida, tales como las prótesis dentales para prevenir la malnutrición, o la utilización de gafas o audífonos adecuados para mejorar su capacidad funcional.
6. Potenciar los cuidados domiciliarios así como los hospitales de día fomentando la colaboración entre el Sistema Sanitario y los Servicios Sociales, para evitar en lo posible su institucionalización (ingreso en hospitales o en residencias de ancianos).

Propuestas para mejorar la accesibilidad a los Servicios de Salud de población usuaria de drogas:

1. Mejorar el acceso y uso de los recursos de salud por parte de este colectivo, siendo necesario coordinar a las instituciones para facilitar la utilización de los medios diagnósticos o terapéuticos en aquellos puntos de la red a los que accedan, o bien introducir nuevas formas de acceso (iniciativas de facilitar tratamientos gratuitos o «programas de adherencia al tratamiento» en el caso de especiales problemas de salud —tuberculosis—, utilizados conjuntamente con programas de metadona, el metabus, voluntario).
2. Desarrollar una política de drogas de salud pública basada en la puesta en marcha de medidas pragmáticas y de validez científicamente comprobada, según el tipo de droga que consuma y los patrones de consumo, obviando criterios de tipo religioso o moralista.
3. Mejorar y extender, garantizando la accesibilidad a todos los consumidores, las medidas para reducir los riesgos secundarios al

consumo de opiáceos (especialmente la transmisión del VIH) y las políticas de minimización de daños:

- Tratamiento de mantenimiento con metadona.
- Programas de intercambio de jeringuillas.
- Distribución gratuita de preservativos.

BIBLIOGRAFÍA

- [1] REGIDOR, E.; GUTIÉRREZ-FISAC, J. L.; RODRÍGUEZ, C.: *Diferencias y desigualdades en salud en España*, Madrid, Díaz de Santos, 1994.
- [2] ÁLVAREZ-DARDET, C.; ALONSO, J.; DOMINGO, A.; REGIDOR, E.: *La medición de la clase social en ciencias de la salud. Informe de un grupo de trabajo de la Sociedad Española de Epidemiología*, Barcelona, SG Editores, 1995.
- [3] REGIDOR, E.; DE MATEO, S.; GUTIÉRREZ-FISAC, J. L.; RODRÍGUEZ, C.: *Diferencias socioeconómicas en mortalidad en ocho provincias españolas*, Med. Clin. (Barc.), 1996, 106, 285-289.
- [4] MARTÍN, F. J.; MARCH, J. C.: *Desigualdades sociales en salud en la ciudad de Málaga*, Gac. Sanit., 1992, 32, 198-203.
- [5] BORRELL, C.; ARIAS, A.: *Desigualtats de mortalitat en els barris de Barcelona, 1983-1989*, Gac. Sanit., 1993, 38, 205-219.
- [6] ARIAS, A.; REBAGLIATO, M.; PALUMBO, M. A.; BELLVER, R.; ASHTON, J.; COLOMER, C., et al.: *Desigualdades de salud en Barcelona y Valencia*, Med. Clin. (Barc.), 1993, 100, 281-287.
- [7] BORRELL, C.: *Evolució de les desigualtats socials en salut a la ciutat de Barcelona, 1983-1992* [tesis doctoral], Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, 1995.
- [8] NAVARRO, V.; BENARCH, J.: «Informe de la Comisión Científica de Estudios de las Desigualdades Sociales en Salud en España», *Rev. Esp. Salud Pública*, 1996 (70), 5-6, 505-536.
- [9] ALONSO, J.; ANTÓ, J. M.: *Desigualdades de salud en Barcelona*, Gac. Sanitaria, 1988, 2, 4-12.
- [10] BENAVIDES, F. G.; GARCÍA, A. M.; SÁEZ-LLORET, I.; LIBRERO, J.: *Unemployment and health in Spain. The influence of socio-economic environment*, Eur. J. Public Health 1994, 4, 103-107.
- [11] REGIDOR, E.; RODRÍGUEZ, C.; GUTIÉRREZ-FISAC, J. L.: *Indicadores de Salud*, Tercera evaluación en España del programa regional europeo Salud para Todos, Madrid, Ministerio de Sanidad y Consumo, 1995.

- [12] RODRÍGUEZ, C.; REGIDOR, E.; GUTIÉRREZ-FISAC, J. L.: Low birth weight in Spain associated with sociodemographic factors. *J Epidemiol Community Health* 1995, 49: 38-42.
- [13] MORENO, C.; EGUINO, E.; CASTILLA, J.: *La mortalidad infantil, Navarra, 1985-1989*, Pamplona, Instituto de Salud Pública, 1991.
- [14]LARDELLI, P.; LUNA, J. D.; MASSA, J, et al.: *Desigualdades en salud: la mortalidad perinatal e infantil en España*, *Gac. Sanit.*, 1993, 7, 21-26.
- [15] REGIDOR, E.; GUTIÉRREZ-FISAC, J. L.; RODRÍGUEZ, C.; DE MATEO, S.; ALONSO, I.: *La desigualdad social y la salud en España*. En: NAVARRO, C.; CABASÉS, J. M.; TORMO, M.J.: *La salud y el sistema sanitario*. Informe SESPAS 1995, Barcelona, SG Editores, 1995, 19-43.
- [16] CARBAJO, P. J.: *Características demográficas y socioeconómicas relacionadas con la presencia de factores de riesgo cardiovascular en una población de adultos jóvenes varones sanos* [Tesina del Master de Salud Pública], Madrid, Centro Universitario de Salud Pública, 1996.
- [17] DE LA FUENTE, L.; BARRIO, G.: *Control de los problemas de salud asociados al consumo de drogas en España: hacia un abordaje científico y priorizado*, *Gac. Sanit.* 1996, 10: 255-260.
- [18] SÁNCHEZ, J.; RODRÍGUEZ, B.; DE LA FUENTE, L.; BARRIO, G.; VICENTE, J.; ROCA, J.; ROYUELA, L. and the State Information System Drug Abuse (SEIT) Working Group: *Opiates or cocaine mortality for acute reactions in six major Spanish cities*, *J. Epidemiol Community Health* 1995, 49: 54-60.
- [19] DE LA FUENTE; BARRIO, G.; ROYUELA, L.; BRAVO, M. J. and the Spanish Group for the Study of Route of Heroin Administration: *The transition from injecting to smoking heroin in three Spanish cities. Implications for control of the HIV epidemic*. *Addiction* (en evaluación).
- [20] BARRIO, G.; LÓPEZ, R.; DE LA FUENTE, L.; RODRÍGUEZ, F.: *Patrones de uso de cocaína en un grupo de consumidores de esta droga que no consumen heroína captados fuera de los servicios asistenciales*, *Med. Clin. (Barc.)* 1997 (en prensa).
- [21] GUTIÉRREZ-FISAC, J. L.; REGIDOR, E.; RODRÍGUEZ, C.: Economic and social factors associated with body mass index and obesity in the Spanish population aged 20-64 years. *Eur J. Public Health* 1995, 5: 193-198.
- [22] REGIDOR, E.; DE MATEO, S.; GUTIÉRREZ-FISAC, J. L.; FERNÁNDEZ DE LA HOZ, RODRÍGUEZ, C.: *Diferencias socioeconómicas en la utilización y accesibilidad de los servicios sanitarios en España*, *Med. Clin. (Barc.)* 1996, 107: 285-288.
- [23] RODRÍGUEZ, E.: *Desigualdad en la utilización de servicios sanitarios por las mujeres españolas* [Tesina del Master de Salud Pública], Madrid, Centro Universitario de Salud Pública, 1995.

- [24] VERA, R.: *Desigualdad en la utilización de servicios sanitarios por los hombres españoles* [Tesina del Master de Salud Pública], Madrid, Centro Universitario de Salud Pública, 1995.
- [25] WHITEHEAD, M.: *Conceptos y Principios de Igualdad y Salud*, Oficina Regional para Europa de la OMS, Copenhague, 1990.
- [26] INFORME DE GIRONA: *Cincuenta Propuestas sobre Inmigración*, Cáritas, 1993.
- [27] La Salud y los Servicios Sanitarios en la Comunidad de Madrid. Informe 1, 1996. Asociación Madrileña de Administración Sanitaria (AMAS).
- [28] LÁZARO, M.; MORELO, L.; GONZÁLEZ ESTEBAN, J.; RIBERA, J. M.: «La geriatría vista desde la atención primaria», *Rev. Esp. Geriatr. Gerontol.* 1994, 29 (supl. 1): 24.
- [29] VÍCTOR, C. R.; HIGGINSON, I.: *Effectiveness of care for older people: a review*, *Qual Health Care* 1994, 3: 210-216.
- [30] RIBERA, J. M.: *Paciente anciano y atención sanitaria. ¿Un paradigma de discriminación?* En Ribera J. M.; Gil, P. (eds.) *Problemas éticos en relación con el paciente anciano*, Edimsa, Madrid, 1995, 33-44.
- [31] REYES, M.; LÓPEZ, M. R.; LÓPEZ SENDON, J. L.; MARTÍNEZ, E.; SARABIA, M. C.: «Unidades coronarias en España: Recursos humanos. Médicos y personal de enfermería. Organización y actividades de formación», *Rev. Esp. Cardiol.* 1991, 44 (supl. 1): 22.
- [32] DUDLEY, N. J.; BURNS, E.: *The influence of age on policies for admission and thrombolysis in coronary care units in the United Kingdom*, *Age Ageing*, 1992, 21: 95-98.
- [33] NUCKTO, T.; LIST, N. D.: *Age as a factor in admssion to critical care units*, *J. Am. Geriatr. Soc.* 1994, 42: SA 61
- [34] TAPSON, J. S.; RODGER, R. S. C.; MANSEY, H. Y., *et al.*: *Renal replacement therapy in patients aged over 60 years*, *Postgrad Med. J.* 1987, 63: 1071-1077.
- [35] HOLLEY, J. L.; FOULKS, C. J.; MOSS, A. H.: *Nephrologist's reported attitudes about about factrs influencing recommendations to initiate or withdraw dialysis*, *J. Am. Soc. Nephrol.* 1991, 1: 1284-1288.
- [36] ROY, A. T.; JOHNSON, L. E.; LEE, D. B. N. *et al.*: *Renal failure in older people*, *J. Am. Geriatr. Soc.* 1990, 38: 239-243.
- [37] UDVARHELY, I. S.; GATSONIS, C.; EPSTEIN, A. M., *et al.*: *Acute myocardial infarction in the medicare population*, *JAMA* 1992; 1: 1284-1288.
- [38] BEARDEN, D.; ALLMAN, R.; McDONALD, R.; MILLER, S.; PRESSEL, S.; PETROVICH, H., and the SHEP Cooperative Research Group. Age, rece,

and gender variation variation in the utilización of coronary artery bypass surgery and angioplasty in SHEP, J. Am. Geriatr. Soc. 1994, 42: 1143-1149.

- [39] RIBERA, J. M.: *Cardiopatía isquémica en el anciano*, Idepsa, Madrid, 1991.
- [40] MARTÍNEZ ELBAL, L.; DELCAN, J. L.: «Angioplastia coronaria trasluminal percutánea», *Rev. Esp. Geriatr. Gerontol.* 1986, 21: 193-196
- [41] THOMPSON, R. C.; HOLMES, D. R.; GERS, B. J.; MOCK, M. B.; BAILEY, K. R.: *Percutaneous transluminal coronary angioplasty in the elderly: Early and long term results*, J. Am. Coll. Cardiol. 1991, 17: 1245-1250.
- [42] ÍÑIGUEZ, A.; MACAYA, C.; ALFONSO, F.; HERNÁNDEZ, R.; GOICOLEA, G.; RIBERA, J. M.; ZARCO, P.: *Percutaneous Transluminal Coronary Angioplasty for Post-infarction angina in the Elderly Patients*, Age Ageing 1993, 22: 31-36.
- [43] CANVER, C. C.; KRONCKE, Gm.; NICHOLS, R. D.; HEISEY, D. M.; MURRAY, E. L.; MENTZER, R. M.: *Coronary artery bypass surgery in older patients*, Cardiol Elder 1994, 2: 442-447.
- [44] GUADAGNOLI, E.; AYANIAN, J. Z.; CLEARY, P. D.: *Comparison of patient reported outcomes after elective coronary artery bypass grafting in patients aged > and < 65 years*, Am J. Cardiol. 1992, 70: 60-62.
- [45] RICH, M. W.; BOSNER, M. S.; CHUNG, M. K.; SHEN, J.; MCKENCIE, J. P.: *Is age an independent predictor of early and late mortality in patients with acute myocardial infarction?* Am J. Med. 1992, 92: 7-13.
- [46] WEAVER, W. D.; LITWIN, P. E.; MARTÍN, J. S., et al.: *Effect of age on use of thrombolytic therapy and mortality in acute myocardial infarction*, J. Am. Coll. Cardiol. 1991, 18: 657-662.
- [47] WITTRY, M. D.; THORNTON, R. N.; CHAITMAN, B. B.: *Safe use of thrombolysis in the elderly*, Geriatrics 1989, 44(11): 28-36.
- [48] ELDER, A. T.; FOX, K. A.: *Thrombolytic treatment for elderly patients*, Br. Med. J. 1992, 305: 846-847.
- [49] FORMAN, D. E.; GUTIÉRREZ BERNAL, J. L.; WEI, J. Y.: *Management of acute myocardial infarction in the very elderly*, Am J. Med. 1992, 93: 315-326.
- [50] RICH, M. W.: *Tratamiento trombolítico en el anciano*, Cardiovasc (ed. esp.) 1993, 13: 40-44.
- [51] Fibrinolytic Therapy Trialists' (TFT) Collaborative Group. Indications of thrombolytic therapy in suspected acute myocardial infarction: collaborative overview of early mortality and major morbidity results

- from all randomised trials of more than 1.000 patients. *Lancet* 1994, 334: 311-322.
- [52] ALONSO HORCAJO, N.; FRANCO ARANDA, C.; GARCÍA CALABOZO, R., *et al.*: «Cambio en la prescripción de tratamiento trombolítico en pacientes ancianos. Experiencia del hospital de León», *Rev. Esp. Cardiol.*, 1994, 47: 741-746.
- [53] LAYNEZ, I.; GARCÍA, M. J.; BARRAGAN, A., *et al.*: «Trombolisis en el infarto de miocardio en pacientes en edad geriátrica. Experiencia del servicio de cardiología del Hospital Universitario de Canarias», *Rev. Esp. Geriatr. Gerontol.*, 1994, 29: 271-276.
- [54] SAME, J.; HUNT, W. C.; KEY, C., *et al.*: *Choice of cancer therapy varies with age of patient*, *JAMA* 1986, 255: 3385-3390.
- [55] COLMENAREJO, A.; CEBREIROS, I.; PÉREZ, P.: «Manejo quimioterápico del paciente geriátrico con cáncer», *Rev. Cáncer*, 1993, 7: 15-21.
- [56] Indicadores de Salud; segunda evaluación en España del Programa Regional Europeo Salud para Todos, Ministerio de Sanidad y Consumo, 1993.
- [57] SALTMAN, R. B.: *Equity and Distributive Justice in European Health Care Reform*, Seminario de la Fundación Argentaria sobre Desigualdades en Salud, 17-18 diciembre 1996.

Hacia una cultura de la solidaridad (*)

INTRODUCCIÓN

Creemos de justicia comenzar con los agradecimientos, a todas a aquellas personas que han colaborado de una forma u otra en la elaboración de este documento, en especial a los miembros del grupo de trabajo, que se citan a pie de página.

Gracias por vuestra disponibilidad, y gracias por la riqueza y profundidad de todo lo que habéis aportado y enriquecido desde vuestra experiencia personal y vuestra reflexión intelectual.

Intentaremos, en un primer capítulo, hacer un pequeño análisis de la realidad de los valores, un diagnóstico del momento solidario de nuestras gentes, de los elementos a favor y en contra que vivimos en nuestra cultura.

En la segunda parte iremos perfilando algunas claves para construir una cultura verdaderamente solidaria. Claves generales, que intentaremos concretar en la última parte en medidas y retos concretos lanzados al conjunto de la sociedad, a los actores sociales, a los poderes públicos, a la propia Iglesia y a la propia Cáritas...

Porque esto de la solidaridad no es patrimonio de nadie, porque debe serlo de todos.

PRIMERA PARTE

LA CULTURA Y LOS VALORES DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE FIN DE SIGLO

Evidentemente intentar definir en unas pocas páginas algo tan complejo como el conjunto cultural que configura una determinada

(*) Radactado por Pedro Fuentes, con la colaboración de Adela Cortina, Florentino Sáez, José María Mardones y Luis Briones.

sociedad en un momento histórico, es una tarea que desborda las posibilidades y pretensiones de este trabajo. Nos conformaremos con una síntesis de los rasgos predominantes, y en especial de aquellos que más tienen que ver con el tema que nos ocupa.

1. LA SOCIEDAD DEL MERCADO

Normalmente, cuando hacemos referencia al sistema social en que vivimos, hablamos de sistema democrático, de un Estado social de derecho, de una monarquía parlamentaria, y con una economía de mercado.

La referencia al mercado en las definiciones oficiales e incluso las legales queda circunscrita al terreno de la forma de organización de la economía. La tesis fundamental y central de este primer apartado es que la economía del mercado, sus leyes y lógica invaden no sólo la vida económica sino el conjunto de las relaciones sociales y políticas, y, cómo no, también configura en una buena medida la cultura dominante en nuestra realidad.

El trabajo en el centro

Resulta innegable, como primera constatación cultural y mas allá, que el factor trabajo es hoy, si no el único, sí el aspecto central. Aquello que da o no da viabilidad a los individuos y a los grupos en esta sociedad. Tendrás un hueco en ella en la medida en que tengas un trabajo. Sin él, simplemente no eres.

Nuestro modelo cultural mantiene el trabajo con el elemento que aporta reconocimiento e identidad a las personas. Junto al elemento de la explotación, ya suficientemente analizado y desvelado, aparece hoy con mucha fuerza el elemento de la exclusión. Existe un amplio sector social que ni siquiera está explotado en su trabajo, simplemente, al no tenerlo, está excluido, no cuenta, no es.

El problema no es sólo de identidades culturales y de reconocimientos sociales, es más profundo y a la vez más básico. En la sociedad del mercado, el trabajo sigue siendo la vía de acceso a los derechos sociales y a los derechos humanos. A través del trabajo tienes acceso al consumo, a la vivienda, a la protección social, a la jubilación

ción.... El sistema de protección desde la perspectiva no contributiva es, por así decirlo, débil, y la práctica totalidad de los así «protegidos» se sitúan bajo el umbral de la pobreza y en la exclusión.

El problema lo encontramos en que, con ser todo esto cierto, hemos llegado a un modelo de desarrollo económico que no es capaz estructuralmente de asegurar un empleo estable y digno para todos. Se ha agotado el ciclo de la sociedad del pleno empleo, al menos desde los parámetros tradicionales. No es posible ya que todos los ciudadanos tengan un empleo de tipo productivo para toda la vida. Aquí se apunta ya a la vez la crisis económica y cultural fundamental y por donde habría que apuntar para lograr una salida desde la solidaridad. Pero no adelantemos acontecimientos.

El gran drama se sitúa entonces en torno al tener o no tener trabajo. El conseguirlo es el objetivo supremo, el fin último, aquello por lo que se sacrifica todo. Veamos si no el siguiente cuadro.

CUADRO 1

¿A QUÉ ESTARÍAS DISPUESTO PARA TRABAJAR?

ESTARÍA DISPUESTO	Total de jóvenes	%
No tener condiciones de jornada	1.778.200	90
Menor categoría de la mía	1.300.000	75
Cobrar menos de lo legal	1.202.600	66
Cambiar de oficio	1.472.000	61
Cambiar de residencia.....	694.200	35,2

FUENTE: EPA 94, 2.º trimestre

Esto son los ítem que planteaba la EPA, en la que, como vemos, los jóvenes parados españoles estaban dispuestos a renunciar, con tal de obtener un trabajo, a una serie de cuestiones consideradas hasta hace bien poco como fundamentales e irrenunciables.

Pero en relación a los valores, se provocan dos fenómenos importantísimos, por cuanto generan unos modelos de comportamiento social para conseguir y, una vez conseguido, conservar el trabajo. La competitividad y el individualismo.

La obtención de un empleo en un contexto de un alto porcentaje de desempleo estructural precisa de elementos de negociación que

te cualifiquen y te den «ventaja frente a otros» (títulos, experiencia, multifuncionalidad...), que hacen que el obtenerlos sea también un objetivo primordial, pero no sólo el obtenerlos tú, sino el de procurar que los tuyos sean mejores, o que sean únicos, exclusivos.

Así, por ejemplo, la Universidad, que en épocas anteriores fue cuna de pensamiento renovador, de nuevas ideas, criadero de solidaridades, hoy se ha convertido en una selva donde el prestarse los apuntes es delito. De este modo la competitividad y el individualismo han pasado a ser valores centrales, y no sólo desde el discurso oficial, siempre mitificador, sino desde la experiencia cotidiana, que es definitiva, la que más configura la escala de valores.

Como un último aspecto a destacar de esta cultura en torno al obtener trabajo estaría el hecho de la crisis de la «mística» del trabajo. Resulta cada vez más evidente que el objetivo del trabajo no es tanto un objetivo de realización personal intrínseco en el propio hecho de trabajar. El trabajo es la vía de acceso a los derechos y al consumo. Se quiere trabajar (como es lógico) para poder cubrir las mínimas expectativas vitales, pero también para integrarse en el sistema. La reclamación fundamental no es la de cambiar nada, es, simple y llanamente, la de integrarse en lo que hay, la de participar en la sociedad del mercado.

La cultura de la satisfacción

Otro referente importante en nuestra reflexión es lo que J. K. GALBRAITH ha denominado la cultura de la satisfacción. Si bien su análisis está más centrado en la realidad norteamericana, gran parte de los fenómenos descritos son de fácil aplicación en nuestra realidad.

Definido rápidamente, la cultura de la satisfacción estaría caracterizada por la siguiente definición:

«Se da un PACTO electoral entre los que tienen mucho y la inmensa mayoría de los que tienen razonablemente cubiertas sus necesidades para no emprender nada que ponga en peligro su nivel de vida.»

Se trata de un gran pacto que afecta a la mayoría de los que en la práctica ejercen de ciudadanos y votan, no de la mayoría de la sociedad. Una mayoría satisfecha formada por:

- Los grandes propietarios.
- Los profesionales liberales.
- Asalariados estables.
- Una buena parte de los pensionistas.

Existe, no obstante, una pequeña minoría que, aun perteneciendo en cuanto a nivel de rentas a la mayoría satisfecha, no participa del todo y posee una cierta sensibilidad hacia políticas redistributivas, pero es muy poco significativa.

Como características culturales-ideológicas de esta mayoría satisfecha son:

Cada uno tiene lo que se merece, y su posición la han obtenido por méritos propios

Evidentemente esta valoración no llega en nuestro Estado aún a ser mayoritaria, vamos a echar un vistazo a algunas encuestas de diferente procedencia para asomarnos a este fenómeno, que se está comenzando a desarrollar.

CUADRO 2
CAUSAS DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN GENERAL
Y ENTRE LOS JÓVENES
(Sumando la primera y la segunda causa por orden de importancia)
(Porcentaje)

CAUSAS DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD	Injusticia	Pereza	Mala suerte	Inevitable
Población en general.....	65	42	40	31
Jóvenes 18-24 años.....	74	41	33	39

FUENTE: *España en la Encuesta Europea de Valores* (Fundación Santa María, 1991).

En nuestro país sigue siendo mayoritaria la respuesta de la injusticia como causa, es decir, una causa fuera de los propios individuos; sin embargo, las cifras dadas son la suma de las cuestiones que los encuestados respondieron como 1.^a y 2.^a opción, es decir, una buena parte de la población piensa en la pereza como segunda causa, por encima de la mala suerte y de la inevitabilidad.

Si tenemos sólo en cuenta las primeras opciones, las respuestas son: la injusticia, 42%; la pereza, el 24%; la mala suerte, el 17%, y la inevitabilidad, el 11%.

Vamos a comparar ahora otras dos encuestas, Valores de la juventud (M. MARTÍN SERRANO, 1991) y Solidaridad y juventud (EDIS, 1995), que hacen esta misma pregunta.

CUADRO 3

CAUSAS DE LA POBREZA Y LA MARGINACIÓN EN OPINIÓN DE LOS JÓVENES ESPAÑOLES

(Porcentaje)

CAUSAS DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD	Injusticia	Pereza	Mala suerte	Inevitable
1991	62	14	12	8
1995	54	17	14	7

EDIS-Injuve, 1995.

Vemos cómo en tan sólo cuatro años desciende en casi 8 puntos porcentuales los que piensan que las causas son de tipo estructural, que están en la injusticia del sistema económico, mientras que aumenta en 3 puntos los que las sitúan en la pereza, y en 2 los de la mala suerte.

Podríamos decir, citando a Adela CORTINA, que será más sencillo combatir el racismo y la xenofobia que la «aporofobia», es decir, el odio al débil. Será más fácil creer en la igualdad racial que en la igualdad radical de las personas. Es decir, un extranjero, si trabaja y tiene un trabajo reconocido, o un estatus social determinado, no será ningún problema. Podríamos mirar muchos ejemplos, una buena parte de la *jet society* instalada en el Mediterráneo es «mora», y no pasa nada. El problema se produce cuando se juntan las categorías de extranjero, distinto y las de pobre o excluido.

Los planteamientos a largo plazo (desarrollo sostenible, desastre ecológico...) no calan, pues lo importante es mantener el estatus y no renunciar a él por unos futuribles dudosos

La cultura de la satisfacción no está dispuesta a sacrificar el presente en aras de un futuro que los protagonistas del hipotético sacrificio difícilmente van a ver y en el que no creen.

No hemos encontrado ningún estudio que plantee estas hipótesis a la gente, pero mucho nos tememos que esto es ya una realidad hoy en nuestro país. Podríamos no obstante hacer un ejercicio de «política ficción». Si situamos en un hipotético bloque los partidos que plantean opciones de cambio profundo, de sacrificio de presente por un modelo no desarrollista de futuro, y en el otro a los que han plantearan medidas que con más o menos ajustes prometen un futuro desarrollista sin mucha merma de la situación actual, y luego comparáramos el porcentaje de votos recibidos por un bloque y otro, el resultado sería abrumador en favor del segundo de los bloques.

¿Cómo reaccionaría la mayoría satisfecha de este país ante una propuesta de reducción del consumo de energía *per cápita*? y ¿a la restricción del uso del vehículo privado?, y ¿a la rebaja del nivel de consumo?

Significativo y nada ficticio ha sido el debate suscitado en las últimas elecciones generales (marzo de 1996) con respecto al tema del reparto del empleo, y mucho nos tememos que si el debate llegara a plantearse sería perdido por abrumadora mayoría. Según una encuesta de la Comisión europea, una hipotética rebaja del salario acompañada de un menor tiempo de trabajo contaría con el respaldo del 36% de los asalariados europeos y un 24 de los españoles, frente a un 56% en Europa y un 70 en España que se opondrían. Si bien la oposición no se puede explicar solamente desde una pretendida insolidaridad, sino también desde la suficiencia o insuficiencia de los salarios reales, sobre los que se pregunta el recorte.

El Estado ha de dismantelarse lo más posible, la salida a la situación pasa por la libre concurrencia

El discurso anti-Estado está comenzando a calar también en nuestra sociedad. Si nos fijamos en algunos indicadores recogidos en la encuesta europea de los valores, podemos observar que por regla general ganan los valores que sitúan la solución en los típicos valores de mercado.

CUADRO 4
(Porcentaje)

VALORES DE MERCADO		VALORES DE ESTADO	
La competencia es buena, estimula a la gente a trabajar duro y a desarrollar nuevas ideas.	69	La competencia es perjudicial. Saca a flote lo peor de las personas.	21
Los parados deberían aceptar cualquier trabajo disponible o bien perder la pensión de paro.	63	Los parados deberían tener el derecho de no aceptar un trabajo que no deseen.	32
Debería incrementarse la propiedad privada de las empresas.	56	Debería incrementarse la propiedad estatal de las empresas.	21
A largo plazo el trabajar duro suele proporcionar una vida mejor.	58	El trabajar duro no suele traer el éxito. Es más una cuestión de suerte y de contacto.	21
Debería haber mayores incentivos para el esfuerzo individual.	39	Los ingresos deberían hacerse más iguales.	56
La riqueza puede crecer de forma que haya suficiente para todo el mundo.	21	Las personas sólo pueden hacerse ricas a costa de otras.	46

FUENTE: *España en la Encuesta Europea de Valores.*

Si bien, como se puede observar, no se llega a los niveles de opinión en este sentido de los EE.UU., gran paradigma de esta opción, país en el que nunca se ha instalado ni el discurso ni mucho menos la práctica del Estado del Bienestar.

CUADRO 5
(Porcentaje)

	España 1988	Francia 1985	EEUU 1985
El Estado es responsable de todos los ciudadanos y debe ocuparse de aquellas personas que tienen problemas.	75	44	26
Los ciudadanos son responsables de su propio bienestar y deben ser ellos mismos quienes se hagan cargo de la situación cuando tengan problemas.	23	49	74

FUENTE: *España en la Encuesta Europea de Valores.*

Ahora bien, si comparamos estos datos con los que nos aporta la Encuesta Europea de Valores en 1991, aunque bien con una formulación menos tajante de la pregunta, el crecimiento de la opción por la salida individual es espectacular.

CUADRO 6
(Porcentaje)

	E.E.E.V. 1991
Las personas deberían asumir individualmente más responsabilidades en cuanto a proveerse de medios de vida para sí mismos.	42
El Estado debería asumir más responsabilidades en cuanto a asegurarse de proporcionar medios de vida a todo el mundo.	49

FUENTE: *España en la Encuesta Europea de Valores.*

Si bien en nuestro Estado la proporción mayoritaria sigue adoptando una postura estatalista, el crecimiento de la otra opción nos sitúa al nivel de Francia en 1985, aún lejos de los EE.UU., pero aproximándonos a una velocidad de vértigo.

Comentario aparte por lo significativo para nuestro tema merece el tema de los impuestos y la crítica que de ellos se hace desde la «cultura de la satisfacción». Evidentemente, si el Estado ha de desmantelarse, y cada uno está donde se merece, no es legítimo ni justo que los que se han ganado lo que tienen con su esfuerzo y su trabajo duro tengan que mantener vagos y parásitos.

La única viabilidad del Estado y de los impuestos se le otorga para un determinado tipo de intervencionismo económico (como tablas de salvación a los grandes fracasos empresariales, o inversiones millonarias destinadas a perder dinero con la venta de una empresa pública) y para lo que tiene que ver con la defensa del orden público y de las seguridades propias.

El refugio de la vida privada

Estamos asistiendo también a una revalorización de la vida privada en detrimento de lo público. Se vive un cierto hastío de lo públi-

co y lo político, es un tema que no interesa, que cansa, podríamos decir que el modelo tradicional de participación está en crisis.

Podremos en seguida coincidir en que el modelo moderno de solidaridad ha entrado en crisis, no sólo a nivel de planteamientos teóricos, o de opiniones políticas, sino sobre todo desde los parámetros de los ejercicios prácticos de la misma.

Si el modelo de solidaridad, y de participación en ella, se canalizó a través de las grandes organizaciones políticas y sindicales, basta echar un vistazo a las cifras de afiliación, y posteriormente al grado de participación de los afiliados, para constatar el fenómeno de la crisis.

La desvalorización de los valores «supremos», la pérdida del sentido histórico, el proceso de personalización y la importancia de lo inmediato, se reflejan en la vida política en un creciente desencanto, manifestado en la desafiliación, en una actitud de humorismo y patotismo general. La esencia de la vida política —la participación, la ilusión, el cambio— se ha perdido.

CUADRO 7
(Porcentaje)

INTERÉS POR LA POLÍTICA	EEEV 1981	EEEV 1990	EDIS (1) 1995
Muy interesado	4	6	4
Algo interesado.....	24	20	18,1
No muy interesado.....	30	27	45,4
Nada interesado	40	47	32,3

FUENTE: Elaboración propia a partir de las encuestas citadas.

Si sumamos en cualquiera de las tres encuestas comparadas los dos ítem más negativos con respecto al interés por la política, nos da mayoría abrumadora de la población, más de los 3/4 están nada o no muy interesados en la política.

La pregunta que el estudio de EDIS planteó el año pasado a los jóvenes españoles, en torno a qué instituciones favorecían la solidaridad, denota que en opinión de los jóvenes, toda la tarea redistribuidora que el Estado ejerce (mejor o peor y siempre mejorable) no es una contribución importante a la solidaridad, cuando si lo miramos

(1) Encuesta exclusivamente juvenil, con una formulación de variables diferente pero muy similar (nada, poco, bastante y mucho).

fríamente, al menos en su dimensión cuantitativa, es, con mucho, la más grande. Por contagio, los partidos políticos, que se mueven en el campo del Estado y sus instituciones, quedan también relegados al último lugar, cuando su actuación está orientada a la intervención en esa tarea con propuestas diversas sobre la mejor manera de hacerla. Así, por orden en una media de valoración de 1 a 4, se valoraba: La familia, 3,03; los amigos, 2,84; las asociaciones y organizaciones (sin más matiz,) 2,88; la Iglesia, 2,70; la enseñanza, 2,64; los medios de comunicación, 2,46; los Ayuntamientos, 1,83; el Estado, 1,79 y los partidos políticos, 1,71.

Queda bastante claro el fenómeno de la crisis de los cauces tradicionales de la solidaridad, además de corroborar una vez más algo definido cuando hablábamos de la opinión acerca del Estado; el que los dos últimos lugares de la lista estén ocupados por el Estado y los partidos políticos es bien significativo.

La reclusión en la vida privada se ha hecho una salida importante, es cada vez más gratificante. Pero se trata de una salida para los acomodados. Los débiles tienen menos o ninguna posibilidad de encontrar satisfacción en ella. A más del peligro que para estos últimos supone la consumación de ese pacto de los satisfechos, que se manifiesta en la vuelta al seno del hogar, en el desentenderse de los problemas colectivos, de los derechos, que reclamamos para nosotros, pero que cuando los obtenemos no continuamos reclamando para todos, sino que nos limitamos a disfrutarlos al calor del hogar.

La moral del depende

Quizá hemos afirmado con demasiada alegría en los últimos tiempos que estamos en la etapa del relativismo moral, que somos todos postmodernos. Teniendo esta afirmación un cierto poso de verdad, hemos intentado demostrar en los apartados precedentes qué criterios «morales» de valoración existen, y son comunes, y se aplican siempre ante todas las circunstancias.

Obtener un trabajo, la competitividad, el individualismo, el refugio en la vida privada, la «aporofobia» como elemento de discriminación... Son algunos rasgos de ese modelo ético del que formamos parte y que no es nada relativo, que no se cuestiona. Que lo que se bus-

ca es estar integrado en el sistema, participar de él, consumir. No obstante esto, sí que hay unas nuevas cuestiones de tipo ético o moral que aparecen como novedades.

Existen otras órbitas en la vida de la gente, y en especial de la gente joven, en las que se produce, en palabras de LIPOVESTKI, «el crepúsculo del deber». Se rechaza la ética del sacrificio y se sustituye por un cierto hedonismo como criterio.

Estaríamos hablando de la moral del depende. Y depende esencialmente de si lo que realizo me satisface, me gratifica; si es así, es bueno; si no lo es, no. Repetimos de nuevo que siempre estamos hablando de otras esferas de la vida diferentes de la económico-laboral, en la que sí se está dispuesto a sacrificar lo que sea por obtener un hueco o mejor posible.

En general no se acepta la imposición normativa, existe un deseo de experimentación de todo, se quiere descubrir el Mediterráneo a cada paso. Se rechaza que otros ya lo descubrieron anteriormente. El espacio para la tradición, la memoria, la historia... ha quedado bastante estrecho.

2. LAS NUEVAS SOLIDARIDADES

Pero nuestro modelo de cultura tiene también algunos rasgos de signo un poco más optimista y positivo, la solidaridad también se vive desde otros parámetros diferentes a los tradicionales, pero no por ello dignos de desprecio; vamos intentar entrar en los rasgos más significativos de las nuevas formas de solidaridad, que como todas las que en la Historia han sido, tienen sus aciertos y lagunas.

Como veremos en el próximo apartado, para los jóvenes españoles (y en general para el conjunto de la sociedad) la solidaridad no se mide en grandes cifras, ni en grandes proyectos, ni con macro-instituciones que ponen sus horizontes en un futuro más o menos lejano.

El nuevo perfil de la solidaridad

La primera cuestión que llama la atención es el contraste entre la alta valoración que los denominados nuevos movimientos sociales

obtienen, valoración que luego no se corresponde con la participación en ellos.

En la EEEV los nuevos movimientos eran aprobados total o parcialmente por una media del 75% de los encuestados; sin embargo, la pertenencia a alguno de ellos se sitúa tan sólo en el 6%, la participación activa en el 5%. Podríamos concluir que una cosa es ver bien los que otros hacen y otra muy distinta comprometerse uno a hacerlo.

Tomando en cuenta ahora, no ya sólo los nuevos movimientos sociales, sino el conjunto del asociacionismo, la tasa general de afiliación es del 22% y de participación activa del 12%; entre los jóvenes las cifras no varían apenas, situándose en un 22% de afiliación y en un 13% de participación. En el cuadro siguiente exponemos las principales asociaciones de las que los españoles somos miembros.

CUADRO 8
(Porcentaje)

ASOCIACIÓN DE TIPO	Pertenencia	Participación
Religiosas	6	4
Deportivas.....	5	2
Culturales.....	4	2
Servicios a necesitados.....	3	2
Sindicatos.....	3	1
Voluntariado salud.....	2	1
Partidos políticos.....	1	1

FUENTE: *España en la Encuesta Europea de Valores.*

En la encuesta de EDIS la tasa de pertenencia entre los jóvenes a alguna asociación sube al 35,5%, destacando como dato el crecimiento de la multifiliación, la tasa es de 1,9 asociaciones por asociado. Y en cuanto al orden de preferencia, en primer lugar están las asociaciones deportivas (40%), religiosas (19,5), culturales (16,2) y festivas (13,9), en todos los casos los porcentajes son sobre el total de los afiliados.

En general se da un bajo nivel de afiliación. La diferencia entre una y otra encuesta, además del tiempo transcurrido, está en que la encuesta de EDIS tenía un planteamiento más abierto de lo que con-

sidera organizaciones, incluyendo muchos grupos de carácter muy informal. Consideración ésta que, como veremos a continuación, tiene mucha importancia para nuestros objetivos.

Otra gran característica de la nueva solidaridad podríamos definirla, quizá como reacción a los planteamientos de la modernidad, como una solidaridad concreta, que se pueda palpar con la manos. Por tanto, volvemos a ver cómo las nuevas solidaridades excluyen lo global, y por tanto muchas veces excluyen también la actuación frente a las causas de los problemas.

CUADRO 9

IMPORTANCIA DE LAS SIGUIENTES CONDICIONES PARA LA ACCION VOLUNTARIA	Media 1-4
Que vea frutos a mi colaboración.....	3,08
Que la organización no tenga simpatías políticas	2,97
Que me encuentre a gusto	2,97
Que haga amigos.....	2,84
Que esté acompañado de amigos compañeros.....	2,81
Que no sea un compromiso estable.....	2,76
Colaborar con ONGs, un buen modo de llenar el ocio	2,50
Que sirva para mi actividad profesional	2,39

FUENTE: EDIS-INJUVE, 1995.

Por último, para terminar con este apartado y con este capítulo, señalar otras dos características de la nueva solidaridad. Su carácter «cálido», es decir, no se aceptan las organizaciones duras, lejanas, en la que se «sacrifica» la amistad por las ideas o los proyectos. De hecho la dimensión relacional, conocer gente, hacer amigos, se convierte, según podemos ver en el cuadro, en una condición para incorporarse a una entidad. El subjetivismo está presente también aquí. Si bien tiene como gran valor el recuperar el valor de la persona, de lo concreto, en ocasiones está desplazando el centro de gravedad de la solidaridad desde el «ayudado» hacia el propio sujeto voluntario. El YO pasa al centro motivacional.

El compromiso débil aparece también como característica. Débil en cuanto al bajo tono asociativo, débil en cuanto al tiempo de dedicación a las organizaciones y débil en cuanto a la estabilidad y forta-

leza del compromiso. Se prefieren las organizaciones esporádicas o la participación esporádica en las estables.

El voluntariado, la solidaridad, es solamente otra dimensión más de la vida, al mismo nivel de las demás, no es ni mucho menos una dimensión estructurante del conjunto de la personalidad y de las actividades del individuo. Así, en la filosofía moderna, la incoherencia entre el estilo de vida en el entorno asociativo y en la vida privada genera al menos una contradicción ideológica (generalmente superada con el abandono de las tareas solidarias); en la mentalidad postmoderna, esto no resulta ningún problema, se puede uno poner el «uniforme» solidario y después quitárselo para la vida privada, familiar, laboral... sin generar ninguna contradicción. Todo es relativo, todo vale y todo depende de...

SEGUNDA PARTE

CLAVES PARA CONSTRUIR UNA CULTURA SOLIDARIA

Antes de entrar a aportar algunas de las, a nuestro juicio, claves fundamentales para la construcción de una cultura solidaria, vamos a intentar precisar qué entendemos por solidaridad. Siguiendo el análisis que realiza Joaquín GARCÍA ROCA (2) y alguna otra cuestión podríamos definir la solidaridad como la zona de confluencia de cuatro grandes tradiciones culturales: El sentimiento compasivo, La actitud racional del reconocimiento, El imperativo moral (valor) de la universalización, y La implicación responsable. Sólo cuando se dan los cuatro simultáneamente podremos hablar de verdadera solidaridad.

EL SENTIMIENTO COMPASIVO

La compasión es una palabra que en ocasiones nos suena mal, a gastada, a mal empleada. Ser compasivo significa padecer-con, es por tanto mucho más que un simple sentimiento lacrimógeno o lastimero.

(2) «Itinerarios culturales de la solidaridad», Joaquín GARCÍA ROCA, Revista *Corintios XIII*, núm. 76, Cáritas Española, 1995.

Se trata del arte de dejarse afectar por lo que vemos día a día, el arte de pasar por la vida con los ojos y con el corazón abiertos. Si alguien no es capaz de sentir en sus propias carnes el dolor ajeno está de entrada imposibilitado para la solidaridad.

El sentimiento compasivo es, por así decirlo, el primer escalón de la solidaridad, su raíz primera, condición indispensable, aunque, como veremos, no suficiente. Si no se ponen en juego los sentimientos no podemos hablar de solidaridad.

LA ACTITUD RACIONAL DEL RECONOCIMIENTO

Pero junto al sentimiento compasivo es precisa una actitud racional que denominamos de reconocimiento. El otro o los otros no son esencialmente sólo víctimas, sino personas, y como tales poseen la máxima dignidad que se puede tener, la de ser persona.

El ejercicio de la solidaridad implica la necesidad de reconocer en el otro y en los otros esa dignidad, y por tanto nuestro trabajo solidario no partirá sólo, ni siquiera mayoritariamente, de sus carencias y limitaciones, sino de sus capacidades y potencialidades.

La actitud del reconocimiento es el ejercicio de la reciprocidad, el otro no es inferior ni puede ser dependiente de nuestra ayuda; si nuestra compasión lo somete y lo ata a su propia situación de marginación, de dolor, nuestra compasión no está siendo solidaria, puesto que no lo reconoce.

EL VALOR DE LA UNIVERSALIZACIÓN

Es el momento de dar el paso del otro con minúscula al Otro con mayúscula; la solidaridad implica también este paso, el descubrir que los bienes humanos solamente son humanos si son universalizables, es decir, si son o pueden ser para todos.

Es el momento del paso a la órbita de los derechos humanos y a la órbita de la denostada pero necesaria política. Es el momento en que lo importante no es ya sólo la vivienda de un transeúnte concreto, sino el derecho de cualquier persona a disponer de un techo que le cobije.



LA IMPLICACIÓN RESPONSABLE

La solidaridad es una necesidad humana, más allá de la necesidad objetiva. Si no se parte de la aceptación de la responsabilidad compartida de todos los individuos y de todos los estamentos sociales en la realización plena del proyecto humano, la solidaridad no tiene lugar ni cabida.

Se trata en esencia de poner al servicio de todos, y no sólo de uno mismo, todas las potencialidades que se posean, todos los talentos. No tenemos derecho a enterrarlos o a gastarlos solamente en función de la obtención del máximo rendimiento personal.

1.ª Clave

ES NECESARIO UN NUEVO MODELO DE SOLIDARIDAD

¿Es necesario construir un nuevo modelo de solidaridad?

Seguiremos en todo este apartado la reflexión planteada por Imanol ZUBERO en su libro *Las nuevas condiciones de la solidaridad* (3).

Ningún tipo de sociedad ha sido perfecto y en todas han existido graves contradicciones estructurales generadoras de injusticia y por tanto de pobreza y exclusión.

En todas las sociedades se han dado por parte de un buen sector de la misma respuestas solidarias que se han ido estructurando en un modelo alternativo de sociedad, con mayor o menor éxito en sus logros, pero que en todos los casos han ido produciendo avances en la línea de humanizar la existencia.

Pero esa respuesta solidaria ha variado, sobre todo en aquello que la generaba y la hacía viable y creíble, muy en función del modelo social en el que surge y al que acaba formulando una alternativa.

Si como parece, aún dentro del capitalismo, se está configurando un nuevo modelo social, conocido como sociedad dual o de los 2/3, se hace necesaria una nueva respuesta solidaria.

(3) Imanol ZUBERO: *Las nuevas condiciones de la solidaridad*, Desclee de Bovere, IDTP, Bilbao, 1995.

La etapa del capitalismo salvaje generó una respuesta solidaria basada en la comunión de intereses con un sujeto claro, el proletariado. Fruto de todo esto surgió un nuevo modelo denominado como Estado del Bienestar, al que correspondía un modelo de solidaridad basado en la redistribución de la renta vía Estado, mediante el pleno empleo y con una fiscalidad fuerte y progresiva, aunque bien diluyendo mucho el sujeto, y dando al Estado el papel de único agente de la solidaridad, desmovilizando los recursos propios de la sociedad civil y las respuestas solidarias de la misma.

Parece que este modelo está irremediablemente en crisis y se está transformando en otro que requiere ir inventando un nuevo modelo de respuesta solidaria. Si no es así, caminamos hacia la dualización social.

Un modelo integrador de lo anterior

La nueva situación requiere un nuevo modelo, pero esto no significa que haya de olvidar la aportación que los diferentes modelos hicieron. No ha desaparecido la comunión de intereses, es simplemente más difícil verla, y en ocasiones ha de basarse en «intereses» menos materialistas y más universalizables para el conjunto de los empobrecidos.

No se puede permitir un paso atrás en la Historia desmantelando las conquistas ni los beneficios del Estado del Bienestar, especialmente porque se hace a costa de los sectores sociales más débiles. Recuperar el papel de la sociedad civil no quiere decir Exonerar al estado de sus obligaciones, ni suplir su papel; si el modelo de solidaridad que construyamos pasa por estos presupuestos estaremos haciendo un flaco favor a los pobres y marginados y a la Historia.

Ahora bien, el Estado ha de dejar de ser un agente al servicio de los intereses de los instalados, e incluso, inevitablemente, deberá usar su poder coercitivo para imponer determinados parámetros del pacto al que más tarde haremos referencia.

Un modelo superador de lo anterior

Pero para hablar de nuevo modelo, es necesario introducir nuevos valores en el mismo, también de carácter no materialista, pero en este



caso universalizables también, atendiendo no sólo al conjunto de los empobrecidos, sino a la Humanidad entera. El reconocimiento de la diversidad, el valor y la importancia de la afectividad, la gratuidad, la defensa de la vida y de los derechos humanos, el desarrollo respetuoso con la Naturaleza... son algunos de estos nuevos valores, aportados con gran fuerza por los denominados «nuevos movimientos sociales», ecologistas, pacifistas, feministas...

Un modelo con un sujeto histórico plural

En el nuevo modelo de solidaridad, al contrario que en los anteriores, no se reconoce a un solo sujeto histórico. Algunos permanecen, otros aparecen como nuevos. Parece claro que hay que contar con el movimiento obrero, con los denominados nuevos movimientos sociales, y por supuesto con una buena parte del denominado voluntariado organizado.

2.ª Clave

ES NECESARIA UN ÉTICA UNIVERSAL DESDE UNA OPCIÓN POR EL NIVEL DE RELACIONES HUMANAS

Nos adentramos en un terreno difícil, pero imprescindible. Generar un nuevo modelo de solidaridad ha de partir de una especie de «proceso constituyente» de una ética universal y universalizable. No entendemos por tal un conjunto de preceptos o de normas sin más, como tampoco de un acuerdo sobre lo relativo de lo moral o de lo ético, tan al uso en estos tiempos.

Hay cuestiones éticas que sin lugar a dudas pertenecen al terreno de lo relativo, por subjetivas, pero existen otras que no lo son, por objetivas, por más que en ocasiones algunos se empeñen en demostrar lo contrario. De estas segundas consideraciones éticas hablamos en este apartado.

Los niveles de las relaciones humanas

Podríamos definir tres niveles, estadios o esferas que condicionan y definen las relaciones humanas. Las tres posibles, las tres en poten-



cia, serían, a saber, las relaciones de poder, las relaciones de justicia y las relaciones de gratuidad.

EL PODER

Las relaciones de poder son aquellas en la que el elemento condicionante en la relación es la dominación, la supremacía de uno sobre el otro, de los unos sobre los otros. La capacidad económica, de la fuerza física, pretendidas superioridades raciales, culturales... son algunas de las justificaciones que empleamos en esta esfera de relaciones.

Es el estadio relacional más cercano a nuestra condición de animales, lo verdaderamente terrible es que por nuestra capacidad de raciocinio no hemos llegado a repudiar este modelo, sino a justificarlo, pero esa justificación no es más que una construcción interesada. Es innegable la existencia de los instintos, pero igualmente lo es la capacidad humana para dominarlos.

No nos detendremos más en este tipo o nivel de relaciones por cuanto nuestra intención no es la de proponerlo como eje articulador de un nuevo proyecto ético, sino simplemente la de constatarlo. Aunque por evidente parece pedante el reiterarlo aquí.

LA JUSTICIA

Un segundo nivel en las relaciones humanas sería el de la justicia, concepción introducida por la fuerza de la razón, en ocasiones literalmente «por la fuerza», baste si no echar un vistazo a la historia de las revoluciones que en el mundo han sido.

En esta órbita, el criterio relacional es el de la equidad, desde el planteamiento ético de la igualdad universal. Este nivel ha ido permitiendo a lo largo de la Historia la aparición de leyes, que bien desde el consenso bien desde la imposición coercitiva han ido haciendo avanzar las relaciones humanas más allá del puro darwinismo de las anteriores. Aun contando con todo lo que quede por avanzar en este terreno, que es mucho.



La persona como sujeto de derechos

No existe una persona que rechace el tener derechos, por el contrario, sí que se da el rechazo al tener deberes. En los derechos nos reconocemos, en los deberes no; los deberes no los entendemos muchas veces como las consecuencias de los derechos, sino como algo ajeno a mí, algo «impuesto por unos señores que disfrutaban limitando mi libertad».

Esta concepción de los derechos, según enuncia J. A. MARINA (4), cuya tesis compartimos, viene de un grave error: considerar que los derechos se tienen, como se tiene páncreas, por lo que no necesitan de mi concurso, ni de nuestro concurso. Los derechos humanos, no se tienen, son construcciones de la inteligencia humana, capaz de superar el mero estado natural-biológico, y precisan no sólo del esfuerzo creador, sino del concurso de la colectividad de forma permanente para su mantenimiento. Los derechos no son propiedades reales de los hombres, son posibilidades reales.

«Si los derechos fueran propiedades reales, como lo son las fuerzas físicas, la estructura de la materia, la dinámica química, ocurriría algo semejante, pero nada de esto sucede. Los derechos son un proyecto de humanidad mantenido en alto esforzadamente, y no cobijaría a nadie si no estuviese mantenido por alguien. Los derechos no tienen una existencia independiente en no sé qué brillantísimo mundo platónico: son una insegura tienda de campaña que protege a los hombres sólo mientras alguien sostiene las lonas levantadas. Los derechos, como los aviones, sólo se mantienen en vuelo mientras el motor del propio avión continúa funcionando. El conjunto de participantes en el proyecto de una Humanidad digna fundamenta los derechos (5).»

Si los derechos son solamente creaciones de la inteligencia humana, posibilidades reales, parcialmente realizadas, los deberes inherentes, aquellos de los que los derechos vienen preñados, no serán más que imposiciones normativas, sino, por decirlo así, los precios a pagar por el disfrute de los derechos. Si los derechos los concebimos así, los deberes también. No podemos seguir alimentando la creencia de la posesión de derechos, so pena de renunciar a la ejecución de los deberes.

(4) MARINA, José Antonio: *Ética para náufragos*, Anagrama, 1995. Barcelona.

(5) MARINA, J. A.: *Op. cit.*, pág. 111.

Es en este nivel en el que proponemos el pacto ético común, la ética universal y universalizable, que es el eje de esta segunda clave. La ética que fundamenta las relaciones de justicia, que parte del reconocimiento de los derechos humanos en la clave anteriormente expresada, no es una ética relativa, ha de ser una ética universal y universalizable. Y por tanto los deberes que emanan de los derechos reconocidos, exigibles, incluso susceptibles de ser impuestos coactivamente a aquellos grupos y personas que voluntariamente decidan quedarse en el nivel de relaciones de poder. Los derechos humanos son innegociables como proyecto.

LA GRATUIDAD

Y por fin podríamos definir un tercer nivel o estadio de relaciones, que denominamos como relaciones de gratuidad, en las que es la donación el elemento articulador de las relaciones humanas. Un estadio superador del anterior, que aunque lo incluye lo supera en cuanto al planteamiento ético del que parte no es ya el de la igualdad, sino sobre todo el de la generosidad potencial de la persona.

Evidentemente, este estadio de relaciones humanas no nos atrevemos a proponerlo como universal, pero creemos importante el proponerlo como posibilidad, como horizonte, o al menos como opción de tipo más radical, que mantenida por personas y grupos, puede ayudar a ir más allá, a realizar un proyecto más ambicioso de humanidad.

¿Qué es la gratuidad?

La gratuidad es ante todo una actitud, ante uno mismo y ante los demás, una actitud que se manifiesta en el hacer, por cuanto uno va siendo en cuanto actúa de una forma determinada y actúa así porque es de una forma concreta, en una especie de círculo dialéctico, de paradoja irresoluble al modo de la del huevo y la gallina.

Es una actitud ante uno mismo, en la que podemos decir con TAGORE «la vida se nos dio y la merecemos dándola», el punto de partida es la experiencia de haber recibido gratis la vida, de haber sido amados incondicionalmente por otros. La experiencia filial, de hijos,

está en la experiencia de cada uno. Por desgracia la experiencia de seguridad, de amor, de confianza en el seno de la familia o de la pandilla no es una experiencia universal. Las personas que han tenido la desgracia de no vivirla, tienen una seria dificultad de partida para vivir la dimensión de la gratuidad.

Es una actitud que se llega a formular como imperativo ético, cuando en el proceso de búsqueda de sentido a la existencia irrumpe la solidaridad como respuesta ante lo intolerable de las situaciones descubiertas. Si lo que aparece es la resignación, la justificación o el vacío de sentido, la gratuidad se torna imposible.

Es un imperativo ético que se vive como gratificante en cuanto descubrimos, creemos, confesamos y construimos nuestra propia dignidad humana. Dignidad que supera cualquier otra. Dignidad primaria, inconmensurable, impagable e invendible, por el hecho de Ser persona Soy lo más grande que se puede ser, tengo el derecho y el deber de la felicidad.

Pero la gratuidad precisa también de la universalización de la dignidad humana, si cada uno la tiene, todos la tenemos; reconocerla, crearla, confesarla y construirla en los demás se convierte en condición «sine qua non». Incluso en aquéllos que no pueden o no quieren vivirla. Entonces esa dignidad del otro y de los otros es tanta que sólo la gratuidad está a su altura.

Elevar el tono moral

Lo dicho en este apartado puede sonar a «moralina», pero en el fondo no lo es, es más bien, como diría ORTEGA, «moralita», un potente explosivo capaz de remover conciencias y de transformar realidades.

Es necesario elevar el tono moral de nuestra sociedad, no podemos resignarnos a considerar normal lo inmoral, ni a relegar la ética a la vida privada o como mucho a las respuestas que se dan desde los márgenes de la sociedad, desde los movimientos sociales, los grupos, las asociaciones. No se puede aceptar que el mercado tenga que ser inmoral, que los núcleos duros de la sociedad funcionen al margen de estos planteamientos éticos

3.^a Clave**ESTAMOS ANTE UNA CONSTRUCCIÓN ÉTICA QUE RECLAMA UN CAMBIO DEL MODELO SOCIAL**

Tras todo este rápido y complejo análisis por un lado de la realidad actual y por otro de ese futurible modelo de solidaridad, es evidente que esa ética de mínimos en la que se asiente chocara frontalmente con la lógica aplastante del sistema económico, será realmente complicado contar con el mercado (ese segundo sector) para desarrollarlo.

Pero no pensemos sólo en los grandes capitales, en las empresas, hablemos también de esa mayoría satisfecha. Encontrar esas nuevas bases culturales donde asentar un nuevo modelo solidario supondría romper con dos grandes dogmas de la modernidad y del modelo de desarrollo, presentes en nuestro inconsciente colectivo.

1.º Que nuestro nivel de vida (el nivel medio de las sociedades del Norte) es a medio o largo plazo universalizable.

2.º Que nuestro nivel de vida es innegociable.

Rotos estos dos dogmas, la consecuencia lógica de la aceptación consensuada de esa nueva ética sería «un PACTO entre los que no tienen y el mayor número posible de los que tienen, contra los intereses de estos últimos, o en favor de los intereses de los primeros».

Por tanto estamos hablando de un modelo nuevo, de una sociedad con mercado, pero no de mercado. La realidad varía mucho, a pesar de que sólo cambia una preposición. Cambiar el «chip», apostar por un nuevo modelo de desarrollo que parta de las necesidades verdaderamente humanas, respetuoso con la Naturaleza, solidario, universalizable...

4.^a Clave**ESTAMOS ANTE UN RETO DE CARACTER EDUCATIVO**

Más que una nueva hipótesis en sí misma, esta última es una especie de resumen o gran conclusión de las otras. Parece claro que el gran pacto de los satisfechos funciona y muy bien. Igualmente es constatable



que romperlo es tan difícil como necesario si queremos realmente avanzar en la construcción de un nuevo modelo de solidaridad.

Por tanto, el gran reto se sitúa en la línea educativa. Entiendo la educación en su acepción más amplia, identificándolo con el proceso de construcción de la cultura dominante. Por tanto no estamos hablando aquí de la educación formal, al menos no sólo. Creemos superado el mito de que con una buena educación de las generaciones futuras el problema se solucionará, quizá ayude, pero no está ahí la clave fundamental (si es que existe alguna). Todos los esfuerzos que se hagan en ese sentido serán bienvenidos, pero no serán suficientes.

La tarea educativa a la que nos referimos ha de ir encaminada hacia la ruptura de ese pacto, para abrir el nuevo, ruptura en una doble dirección: la de ir ampliando el grupo de los sociológicamente satisfechos dispuestos (a los que hacíamos referencia en el primer apartado) a la solidaridad y la de ir generando un proyecto capaz de movilizar políticamente a los insatisfechos, recuperándolos como agentes de la acción política (no sólo, aunque también electoral).

TERCERA PARTE

ALGUNAS PROPUESTAS PARA AVANZAR

Presentamos, a continuación algunas propuesta, que no pretenden sino ser punto de arranque para aterrizar todo lo dicho anteriormente. El objetivo de este documento en su conjunto, no es el de quedarse en una bonita reflexión, sino el de avanzar, el de proponer un camino, no cerrado, pero camino, para ponernos a caminar por él junto con todos aquellos que apuesten por un modelo solidario. A caminar y a dialogar, a poner en juego la imaginación, la creatividad.

1.^a Propuesta: **GENERAR TEJIDO SOCIAL, REDES DE SOLIDARIDAD**

Sin invasión institucional del espacio propio

Es un mandato constitucional el que los poderes públicos tienen el deber de promover y de remover los obstáculos para la partici-

pación activa de los ciudadanos en el gobierno y en los asuntos públicos.

Este mandato constitucional es apelado con demasiada frecuencia al realizar un determinado tipo de políticas sociales que lejos de remover obstáculos, los ponen, pues sirven en exclusiva los intereses desde la perspectiva del Estado, no los propios de la sociedad civil, que tiene su propia lógica. (Buen ejemplo puede ser la reciente Ley del Voluntariado.)

El principal instrumento utilizado hasta ahora para la generación y mantenimiento del tejido social han sido las subvenciones que los distintos poderes públicos han ido poniendo en marcha. Subvenciones que en ocasiones han tenido virtudes y en ocasiones no tantas.

Quizá en lo negativo, el efecto peor que esta política ha tenido es el de la invasión del terreno de las organizaciones con el argumento del (desde luego necesario) control sobre el dinero público. En la práctica, una buena parte del débil tejido social existente es absolutamente dependiente del dinero público (6).

No se trata, creemos, de renunciar a la política de subvenciones, pero igual sí se trata de organizarla de otra manera. Caminar hacia conciertos, organización por organización, en que respetando los límites de lo legal, pero siendo flexibles con la lógica interna y propia de las organizaciones, se pacten uno a uno unos criterios y normas de utilización del dinero público.

Creando condiciones

Desde luego otra medida clara a tomar es no exclusivizar las subvenciones como forma de potenciación del tejido social, muchas ve-

(6) Entre todos hemos roto con la vieja cultura del socio, miembro o afiliado, que entre otras cuestiones debe procurar colaborar también en el sostenimiento económico de la organización, club o grupo al que pertenece. Especialmente en el terreno de las ONGs esta falta de la cultura del socio es especialmente acusada. ¿Cuántas veces no repetimos la frase de «No, si encima de mi tiempo, también me va costar los cuartos?», o elevamos a categoría de ley eso de que el voluntario tiene el derecho a ser reembolsado por los gastos que le ocasiona su acción, sin plantearnos siquiera un mínimo de flexibilidad en este criterio, o sin admitir la posibilidad contraria.

ces es más eficaz la creación de las condiciones mínimas de infraestructura para que la propia comunidad reaccione generando tejido. Crear espacios de encuentro, de reunión, facilidades de acceso a la red pública de centros, gestionando éstos con un criterio más participativo y menos electoralista o de control administrativo...

Las organizaciones, el tejido asociativo, es uno de los grandes vehículos de educación no formal, quizá con un poder aún por descubrir y por potenciar sinérgicamente.

Creando redes

Todo ese tejido social existente, y el que está por inventar, tiene también ante sí el reto de estructurarse en red. De superar los prejuicios frente al otro. Ha de tener la suficiente humildad para reconocer que nadie tiene la solución, y la suficiente valentía para ponerse a buscarlas junto a otros. Tenemos delante el reto de repensar el mundo, de poner en común los pequeños descubrimientos que vamos haciendo por separado. En especial queríamos hacer una llamada al cambio de lenguaje de la propia Iglesia, a que adquiriera un tono más dialogante, menos catastrofista y seguro de tener una alternativa.

Estas redes de comunicación de la sociedad civil tienen además la viabilidad de poner en marcha alternativas solidarias, que en muchas ocasiones son la única salida para situaciones de exclusión. Muchas realidades serían menos dramáticas si consiguiéramos entre todos regenerar la comunidad. Hemos ganado en sociedad todo lo que hemos perdido en comunidad. Es posible dar alternativas cercanas a problemas cercanos y profundos, que de otra forma no la tienen. No todo se arregla con leyes, ni con dinero, siendo ambos elementos fundamentales.

Pero esto, que es muy necesario, no puede convertirse en justificación del abandono por parte de los poderes públicos de su responsabilidad para con los derechos de todos los ciudadanos. La reivindicación de esto, el recuerdo permanente y la vigilancia de su efectivo cumplimiento, es otra tarea que aparece con claridad para ese tejido social.

Encender luces

De tipo un poco más radical, una parte del tejido social a de descubrir, poner en práctica y publicitar experiencias de una mayor radicalidad en el ejercicio de la solidaridad. Creando seguridades alternativas de tipo económico, haciendo del grupo el colchón, permitiendo la alternancia en las vanguardias para no pedir heroísmos individuales.

En esto en concreto, aunque sin pretender ninguna exclusividad, las comunidades y grupos cristianos tienen mucha cancha y potencialidades que habría que poner en juego. Habría que recuperar lo esencial del planteamiento cristiano, el amor a Dios y al prójimo, sabiendo que quien no ama al prójimo no sabe nada de Dios.

2.ª Propuesta: CREAR UNA RED DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Si el tejido social podría ser una gran baza en la tarea educativa, no cabe ninguna duda que los medios de comunicación no lo podrían ser, lo son. El problema es que muchas veces hemos identificado los medios de comunicación social con los medios de comunicación de masas. Y dentro de éstos los hay de todos tipos. Hay medios públicos, hay medios privados y podría haber medios sociales.

Los medios privados, entendiendo por tales los grandes medios de comunicación de masas (radio, prensa TV), o son solamente un negocio, o son un negocio que impulsa determinados intereses privados. Por tanto funcionan con la lógica propia del mercado, Habría que hacer a estas estructuras una llamada de atención, por cuanto tienen en sus manos un gran poder, que no es legítimo utilicen solamente desde esa lógica.

Pero los medios de comunicación públicos no tendrían porqué seguir ni la lógica del poder, ni la del mercado. Desgraciadamente parece que ambos fenómenos se dan hoy. Quizá dotándolos del suficiente presupuesto como para que les permitiera escapar de la lógica del mercado los medios públicos podrían ofrecer unas programaciones más educativas, más participativas, de mayor calidad humana... Quizá democratizando, o socializando de alguna manera su gestión,

podrían dejar de ser instrumentos al servicio de los intereses de los poderes de turno. Facilitar el acceso del tejido social a los medios de comunicación públicos, sería también otra buena medida, obligada por la Constitución y muchas veces aplazada.

Pero la propia sociedad también ha generado y genera día a día una ingente cantidad de medios de comunicación, si bien éstos, en su inmensa mayoría, no son medios de masas, cumplen un papel y podrían llegar a serlo de otra manera. Remover de las legislaciones todo lo que pueda dificultar la aparición de estos medios (por ejemplo, las radios libres) redundaría en beneficio de una nueva cultura. Cuando tras la pretensión de ordenar lo desordenado se cercena las posibilidades de los débiles, flaco servicio se le hace a la sociedad.

3.ª Propuesta: TRANSPARENCIA EN EL EJERCICIO DE LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA

Es innegable que los poderes públicos han de cumplir entre otros muchos papeles el de ser referente ejemplificador. No se trata solamente, como cualquier otro ciudadano, de cumplir la ley, se trata de dar un paso más allá.

Sería aconsejable, a más de la transparencia absoluta en la cuentas públicas y un mayor control del apartado de gastos de representación, poner encima de la mesa, con cierta periodicidad, las cuentas privadas de quienes ejercen cargos públicos. Igualmente, sería necesario que la renta (salario más dietas) percibida por el ejercicio de los mismos no sobrepasará en ningún caso la renta media del país, la región o la ciudad en la que es ejercida.

4.ª Propuesta: HACIA UN CAMBIO EN EL ELEMENTO BÁSICO DE RECONOCIMIENTO SOCIAL

Hoy, el gran Mammon es el referente absoluto en lo que a reconocimiento social de la actividad desempeñada se refiere (además de en todo lo demás). Es preciso caminar hacia un cambio de referente, no es la cantidad ganada lo único que hace digno o indigno un trabajo determinado. Por más que nos empeñemos, continúa habiendo

actividades desagradables, poco o nada gratificantes, pero necesarias para la convivencia.

Para que esto sea posible, es evidente que antes se tiene que dar la condición de que no sea necesaria una cantidad determinada de dinero ganado en un trabajo para tener cubiertas las necesidades básicas, que hoy por hoy, en nuestro país pasaría en un primer momento por el tema de la vivienda y los seguros ante el infortunio (enfermedad, paro...)

5.ª Propuesta: ABRIR Y ACERCAR LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

El grado de desarrollo democrático de una sociedad se debe medir por muchos indicadores, no solamente por el de la participación electoral, que, con ser importante, no es único.

A pesar del gran proceso de globalización que estamos viviendo, quizá no hemos explorado lo suficiente la vía más local del desarrollo, las oportunidades que lo más cercano ofrece; hay experiencias sueltas, realmente interesantes. Esto necesariamente implica dos cuestiones muy concretas.

Las grandes ciudades están lejos de ser ese pequeño y accesible espacio comunitario, habría que buscar la forma de descentralizar el poder municipal en estos grande núcleos. La otra gran medida ha de ser la de dotar de más poder (que se traduce en presupuesto) a los Ayuntamientos, espacio más cercano a la vida de los ciudadanos.

Existe un miedo tremendo por parte de los poderes públicos a abrir a la participación de la sociedad civil de forma permanente las decisiones tomadas. Muchas veces se aduce que el papel de los que no somos representantes se limita al de expresarnos en las elecciones. Las iniciativas de participación ciudadana (consejos municipales...) tomadas durante los primeros años de la transición han ido desapareciendo paulatinamente, sólo se han desarrollado los legalmente exigidos, y éstos casi siempre a regañadientes.

Crear una legislación que obligue a crear consejos consultivos ante la mayoría de los temas, a todos los niveles, pero con especial incidencia en el municipal. Desde luego modificar la fórmula para la presentación de iniciativas legislativas populares... y cuestiones parecidas, podrían ser también medidas apropiadas.

6.ª Propuesta: ESPACIOS DE COMUNICACIÓN, DEBATE Y EDUCACIÓN

La potenciación, el apoyo público y la existencia de más iniciativas de creación de espacios de debate, comunicación y educación popular, son también retos a conseguir. Existen sectores sociales enteros con mucho dinamismo, e invertir en canalizar ese dinamismo hacia la generación de solidaridad es una tarea fundamental.

La experiencia de los centros de mujeres repartidos por la geografía es significativo. Llegado un momento en que los varones están cansados y no buscan sino el refugio en el hogar, las mujeres han tomado la iniciativa, y a partir de procesos educativos, de alfabetización, de ocupación de tiempo libre, se han convertido en un factor clave de dinamización de comunidades enteras.

Existen igualmente, al interior de los denominados «núcleos duros» del sistema, gentes disconformes, a disgusto con que las cosas funcionen así dentro de sus ámbitos. Periodistas hastiados de la manipulación, médicos hartos de la indiferencia hacia el dolor, economistas que no se resignan a la lógica del mercado.

Crear espacios, al menos de debate y diálogo en torno a estas cuestiones, es también una propuesta viable y de un gran calado y potencial de transformación.

BIBLIOGRAFÍA

- ZUBERO, Imanol: *Las nuevas condiciones de la solidaridad*, Desclee de Bower, IDTP, Bilbao, 1995.
- GARCÍA ROCA, Joaquín: «Itinerarios culturales de la solidaridad», *Revista Corintios XIII*, núm. 76, Cáritas Española, 1995.
- MARINA, José Antonio: «Ética para naufragos», *Anagrama*, Barcelona, 1995.
- MONCADA, Alberto: «La cultura de la solidaridad», *Verbo Divino*, Estella (Navarra), 1989.
- GERVILLA, Enrique: «Postmodernidad y educación», *Dykinson*, Madrid, 1993.
- KENNETH GALBRAITH, John: «La cultura de la satisfacción», Ariel, Barcelona, 1992.



Cáritas Europa ante la exclusión

LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN. PROPUESTAS DE CÁRITAS EUROPA (*)

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

El Tratado de Maastricht va a revisarse. La voluntad de construir una Europa social se tendrá sin duda en cuenta. Europa ha puesto en marcha «Programas Pobreza». Se han hecho recomendaciones para la creación de un mínimo social en cada país. Pero, ¿se ha considerado en todas sus dimensiones la gravedad y la novedad de lo que está en juego?

Desde su experiencia concreta y su reflexión común sobre los riesgos crecientes que afectan a los sistemas de solidaridad, las Cáritas de diversos países quieren llamar la atención de los gobiernos y parlamentarios sobre la necesidad de establecer un debate que tenga en cuenta el modelo generador de exclusión y en el que se planteen las formas de protección social.

La exposición de motivos que sigue quiere secundar a las Cáritas en su presentación de *propuestas* a los diferentes interlocutores, tanto a nivel de la UE como de cada Estado.

(*) Cáritas Europa presentó en septiembre de 1995 unas propuestas de revisión del Tratado de Maastricht relativas, por una parte, al racismo y la xenofobia, y, por otra parte, a la lucha contra la pobreza, la precariedad y la exclusión.

1. De la pobreza la exclusión

1.1. EL PROBLEMA DE LA POBREZA HOY

Las mutaciones económicas y sociales que se producen en Europa desde mediados de los años setenta han agravado el fenómeno de la pobreza. Los gobiernos se enfrentan continuamente al desequilibrio de los sistemas de protección social, pero también y muy especialmente a las desigualdades existentes en las sociedades desarrolladas. Repetidamente, tienen que reorientar los dispositivos de reinserción hacia la población más desfavorecida. En este empeño recurren no sólo a los servicios sociales, sino también a las múltiples iniciativas de las asociaciones sociales; la sociedad civil desempeña por tanto un papel esencial en la concienciación de los perjuicios de una sociedad a dos velocidades.

En Europa la pobreza no reviste las mismas realidades que en los países del Tercer Mundo. Aquí el nivel de pobreza y la proporción de personas pobres varían de un país a otro. Sin embargo, encontramos situaciones humanamente inaceptables tanto desde criterios objetivos como con respecto a las condiciones de vida de la mayoría de la población. Las estimaciones de 1988 daban un total de 52 millones de personas en situación de pobreza y 17,6 millones de familias pobres en la Comunidad Europea (por debajo del 50% de la renta media por país). Estos datos se establecieron antes de la unificación alemana y en los años de relativo crecimiento económico.

Desde entonces la pobreza ha aumentado, incluso peligrosamente en algunas regiones, y las estimaciones citadas anteriormente quedan bastante obsoletas. A esto hay que añadir la difícil situación de muchos ciudadanos de Europa Central y Oriental en el período de transición que ahora están viviendo.

La búsqueda de elementos «objetivos» para evaluar las situaciones de pobreza en los países ha llevado a la creación de distintos indicadores o «umbrales de pobreza», presentando, cada uno de ellos sus propias características (1). Cada uno de estos métodos tiene sus

(1) Recordemos brevemente algunos de ellos: el llamado «método objetivo», que consiste en calcular el precio de una cesta de bienes de consumo y de los servicios consi-

ventajas e inconvenientes. Todos pretenden medir la pobreza, pero no tienen en cuenta todos los elementos que conforman la exclusión.

1.2. LA POBREZA CAMBIA

En efecto, la «pobreza» no sólo ha aumentado, sino que ha cambiado su naturaleza. Actualmente conviven tres realidades diferentes:

— La pobreza «tradicional», duradera y endémica, en regiones desfavorecidas;

— la lenta y silenciosa exclusión del mercado laboral que padecen las personas vulnerables por las mutaciones tecnológicas, económicas y sociales que se operan en los países europeos;

— la marginación de las personas aisladas, cuyos lazos familiares y sociales se han ido aflojando.

La exclusión no se mide únicamente por criterios cuantitativos o materiales. Recordemos aquí la definición de la gran pobreza propuesta por el padre Joseph Wrensinki en un informe:

«La precariedad es la falta de una o varias seguridades, especialmente la del empleo, que permiten a las personas y a las familias asumir sus obligaciones profesionales, familiares y sociales y gozar de sus derechos fundamentales. La inseguridad que genera puede ser más o menos grave y definitiva. Y conduce a la gran pobreza cuando afecta a varios ámbitos de la existencia, cuando se hace persistente, cuando compromete las posibilidades de volver a

derados estrictamente indispensables; el llamado «método subjetivo», que se basa en las estimaciones de la población —recogidas por medio de encuestas— sobre la renta mínima necesaria a cada tipo de familia; la norma CPS (Centro de Política Social, Amberes), que utiliza el método de las medias para definir la renta mínima necesaria sobre el porcentaje de un dato macroeconómico (renta *per cápita*, renta disponible por familia, etc.); el llamado método legal o político, que considera como línea de pobreza la cuantía del salario mínimo previsto por la legislación social o fiscal; el llamado método cualitativo (medida de privación), que pretende fijar un umbral de pobreza en función de la falta de ciertos bienes de consumo y el no acceder a los bienes colectivos (cfr. Herman DELEECK: «Pobreza y eficacia de la seguridad social», *Derecho Social*, núm. 7/8, julio-agosto de 1992, págs. 719-728).

asumir las responsabilidades y de reconquistar los derechos por uno mismo, en un futuro previsible» (2).

Por tanto, la exclusión no se deja aprehender en categorías que aíslan a grupos de personas en función de su región, edad, nivel de renta o de su familia. Se personaliza, en el sentido de que reagrupa una amplia y compleja variedad de destinos individuales y familiares.

Con motivo del balance del Programa 3, la Comisión de las Comunidades Europeas se hace eco del nuevo concepto de pobreza:

«Hablar de exclusión social es manifestar que el problema ya no es sólo el de las desigualdades entre el extremo más alto y el más bajo de la escala social (*up/down*), sino también el de la distancia, en el seno del cuerpo social, entre los que participan en su dinámica y los que se ven rechazados hacia los márgenes (*in/out*)» (3).

La exclusión se ha convertido en una cuestión estructural y multidimensional:

- Supone la ausencia de cualquier posibilidad para participar en la construcción de un «vivir juntos»;
- supone, en la práctica, la pérdida de la ciudadanía;
- atenta contra la dignidad de la persona al poner en peligro su identidad.

1.3. RIEGOS CRECIENTES DE POBREZA

Aun cuando algunas personas corren desde el principio el riesgo de ser excluidas, la exclusión no puede resumirse a categorías preestablecidas.

(2) COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL: *Gran pobreza y precariedad económica y social*, opinión adoptada por el Consejo Económico y Social en el transcurso de la sesión del 11 de febrero de 1987 tras el informe presentado por Joseph Wrensinki.

(3) COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Programa de acción a medio plazo para luchar contra la exclusión social y promover la solidaridad e informe sobre la aplicación del programa para la integración económica y social de los grupos menos favorecidos (1989-1994)*, pág. 46.

En efecto, muchas veces se origina por un acontecimiento acaecido en la vida privada (paro, ruptura familiar, encarcelamiento, drogadicción, violencia familiar, accidente, dependencia por la edad, etc.) que multiplica la vulnerabilidad de la persona. Sin embargo, el punto común de las personas que acaban cayendo en la exclusión es la soledad.

También cabe destacar las situaciones de ruptura: familias con ingresos medios, pero vulnerables, que se tambalean al mínimo accidente, o familias que viven unas veces por encima y otras por debajo del umbral de la pobreza. Restar importancia a estos procesos es una constante en los últimos años. Finalmente, el sobreendeudamiento, los alquileres demasiado altos, la consecuente expulsión por el impago de los mismos y, hasta a veces, el acabar como un «sin techo» son otras de las causas de la exclusión.

Los *efectos acumulativos de estas vulnerabilidades* no se tienen suficientemente en cuenta en las respuestas fragmentadas.

Muchas veces la pobreza está oculta. Un gran número de los que tienen derecho a percibir una prestación social no la piden. Son jubilados, mujeres separadas o viudas, personas que tienen problemas con la justicia (por el sobreendeudamiento, etc.) o con problemas familiares.

2. Éxitos y límites de los sistemas de protección social

Los sistemas de protección social fijan una cobertura frente a ciertos riesgos o cargas y organizan una solidaridad basada en las contribuciones (cotizaciones o impuestos) pagadas por los asegurados o por un tercero.

La sociedad industrial, cuando triunfaba, allí donde triunfaba, se ha humanizado por la introducción y desarrollo de un sistema eficaz de protección social. El Estado de Bienestar, fundado sobre el valor del trabajo que promueve la sociedad industrial, ha supuesto el nacimiento de la solidaridad concreta vivida en Europa Occidental. Estos sistemas han tenido consecuencias positivas para la construcción de una sociedad más humana para todos y siguen siendo un tesoro precioso.

2.1. UNA DINÁMICA DE SOLIDARIDAD

Tradicionalmente, la protección social se refiere a múltiples aspectos de la vida:

- La familia (escasez de ingresos, maternidad, viudez);
- la salud (enfermedad, incapacidad, invalidez);
- el trabajo (paro, jubilación) y
- la vivienda.

Su financiación se ha asegurado con éxito durante mucho tiempo gracias a las prestaciones contributivas o a las prestaciones no contributivas (tras el pago de cotizaciones previas o sin referencia a cotizaciones previas).

Así pues, y en principio, todos los casos del ejemplo se han podido (más o menos) cubrir. A pesar de las quiebras, no se puede negar el éxito global que han tenido los sistemas de protección social establecidos.

2.2. SISTEMAS PUESTOS EN DUDA POR DIVERSOS MOTIVOS

En todos los países de Europa los gastos de protección social — especialmente los de sanidad— crecen de forma espectacular, y los gobiernos no cesan en su empeño de contener estos gastos por diversos medios.

Los usuarios tienen a veces dificultades para entender los mecanismos de la protección social, que son demasiado complicados; numerosas personas con dificultades o no tienen reconocidos sus derechos, o bien acaban por caer en los «agujeros» de la protección social y no perciben nada.

Más allá de las dificultades que se deben soslayar, el desarrollo de los mecanismos de protección social y su puesta en duda deben remitirse a su fundamento, por el que se crearon y crecieron.

«Los sistemas sociales de los países continentales se basan esencialmente en los regímenes de seguridad individual, vincula-

dos a las cotizaciones pagadas por los agentes sociales; a diferencia de los sistemas de seguridad social financiados por los impuestos y que cubren a los ciudadanos escandinavos. Pero, y a pesar de las aparentes diferencias, ambos sistemas comparten un mismo origen, la sociedad industrial... Ninguno de los dos es capaz de enfrentarse a los problemas de exclusión social» (4).

Por tanto, surge ante nosotros una grave cuestión: con la desaparición del pleno empleo y con la actual búsqueda de nuevas formas de organizar el trabajo en la sociedad post-industrial (y también con el hecho de restar importancia a la sociedad dual), ¿qué pasa con la protección social? Se nos invita a que reconstruyamos la solidaridad basándonos en nuevas formas de protección social. Lo que se ha dicho anteriormente sobre la gran pobreza como fenómeno estructural y multidimensional nos permite intuir que no es posible tratar de la cuestión de la protección social sin considerar al mismo tiempo la ayuda social y la reinserción social.

3. Las formas de la ayuda social en cuestión

Se puede definir la ayuda social como el complemento necesario a los sistemas de protección social para poner remedio a las situaciones de exclusión que no tienen en cuenta estos sistemas. Emana del reconocimiento general del derecho de ayuda que tienen aquellos que están insuficientemente protegidos, y ello sin contribución alguna por su parte. Se funda en la sola necesidad de la persona, y es una obligación que pueden asumir tanto el sector público como el privado: Estado, colectividades territoriales o asociaciones diversas.

Mientras que la protección social se basa en una gestión de seguridad plasmada en sus estructuras, reflejando así un cierto concepto de la solidaridad, la ayuda social ejerce una función de guardián de la protección social asegurándose que se respeten ciertos derechos fundamentales. Por esto mismo, la ayuda social emana también de una gestión de la solidaridad que se funda en el reconocimiento de derechos incondicionales. Sin embargo, corre el riesgo de convertirse en

(4) TROELS JOHANSEN en *Europa Social*, suplemento, 4/93.

simple medida puntual de beneficencia o en simple acción de recuperación de los «agujeros» de la protección social.

Los países europeos presentan particularidades en la organización de esta ayuda social y la situación establecida en cada uno de los países difiere mucho.

3.1. TRES GRANDES INTERROGANTES SOBRE LA FUNCIÓN DE LA AYUDA SOCIAL

Numerosas personas no recurren a los servicios sociales; otras en cambio solicitan la ayuda social sin justificación alguna o hacen un uso indebido de la misma. Esta situación se debe en parte al desconocimiento de la función exacta que cumple la ayuda social; esto entorpece las relaciones entre los trabajadores sociales y las personas con dificultades. Por tanto, debe procurarse la estructuración de la ayuda social para que sus «usuarios» se consideren sujetos de pleno derecho: que los responsables de la ayuda social no traten a los individuos en función de su categoría social, dándoles derecho o no a cierto tipo de ayudas, sino que los consideren seres con voz propia, protagonistas de sus vidas y capaces de comprometerse en aquello que les afecta. La dimensión de la participación es, en este sentido, esencial.

Este interrogante sobre la función que cumple la ayuda social es muy delicado, puesto que se corresponde con la puesta en duda del poder discrecional que practican los servicios sociales con las personas que recurren a ellos: a veces tienen que emitir juicios morales sobre ciertas formas de vida (vagabundeo). Este poder discrecional ha sido enérgicamente denunciado por constituir una intrusión en la vida privada de las personas.

Frente a esto, la ayuda social debe aprender a desarrollar la función de acompañamiento de las personas con dificultades. Comprometerse en el acompañamiento, respetando a las personas y haciéndoles responsables, es por tanto uno de los desafíos a los que se enfrenta hoy en día la ayuda social.

Por último, la función de la ayuda social suscita muchas veces una controversia fundamental: ¿debe la ayuda social reparar los perjuicios allí donde las necesidades son palpantes (derecho al trabajo, derecho a

la vivienda, crédito y consumo)? ¿O debe ejercer su función previniendo los riesgos que corren ciertos individuos y sus familias?

La ayuda social tiene sin duda una función de guardián: es aquí donde se detectan las disfunciones de la protección social, que deben después resolverse en el marco de la protección social. En ningún caso debe eximir al Estado de sus responsabilidades.

3.2. LOS ACTORES DE LA AYUDA SOCIAL Y SUS COMPETENCIAS

La tendencia general parece ser la de reconocer a la ayuda privada una cierta competencia en las acciones a corto plazo que exigen agilidad y una financiación específica. En cuanto a la ayuda pública, se reserva para las acciones a largo plazo, más rígidas y que encuentran más fácilmente fuentes de financiación.

Ante esta multiplicidad de actores (públicos y/o privados) en un mismo ámbito, son grandes las dificultades de colaboración, e incluso más si tenemos en cuenta que sus acciones se realizan dentro de marcos administrativos y financieros muy distintos. Este problema de colaboración se ve aún más acentuado cuando la falta de normas nacionales hace que la ayuda pública dependa exclusivamente de las autoridades locales. Así, a las diferencias entre ayuda pública y privada se añaden las diferencias entre regiones y provincias, transformando los interrogantes sobre la ayuda pública en problemas de justicia y solidaridad.

3.3. LA FINANCIACIÓN DE LA AYUDA SOCIAL

Cuando la cuantía del presupuesto destinado a la ayuda social se fija en función de la coyuntura, la previsión y la gestión de las acciones de la ayuda social se convierten en una tarea difícil.

En algunos países de Europa Central y Oriental las asociaciones privadas parecen no contar aún con el reconocimiento del Estado: obtienen pocas ayudas públicas, pocas subvenciones (por razones fiscales) e incluso a veces se ven sometidas a la presión fiscal por donaciones que reciben de su país y del extranjero. Esta situación pone a veces también en peligro su existencia y su acción.

4. Reconstruir la solidaridad

Los sistemas de protección social establecidos ya no aseguran los servicios prestados con éxito en épocas pasadas. Debe llevarse a cabo una tarea de renovación. En este momento clave de transformación de las sociedades europeas urge identificar los principios sobre los que construir una solidaridad nueva.

A este respecto, Cáritas Europa contribuye de manera especial al debate general que se está desarrollando en las diferentes instancias europeas (Unión Europea, Consejo de Europa, países).

Desde hace años, las Cáritas están presentes en el terreno y encuentran, día tras día y en la base, a muchas personas afectadas por el disfuncionamiento de nuestras sociedades.

Los principios que guían nuestras acciones surgen de nuestras experiencias, y estas mismas pertenecen a la enseñanza social de la Iglesia (5). Se encuentran claramente identificados y resumidos en un documento de 1986 (6).

— *El principio de solidaridad:*

«El hombre debe contribuir con sus semejantes al bien común de la sociedad, a todos los niveles. Con ello, la doctrina social de la Iglesia se opone a todas las formas de individualismo social o político.»

— *El principio de subsidiariedad:*

«Ni el Estado ni sociedad alguna deberán jamás sustituir la iniciativa y la responsabilidad de las personas y de los grupos sociales intermedios en los niveles en los que éstos puedan actuar, ni destruir el espacio necesario para su libertad. De este modo, la doctrina social de la Iglesia se opone a todas las formas de colectivismo.»

4.1. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

La interdependencia que une a los hombres no es en sí un hecho nuevo; pertenece a todos los tiempos.

(5) JUAN PABLO II: *Centesimus Annus*, núm. 3.

(6) CONGREGACIÓN PARA LA DOCTRINA DE LA FE: *Instrucción «Libertad cristiana y liberación»*, núm. 73.

Sin embargo, el surgimiento de nuevas tecnologías aplicadas a la producción y la revolución de la información son dos factores (por limitarnos a estos dos) que han transformado las relaciones de los hombres en el mundo de hoy. Esta nueva forma de interdependencia supone grandes oportunidades para la Humanidad (posibilidades de intervención para aliviar el sufrimiento y construir la paz, etc.), pero también supone un grave riesgo: la marginación inexorable de aquellos dejados de lado en la interdependencia entre los hombres.

Organizar la vida social de tal forma que todos los hombres puedan ser partícipes de la construcción de un «vivir juntos» y participen en él de forma efectiva es un principio de justicia social que guía nuestra acción (7).

Por diversos motivos, este enfoque de la solidaridad es una llamada a la conversión:

«Sobre todo será necesario abandonar una mentalidad que considera a los pobres —personas y pueblos— como un fardo, como importunos gorriones dispuestos a consumir lo que otros han producido. Los pobres exigen el derecho de participar y gozar de los bienes materiales y de hacer fructificar su capacidad de trabajo, creando así un mundo más justo y más próspero para todos» (8).

La solidaridad debe ser por tanto una actitud moral y social que equivale a comprometerse con la interdependencia que une a los hombres (9).

4.2. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Este principio ha sido formulado con gran precisión por Pío XI en su encíclica *Quadragesimo Anno* (1931).

(7) «Según la justicia social, las personas deben participar activa y productivamente en la vida de la sociedad, en tanto que la sociedad tiene el deber de crear las condiciones para que esa participación sea posible.» CONFERENCIA EPISCOPAL NORTEAMERICANA: *Justicia económica para todos*, núm. 71.

(8) Cfr. JUAN PABLO II: *Centesimus Annus*, núm. 28.

(9) Cfr. JUAN PABLO II: *Sollicitudo Rei Socialis*, núm. 38.

Por un lado, Pío XI indica:

«Sigue, no obstante, en pie y firme en la filosofía social aquel gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada» (núm. 79).

Por otro lado, Pío XI precisa el papel del Estado:

«Toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos ni absorberlos» (núm. 79).

En el siguiente punto, Pío XI concluye:

«Conviene, por tanto, que la suprema autoridad del Estado permita resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia, en los cuales, por lo demás, perdería mucho tiempo, con lo cual lograría realizar más libre, más firme y más eficazmente todo aquello que es de su exclusiva competencia, en cuanto que sólo él puede realizar, dirigiendo, vigilando, urgiendo y castigando, según el caso requiera y la necesidad exija» (núm. 80).

La consecuencia de este principio es clara: organizar el funcionamiento de las instituciones sociales de manera que el ser humano — no sólo por sí mismo, sino también por los cuerpos intermedios a los que pertenece— pueda ser partícipe de la construcción social, es una necesidad; pero una necesidad que no exime a la autoridad pública de su propia responsabilidad.

Actualmente, permitir a la sociedad civil asumir su función en su justa medida con la autoridad pública es un importante reto para los países de Europa Central y Oriental. También lo es para los países de Europa Occidental puesto que, en este ámbito, nada de lo que se ha conseguido es definitivo. El principio de subsidiariedad pone de manifiesto la función de vigilancia: procurar que

cada persona, considerada individualmente y en sus relaciones con los demás, pueda desempeñar un papel activo en nuestras sociedades europeas, sin que esto exima a la autoridad pública de su responsabilidad.

5. Ligar protección social-ayuda activa-reinserción social

5.1. UN RETO PARA UN FUTURO INMEDIATO

La urgencia de una pobreza acuciante exige cambios en la respuesta dada por las políticas sociales. Más que considerar la reinserción como la contrapartida de una ayuda, se trata de situarla en el seno del esfuerzo de solidaridad que reclama de cada uno de nosotros —por mucho que ésta sea débil— el potenciarla y participar en la vida social (nuevas formas de actividad y de trabajo).

Los sistemas de protección social establecidos en la mayoría de los países han dado muestras de auténtica eficacia para todos aquellos que dispongan de un trabajo estable o estaban a punto de encontrarlo. Testigos de una solidaridad construida por el trabajo, se han convertido poco a poco en una forma de seguro administrado por el Estado (un seguro para el consumo de cuidados, un ahorro garantizado, etc.), ofreciendo a la mayoría un auténtico sentimiento de seguridad. Pero esto no impide que muchos otros caigan en la exclusión, debilitados por la fragilidad del empleo o de la vida familiar.

La ayuda social corre el riesgo de verse enfrentada a la dependencia de la población asistida, si dicha ayuda no supone el acceso a una protección social para todos. Los Estados quieren gastar menos en materia de protección social, pero la inflación de los gastos se debe principalmente al hecho de no responder hoy por hoy a la cuestión de la pobreza, intentando siempre tapar los agujeros de un sistema concebido para otras necesidades. Junto a la importancia que hay que dar al mercado de los seguros, existe una solidaridad por reconstruir, una solidaridad que asegure un auténtico *zócalo de prevención* contra todas las formas de precariedad. No sólo se trata de multiplicar las indemnizaciones, sino de dar a todos la oportunidad de realizar su reinserción.

Más que extraer del campo de la solidaridad —y de las cotizaciones obligatorias— tal o cual parte de la protección social (con el peligro de acentuar aún más las desigualdades), se trata de asegurar *auténticos mínimos* a todos los ciudadanos —trabajadores o no— definiendo las prioridades de hoy en día (vivienda, familias, etc.) y de prevenir así la exclusión lo antes posible.

La ayuda social no será, pues, una forma de asistencia, sino una toma de conciencia de las ventajas de una *acción de cercanía*, con la sinergia de múltiples actores (los propios grupos implicados, las asociaciones, los diversos responsables locales). La acción para la reinserción no es una relación de beneficencia con las personas desfavorecidas, sino la puesta en marcha de una solidaridad en cuanto a los derechos comunes se refiere (derecho a participar en la vida social, a la vivienda, a una actividad útil). Ésta reconoce la necesidad de amparar muy especialmente a las personas en el paro o en una larga situación de precariedad. Supone el acompañamiento en su esfuerzo para su reestructuración psicológica, cultural y social.

Las asociaciones desempeñan aquí un papel irremplazable —el de actores cercanos a la realidad— que no pueden desempeñar instituciones pesadas. Su capacidad de innovación y su flexibilidad son sin duda un triunfo.

Los poderes públicos tienen el deber de fijar las grandes orientaciones y de apoyar la actuación de los agentes sociales, dejándoles la agilidad suficiente para realizarla.

En cada programa de protección, como de acción social, se debería confiar una parte del mismo a los actores cercanos a la realidad para así incrementar las posibilidades de participación (educación, formación sociocultural, organización de las propias personas). Igualmente, debe promoverse la búsqueda de soluciones multidimensionales. Es importante amparar todas las iniciativas para así elaborar respuestas colectivas («desarrollo comunitario», cooperativas para la vivienda, etc.).

Por último, se trata de llevar a la práctica las orientaciones fijadas oficialmente, pero que muchas veces acaban en papel mojado. Pode-

mos, a título de ejemplo, recordar las tres orientaciones básicas del programa Pobreza 3:

— *Un enfoque multidimensional* (10)

«Este principio procede de la evidencia del carácter multidimensional de la pobreza y de la exclusión social, que no se debe sólo a la insuficiencia de los recursos económicos y que se refleja también en los ámbitos de la vivienda, la formación, el empleo, la enseñanza, la salud, el acceso a los servicios, etc., e implica la implantación de estrategias coherentes y de sinergias adaptadas a las particularidades de las situaciones locales o nacionales, y no la simple yuxtaposición de acciones aisladas ajenas unas a otras o imbricadas de forma caótica.»

— *Una asociación* (11)

«Este principio es la expresión institucional del enfoque multidimensional y su herramienta práctica. En efecto, este principio sólo puede desarrollarse si un método común reúne al conjunto de los actores clave de la intervención relativa a los diversos ámbitos mencionados. La asociación implica una corresponsabilidad de los agentes interesados en cuanto al éxito de conjunto de la acción realizada y supone que dichos agentes pueden establecer, más allá de sus intereses respectivos, incluso de sus divergencias, una estrategia común y consensual.»

— *La participación* (12)

«Este principio se deriva de la evidencia de que la exclusión social significa también la dependencia, incluso la pasividad, frente a las instituciones y, más ampliamente, a las decisiones adoptadas por los demás. Paralelamente, este principio afirma que la implicación activa de las poblaciones afectadas en un proceso de integración es a la vez una condición y una expresión de su éxito. Más globalmente, se incluye en una perspectiva de promoción de la ciudadanía y de la democracia, que quiere que las poblaciones interesadas sean agentes y socios de pleno derecho de las políticas aplicadas.»

(10) COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *ibid.*, pág. 49.

(11) Cfr. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *ibid.*, pág. 49.

(12) Cfr. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *ibid.*, pág. 49.

5.2. HACIA NUEVAS PRÁCTICAS, NUEVAS PRIORIDADES

Más allá de las simples palabras, se trata de configurar prácticas, que aún hoy no han sido halladas. Son estas prácticas las que queremos destacar en las siguientes propuestas para luchar contra la pobreza y la exclusión de manera más efectiva, y para reflejar las mutaciones y sentar las bases de una solidaridad nueva entre los ciudadanos de nuestros países.

6. Renta mínima garantizada

Toda persona tiene un potencial que puede desarrollar para construir, junto a los demás, un «vivir juntos». La participación es primordial. Pero esta participación no es únicamente una participación por el trabajo; puede revestir múltiples formas, planteando numerosos interrogantes en distintos países sobre la renta mínima garantizada. Esta renta mínima garantizada no es un salario mínimo garantizado; es la seguridad de que cada ciudadano disponga de una renta, como contrapartida del ejercicio de una actividad que beneficie a la sociedad.

De ahí que la desaparición de la sociedad industrial, en la que se basaban los sistemas que han funcionado hasta ahora, invite a identificar el zócalo que permitirá estructurar la lucha contra la exclusión y la pobreza. La búsqueda de ese mínimo garantizado no viene, por tanto, del solo deseo de poner remedio a esos «agujeros» de los sistemas de protección social y a las dificultades a las que se enfrenta hoy la ayuda social, sino que evidencia del descubrimiento de un nuevo zócalo: el potencial de que dispone todo ser humano para contribuir a la construcción de una vida social solidaria por el trabajo, pero no sólo por el trabajo asalariado.

6.1. LOS SISTEMAS EXISTENTES

La justificación de esta búsqueda viene dada por la interpretación que se puede hacer del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (10-12-1948):

«Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.»

A escala europea, algunos observadores han tratado de dibujar el tipo ideal de «renta mínima garantizada» como se está ahora desarrollando en Europa (13):

- Un derecho basado en las necesidades del individuo o de las familias, ligado a la solidaridad (acceso sin condiciones de cotizaciones previas), pero que vaya acompañado de controles y posibles obligaciones;
- un derecho general (sin perjuicio de exclusiones en función de la edad, el domicilio y la nacionalidad);
- un derecho permanente (pero de posible duración limitada);
- una forma de ayuda destinada a completar la protección social, pero sin sustituirse.

6.2. LAS DIVERSAS PROPUESTAS

Concretamente, existen dos formas principales de «renta mínima garantizada» en la actualidad. Se distinguen por la contrapartida exigida para el pago de dicha renta.

1. El pago de una *renta mínima* a toda persona con dificultades —sin contrapartida de trabajo— es ya una realidad en varias regiones, provincias o países europeos.

En Francia, la renta mínima de inserción (*revenu minimum d'insertion*, RMI) es una renta mínima que se paga a toda persona que no pueda trabajar por razón de su edad, salud, situación económica, o por cualquier otra causa, y financiada en parte por el impuesto sobre el patrimonio. Su contrapartida es un «contrato de inser-

(13) Cfr. *Europa Social*, suplemento, 4/93, pág. 40.

ción» negociado entre los trabajadores sociales y sus beneficiarios. Junto a las prestaciones monetarias (el 80% de las cantidades asignadas al RMI) se reserva una financiación (el 20%) a las acciones de acompañamiento; esta última cuantía la administran los actores de terreno.

Si este sistema presenta la doble ventaja de poder llegar a toda la población y de implicar al ámbito local, deja abierto el interrogante sobre el después del RMI. Por otra parte, puede crear un sentimiento de humillación en sus beneficiarios (intrusión en la vida de las familias y en la intimidad de la vida privada).

2. *El pago de prestaciones de asistencia con la contrapartida de participar en trabajos de interés público* es un sistema utilizado en diversas regiones, provincias o países.

También este sistema puede suponer una humillación (sobre todo en las comunidades pequeñas); pero puede también ayudar al desarrollo de actividades nuevas (cuidados a domicilio de las personas gravemente incapacitadas).

Aparte de lo que se ha puesto ya en marcha, circulan hoy otras propuestas. Citemos brevemente algunas de ellas: la prestación universal, el impuesto negativo sobre la renta o el pago de una renta de por vida, cuya contrapartida sería una cantidad de trabajo medido en proporción a la vida humana.

Cualquiera que sea el modelo adoptado, debería siempre tratarse de revalorizar los recursos de las personas y no su dependencia: reconocer el derecho de poder desarrollar las posibilidades de cada uno.

II. PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA EUROPEA DE LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN

Reafirmar los principios de la solidaridad

Ante el aumento de la pobreza y de la exclusión en Europa, nosotros, Cáritas Europa, pedimos que los gobiernos de todos nuestros

países y la Unión Europea reafirmen los principios de la solidaridad que forman parte del patrimonio común de las democracias europeas y que figuran —aunque de forma insuficiente— en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 25), en la Carta Social del Consejo de Europa y en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales:

— La dignidad de toda persona exige que ésta pueda realizar su desarrollo humano y participar en la sociedad.

— La solidaridad implica derechos y obligaciones, y, en concreto, el derecho de los pobres a acceder a los medios de vida y al respeto de su dignidad, y la obligación de los ricos a compartir los bienes y el poder.

— La solidaridad llama a la subsidiariedad, es decir:

- Al respeto de las competencias y de la libertad de iniciativa de cada persona y de cada estrato social.

- A la plena responsabilidad de los poderes públicos, garantes de la solidaridad, y llamados a guiar la política social y presupuestaria de forma que todos, pobres y ricos, puedan ejercer sus derechos y obligaciones.

En cuanto a la Unión Europea, nos gustaría que la reforma del Tratado de la Unión en 1996 diera lugar a la inscripción de estos principios en los textos fundadores de la Unión. Por otro lado, deseamos que los trabajos de revisión de la Carta Social del Consejo de Europa hagan referencia explícita a estos mismos.

Con este fin, Cáritas Europa formula aquí una serie de propuestas

— sobre la reinserción de los excluidos,

— sobre una protección social que impida caer en la exclusión,

— sobre la asociación que se debe promover para crear una solidaridad más efectiva.

1. REINSERTAR A LAS PERSONAS CON DIFICULTADES

1.1. *Un mínimo social* (14)

— A todos aquellos que no dispongan de medios de subsistencia suficientes se les atribuye una renta que les permita huir de la inseguridad.

— Esta renta tiene en cuenta las necesidades del individuo y de su familia.

1.2. *Medidas de reinserción*

— Lo que se pretende es que los beneficiarios de esta renta mínima social sean los protagonistas de su reinserción. Esta última también implica la reinserción profesional.

— Las ayudas a la reinserción deben entenderse como complementos de las prestaciones monetarias y no como medidas de control social.

— Las tres condiciones indispensables de la reinserción son: disponer de una vivienda, la posibilidad de ejercer una actividad remunerada que dé acceso a las prestaciones de la Seguridad Social, y el acompañamiento social.

1.2.1. Vivienda

No es posible tener seguridad y llevar una vida normal sin un techo, sobre todo para una familia. Para hacer frente a las carencias actuales, proponemos las siguientes medidas:

— Construir viviendas sociales suficientes y, para su adjudicación, dar prioridad a las personas y familias con recursos insuficientes para alojarse o realojarse por sí mismas. Procurarles el complemento de recursos necesario.

(14) Cfr. «Recomendación del Consejo de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social», *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* L245/46, de 26-8-92.

Antes de hallar una solución definitiva, asegurar un alojamiento provisional decente a toda persona o familia sin vivienda.

— No expulsar, sin previa oferta de realojo, a las personas y familias sin recursos.

— Requisar las viviendas que queden vacías durante largo tiempo en las zonas con fuerte demanda inmobiliaria.

— Apoyar las iniciativas de acompañamiento social para el acceso a la vivienda.

— Crear fondos de garantía que permitan el acceso a la vivienda y su mantenimiento, así como el suministro de agua, gas y electricidad.

1.2.2. Actividad remunerada

Aun cuando cambia su perfil, el trabajo sigue siendo una importante fuente de ingresos y un medio de participación en la sociedad. La reactivación de la economía puede tener efectos limitados en la recuperación del empleo si no se toman las medidas pertinentes. Entre éstas últimas, podemos señalar las siguientes:

— Apoyar las iniciativas de las asociaciones que desarrollan actividades que permiten, a las personas que nunca han trabajado, realizar un trabajo y percibir una renta. Estas iniciativas pueden preparar a estas personas para encontrar un empleo, teniendo así acceso a las prestaciones de la Seguridad Social. Estas asociaciones introducen una nueva forma de entender el trabajo y orientan su acción a sectores donde existen también para crear todo tipo de empleos, incluso aquellos menos cualificados.

— Desarrollar la orientación y la formación profesional de aquellas personas que estén al principio poco cualificadas.

— Procurar no contraponer reinserción laboral y reinserción social; desarrollar fórmulas que permitan un encuadramiento más individualizado de las personas con dificultades.

1.2.3. Acompañamiento social

Las personas afectadas deben ser escuchadas y debe dárseles la oportunidad de reinsertarse por sí mismas. Necesitan que se les ayu-

de y aconseje. Habrá que procurar por tanto ofrecer, a los agentes de los servicios públicos y de las asociaciones que trabajan con estas personas, una formación en la escucha y en el acompañamiento social.

2. REPENSAR LA PROTECCIÓN SOCIAL

— Los cambios que se están operando en nuestra sociedad nos obligan a replantearnos la protección social. Ésta no puede seguir consistiendo en una Seguridad Social basada en los salarios, como en los tiempos de pleno empleo. Debe darse un nuevo equilibrio a la financiación de la Seguridad Social, tanto por lo que se refiere a las cotizaciones de los agentes sociales, como a la contribución de los poderes públicos por medio de los impuestos.

— El aumento de los gastos sociales hace necesario su arbitraje. Para ello, los gobiernos deben fomentar el debate social que permita descubrir las prioridades y refleje las preocupaciones de la sociedad. Deseamos que los esfuerzos se concentren muy especialmente en la cobertura social de las personas con empleos precarios y en el paro, en las diversas formas de ayuda a la familia, en las pensiones y en la ayuda a la vivienda.

— Los organismos de protección social deben incluir en su gestión a los usuarios más desfavorecidos.

— Las prestaciones de la Seguridad Social deben privilegiarse frente a las subvenciones de ayuda social, para poder así garantizar a todos las prestaciones básicas.

— Es necesaria una mayor protección a la vivienda para las personas con ingresos modestos, y muy especialmente para las familias numerosas, las parejas jóvenes y las personas mayores. La ayuda personalizada a la vivienda debe revalorizarse, especialmente para aquellos que tengan verdadera necesidad.

3. LA ASOCIACIÓN

— La lucha contra la exclusión social en Europa exige la acción conjunta de varios actores, especialmente de los agentes sociales y de las asociaciones de solidaridad.

— En el marco de una Europa encaminada hacia la unión, los Estados no pueden llevar a cabo sus políticas sociales ignorando la de los demás (15). Son necesarios programas comunes (16).

— Es competencia de las instituciones de la Unión Europea:

- Facilitar los intercambios de información y reflexión sobre las experiencias nacionales.
- Asegurar una coherencia entre políticas económicas y políticas sociales (incluidas las políticas de lucha contra la exclusión).
- Apoyar la lucha contra la exclusión mediante fondos estructurales.

— La cooperación en la lucha contra la pobreza y la exclusión debe trascender a los países de Europa Central y Oriental, como, por ejemplo, en el marco del programa «Faro» y en las iniciativas del Consejo de Europa.

— Es necesario que se reconozca la labor de las asociaciones de solidaridad (17):

- Como prestadoras de servicios.
- Como pioneras e innovadoras en la oferta de nuevas soluciones a los problemas sociales.
- Como defensoras de las personas vulnerables o con dificultades.

— Algunas de ellas dan la posibilidad a los excluidos de expresarse, organizarse y de responsabilizarse de sí mismos.

— Estas asociaciones necesitan de un adecuado marco jurídico para realizar su labor. Allí donde sea insuficiente, debe mejorarse; allí donde no exista, debe crearse.

(15) Cfr. los textos de Maastricht sobre la Unión Europea (UE), de 7 de febrero de 1992.

(16) Cfr. COMISIÓN EUROPEA: «Política social europea. Un paso adelante para la Unión», *Com. (94)* del 27-7-1994 (*Libro Blanco*).

(17) Cfr. Declaración 23 relativa a la cooperación con las asociaciones de solidaridad, del *Acta Final del Tratado de Maastricht*, de 7 de febrero de 1992.

— En cada nivel (local, regional, nacional, europeo) debe procurarse dar la palabra a las personas afectadas y/o a las asociaciones que las representan. Es indispensable integrarlas en la toma de decisiones (18).

(18) Cfr. COMISIÓN EUROPEA: «Política social europea. Un paso adelante para la Unión», *Com. (94)* del 27-7-1994 (*Libro Blanco*).

HACER FRENTE A LAS POBREZAS: 12 PROPUESTAS DE CÁRITAS EUROPA (*)

Cáritas Europa presentó en septiembre de 1995 unas propuestas de revisión del Tratado de Maastricht, relativas por una parte al racismo y la xenofobia y, por otra parte, a la lucha contra la pobreza, la precariedad y la exclusión.

Cáritas Europa prosiguió su reflexión particularmente respecto a los problemas de pobreza y exclusión. Desarrolló esta reflexión a la luz de la enseñanza social de la Iglesia, teniendo en cuenta las realidades sociales y políticas de los países europeos y de las iglesias.

Teniendo en cuenta esta enseñanza y considerando la gravedad de los problemas que deben enfrentar los más desprovistos y los excluidos, Cáritas debe tomar una posición y hacer propuestas. Éstas conciernen no solamente a las personas que toman las decisiones políticas, sino también a las prácticas internas de las Cáritas nacionales.

Estas propuestas tratarán principalmente sobre los aspectos centrales de las políticas macroeconómicas, dado que es a este nivel que se generan a la vez los mecanismos de exclusión y de pobreza, pero también los intentos de solución. Se trata no solamente de situarse al nivel de las consecuencias, sino también de evidenciar las causas.

Este documento de Cáritas Europa contiene tres partes:

- * El marco de la reflexión,
- * la lectura de las políticas europeas
- * y las propuestas de Cáritas.

1. EL MARCO DE LA REFLEXIÓN

La enseñanza social de la Iglesia, que pone en evidencia los valores que nos motivan en la lucha contra la pobreza y la exclusión, es el punto de partida de la reflexión de *Cáritas Europa*.

(*) Cáritas Europa, como continuación del anterior Documento, elaboró en 1996 esta nueva reflexión sobre los problemas de pobreza y exclusión.

En esta perspectiva las *Cáritas de Europa* reagrupadas en el seno de *Cáritas* quieren subrayar:

1.º La importancia de la promoción de la dignidad de la persona humana y una atención particular a los más desfavorecidos como preocupación permanente de cualquier política europea.

El resultado económico es aceptable sólo si permite el desarrollo y la promoción de la persona humana y de la calidad de vida. Este desarrollo y esta promoción implican acciones económicas, pero también implican acciones sociales y políticas, las cuales están estrechamente imbricadas.

2.º La promoción de la dignidad de la persona humana supone a la vez que cualquier individuo puede acceder a los bienes y servicios económicos, a la educación, al ocio, a la cultura y al ejercicio de la ciudadanía, así como a un desarrollo pleno de las personas, no sólo de los individuos, sino también de los grupos y en primer lugar de la familia. Ella es inseparable de la promoción de los derechos sociales y de la indivisibilidad de éstos.

3.º Sólo una labor universal ofrecerá verdaderas oportunidades de desarrollo. La acción a favor de los países más pobres no sólo es compatible con la búsqueda de soluciones para los países más desarrollados, sino que ofrece también verdaderas oportunidades. Europa no puede encontrar por sí sola una salida.

4.º Las estructuras económicas de los países miembros deben basarse en los derechos del hombre y en las libertades fundamentales; deben tender a satisfacer las necesidades fundamentales de los hombres y de las mujeres que viven en Europa y garantizar la promoción de los más desprovistos, asegurando para todos:

- La acogida y el respeto de la vida bajo todas sus formas;
- la igualdad de oportunidades;
- una garantía al acceso a los cuidados de salud, a la educación, a un alojamiento y a un ingreso decente que tenga en cuenta la dimensión familiar en caso de pérdida de empleo y de jubilación;
- la conciliación de las responsabilidades familiares y profesionales;

— el desarrollo de las capacidades de cada uno, dando toda su importancia a la formación inicial, pero también a la formación continua y a la cultura;

— el derecho a la iniciativa económica y a la toma de responsabilidad; no sólo respecto a la empresa privada clásica, sino también en el marco de la vida asociativa y del voluntariado (otra dimensión del principio de subsidiariedad), particularmente en la ayuda a los excluidos y a los más desprovistos;

— permitir el desarrollo de la vida social y asociativa, favoreciendo la participación en el proceso de decisión relativo a la sociedad, los poderes locales regionales, la empresa o el marco de vida cotidiana (región, barrio y parroquia) y la integración social.

5.º En un contexto donde el crecimiento económico no siempre es creador de empleo en Europa, importa reconsiderar los vínculos entre la política económica y la política social. El desarrollo económico y el equilibrio social son elementos de igual importancia y sólo la sinergia podrá mantener la estabilidad entre ambos en la sociedad europea. En esta perspectiva, el crecimiento económico debe satisfacer un cierto número de criterios:

— Debe ser humanamente no excluyente y ecológicamente no destructivo para ser durable y aceptable;

— no debe fundamentarse en una forma de consumo que hace creer que la felicidad se resume exclusivamente en la consumición de más bienes;

— debe tender a la satisfacción de las necesidades y un cierto bienestar de todos y no favorecer el desarrollo de una sociedad dual;

— debe acompañarse de una redistribución de los ingresos que da la prioridad al trabajo y que permite actuar socialmente en beneficio de los más desfavorecidos, y particularmente de aquellos que no son aptos para entrar en el mercado libre del empleo.

6.º Cuando el paro aumenta, numerosas necesidades quedan insatisfechas. Estas necesidades están vinculadas a cambios sociales: transformación de las estructuras familiares, deseo de trabajo de las mujeres, importancia de la población mayor, pauperización, degrada-

ción de las condiciones de alojamiento, preocupaciones por el medio ambiente, desarrollo del tiempo libre... Estas necesidades, en general, no cuadran muy bien con la lógica del mercado clásico y requieren otro tratamiento económico, puesto que su utilidad es tanto económica como social. La satisfacción de estas necesidades es fundamental para un crecimiento de calidad y un marco de vida propicio a la plenitud de las relaciones sociales.

7.º Para que una dinámica económica y social positiva pueda desarrollarse a todos los niveles, conviene aplicar el principio de subsidiariedad. La comunidad debe actuar únicamente en virtud de este principio en todos los sectores que la conciernen si los objetivos de las medidas propuestas no pueden alcanzarse de manera suficiente a nivel de las regiones y de los Estados miembros y, en consecuencia, su amplitud o sus consecuencias podrán coordinarse, completarse o realizarse mejor a nivel comunitario.

2. NUESTRA LECTURA DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS

A la luz de la evolución de los presupuestos y de los trabajos de la Comisión, y particularmente del Libro Blanco sobre el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo y de las conclusiones de las Cumbres de Essen, Cannes y Madrid, de los del Parlamento Europeo y de los del Consejo de Europa, especialmente la Carta Social, *Cáritas* quiere hacer resaltar algunas tomas de posición comunitarias, nacionales y regionales que le parecen particularmente importante.

En esta óptica, *Cáritas*:

1.º Comparte los valores de igualdad, libertad y solidaridad contenidos en el modelo social europeo, los cuales constituyen una apuesta por una mejora durable de la calidad de vida de las personas y de los grupos en el seno de la sociedad europea, y se alegra del rechazo del fatalismo frente al paro expresado por las instancias de la Unión Europea. Cada uno debe, en efecto, tener la posibilidad de ejercer una actividad y tener un estatus social y una remuneración.

2.º Apoya la iniciativa de la política europea hacia un mayor crecimiento, pero que tenga en cuenta los principios evocados más

arriba en el marco de la reflexión presentada por *Cáritas*. Debe tratarse de un crecimiento humanamente aceptable, con una alta cantidad y calidad de empleo o de actividad, cuyos frutos deben repartirse equitativamente. Es decir, la importancia de una justicia social mayor y la orientación de las ganancias de productividad a favor del empleo y de la reducción del tiempo de trabajo.

3.º Pide que se ponga de relieve la nueva solidaridad, como lo subraya el Libro Blanco sobre el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo. Es imprescindible que unos mecanismos sociales de solidaridad corrijan las desigualdades demasiado grandes de ingresos y garanticen la financiación de los sistemas de protección social.

4.º Resalta que el empleo es el resultado de la acción económica y política de una gran cantidad de actores. Éstos deben ser estimulados para crear empleos de maneras múltiples (ayudas públicas, facilitación de los empleos a tiempo parcial...), pero no se debe facilitar una competencia desleal y tampoco favorecer las estrategias de ciertas empresas que utilizan las políticas públicas a favor del empleo para una gestión de una mano de obra marcada por una precariedad reforzada y que aumentan sus ganancias sin crear verdaderos empleos.

5.º Considera que la mejora del mercado de trabajo es una buena estrategia, pero no se debe primero intentar sancionar a aquellos que no tienen empleo; al contrario, hay que estimular a aquellos que buscan actividades (incluso no remuneradas) socialmente útiles.

6.º El acento puesto en la formación es una orientación positiva, pero hay que aceptar una cierta desconexión entre formación y necesidades del sistema productivo, puesto que el objetivo de la formación es el hombre en su globalidad y no sólo su adaptación a las necesidades inmediatas de la economía. El hombre no es una mercancía.

3. LAS PROPUESTAS DE CÁRITAS

De la misma manera que las instituciones europeas se niegan a ceder al fatalismo, las *Cáritas Europeas*, reagrupadas en el seno de *Cáritas Europa*, reafirmando la importancia de la dignidad de la persona humana respecto al desarrollo de la economía, afirman que una

tasa elevada de paro no es ineluctable y que no hay fatalismo en la crisis, pero que ya es hora de aplicar políticamente otro enfoque económico y social para hacer frente a los problemas de la pobreza y de la exclusión.

Dentro de esta perspectiva, *Cáritas Europa* pide que se dé una prioridad a doce acciones, a la solución de las cuales quiere participar tanto a nivel europeo como al de los países y regiones en los cuales las *Cáritas* regionales y nacionales están presentes. Se comprometen también a aplicar en su seno las iniciativas colectivas que proponen:

1.º Inscribir la preocupación de la solidaridad y de los derechos sociales en los objetivos del Tratado de la Unión. El vínculo social es en efecto fundamental para un desarrollo global —económico y social— coherente. La aplicación de esos principios implica que la población europea se beneficie de los derechos de protección social que le garanticen un nivel de seguridad suficiente tanto a nivel individual como familiar.

2.º Reconocer la necesidad de llegar a una mejor repartición de los empleos y a la creación de empleos para la mayoría a través de nuevas organizaciones del trabajo y de nuevas actividades y hacer de esta preocupación una prioridad. Estas nuevas organizaciones implican una modificación de la fiscalidad y de la repartición de las cargas que pesan sobre el trabajo.

3.º Aplicar unas políticas en materia fiscal que tiendan a favorecer el desarrollo de una mayor justicia fiscal (tomando todas las fuentes de ingresos, por ejemplo), pero que tiendan también a reorientar los movimientos de capitales hacia la economía productiva más bien que hacia la especulación financiera.

4.º Dar una prioridad a la lucha contra la pobreza, la precariedad y la exclusión tanto a nivel regional, como nacional y de la Unión Europea, teniendo verdaderamente en cuenta el principio de subsidiariedad. Las iniciativas y los recursos comunitarios deberían tener más en cuenta esta perspectiva, que trata de aplicar verdaderos programas específicos de lucha contra la exclusión o utilizar los Fondos Estructurales de una manera renovada en beneficio de un verdadero desarrollo, especialmente local, inductor de empleos y de actividades remuneradas.

5.º Ampliar el debate y el diálogo sobre los medios para luchar contra la exclusión, asociando a ellos, tanto como sea posible, a aquellos que son las víctimas, individuos y grupos. La sociedad civil debe asociarse a las orientaciones macroeconómicas, puesto que la salida de la crisis no puede encontrarse en las solas decisiones tecnocráticas; podrá emerger de un debate democrático renovado, subrayando los derechos y los deberes de cada uno.

6.º Desarrollar a nivel de la Unión Europea y de los Estados miembros una doble estrategia:

— de fomento para que las empresas, en particular las pequeñas y medianas, puedan contratar (a cambio de ventajas fiscales, por ejemplo);

— y de creación de actividades en los sectores donde surgen necesidades no satisfechas pero difícilmente solventes, según las reglas del mercado, y que competen más a la economía social, en particular en los sectores que contribuyen a una mejora de la calidad de vida.

7.º Garantizar la conciliación de las responsabilidades profesionales y familiares. Esta orientación daría nuevas perspectivas en materia de organización del trabajo (flexibilidad) y de reconocimiento de la actividad educativa y doméstica familiar. Esta opción induciría a la creación de actividades remuneradas y liberaría empleos.

8.º Aplicar una política de formación europea a lo largo de la vida que garantice una igualdad de oportunidades. La formación inicial ya no permite mantener un conocimiento adquirido de una vez por todas. Conviene aplicar sistemas de formación continua dentro de la empresa, pero también fuera (especialmente durante los períodos de tiempo liberados por otra organización del tiempo de trabajo). Esta formación continua debería volverse un derecho que permitiera aumentar a lo largo de la vida profesional los grados de libertad individual y dar a las personas involucradas nuevas oportunidades en la vida y la posibilidad de nuevas opciones profesionales.

9.º Reconocer a nivel de la Unión Europea y de los Estados miembros la utilidad social del trabajo de los movimientos asociativos, cuyo compromiso y muy a menudo un conocimiento mejor de las realidades de terreno se traducen en una eficacia más grande en la lucha contra la precarización, la pobreza y la exclusión. La práctica de estas

asociaciones desarrolla unos trayectos de formación e inserción, durante los cuales los interesados se benefician de un acompañamiento social más cercano a sus necesidades, y permite, a la vez que garantiza una re-socialización y una responsabilización de los individuos, arribar mejor a oportunidades de empleo o a actividades remuneradas y de estatus social. En esta perspectiva conviene desarrollar las sinergias entre poderes públicos y responsables de iniciativas locales y regionales.

10. Si hay que actuar sobre las grandes decisiones macroeconómicas y políticas al nivel de Europa, también hay que sacar provecho de los territorios locales y regionales, particularmente propicios a acciones de inserción con valor económico elevado. Los territorios locales y regionales deben poder beneficiarse de la autonomía y de los medios financieros y humanos para favorecer estas intervenciones.

11. La Unión Europea debe continuar ayudando, a través de una política de cooperación, a los países en vías de desarrollo, a dinamizar sus estructuras de producción y de intercambios según las estrategias originales elegidas por cada país, pero deberá también poner de relieve, en esta ayuda al co-desarrollo, el respeto por parte de los gobiernos de los derechos de las personas y de los grupos y de la promoción de la dignidad humana.

12. La Unión Europea debe esforzarse por instaurar, a través del diálogo político y de las acciones apropiadas de política europea y de seguridad, la paz y la seguridad para todos los hombres y mujeres. La paz y la seguridad deben basarse en el respeto de los derechos del hombre indivisibles.

4. PROPUESTAS DE ENMIENDAS AL TRATADO

Cáritas Europa presentó en septiembre de 1995 un cierto número de propuestas de revisión del Tratado con base en los resultados de los Grupos de Trabajo «Migración» y «Pobreza-Exclusión».

Cáritas Europa realizó, a lo largo de 1996, un trabajo de reflexión sobre las propuestas de la CIG (Conferencia Intergubernamental) en el campo de la política social desarrollada al nivel de la Unión. Aquellos trabajos dieron lugar a un primer documento, «Hacer frente a las pobreza: 12 propuestas de *Cáritas*», transmitido a la Conferencia Re-

gional de *Cáritas*, que tomó nota del mismo y lo acogió favorablemente.

Con base en este documento, *Cáritas Europa* elaboró una serie de enmiendas al Tratado que retoman las enmiendas ya presentadas en septiembre de 1995. El presente folleto hace referencia a estos dos documentos.

En el Título 1: Disposiciones comunes

Se propone hacer referencia desde ahora al respeto de la dignidad de la persona humana y a la política del empleo dentro de los objetivos de la Unión.

Dos enmiendas traducirían estos nuevos objetivos en el artículo B que define estos objetivos.

1.1. Añadir una línea, que se leería como sigue:

«...de promover la dignidad de la persona humana, basándose en los derechos del hombre.»

1.2. En la primera línea actual del artículo B (que se convertiría así en segunda línea), se añadiría a la tercera línea, después de las palabras «refuerzo de la cohesión económica y social», las palabras siguientes:

«...teniendo particularmente en cuenta la política del empleo, en la perspectiva de una mejor repartición del trabajo.»

En el Título II: Disposiciones que implican modificaciones al Tratado que instituye la Comunidad Económica Europea con el fin de establecer la Comunidad Europea

Se propone añadir a las misiones de la Comunidad el empleo, la protección social, la ayuda social y la lucha contra la exclusión social. El párrafo i) del artículo 3 se leería entonces como sigue:

«...una política, en el campo social, que se dirige especialmente al empleo, a una protección social y a una ayuda social adecua-

das y la lucha contra las exclusiones, e incluyendo un Fondo Social Europeo.»

En el Capítulo 2 del Tratado: Disposiciones fiscales

Se propone resaltar el principio de justicia fiscal.

El artículo 99 sería completado con la frase siguiente:

«...teniendo en cuenta el principio de la justicia fiscal.»

El texto de los artículos 1 y 2 del Acuerdo a Once, del Protocolo Social del Tratado de la Unión debería reemplazar los artículos 117 y 118 del Tratado

Teniendo en cuenta varias enmiendas al artículo 2 del Acuerdo a Once:

4.1. El artículo 117 se leería desde ahora como sigue (art. 1 del Acuerdo a Once):

«La Comunidad y los Estados miembros tienen como objetivos la promoción del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos que permiten un nivel de empleo elevado y durable y la lucha contra las exclusiones. Con este fin, la Comunidad y los Estados miembros aplican medidas que tienen en cuenta la diversidad de las prácticas nacionales, en particular en el campo de las relaciones convencionales, así como la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Comunidad.»

4.2. El artículo 118, que precisa los objetivos sociales de la Comunidad Europea, sería reemplazado por el artículo 2 del Acuerdo a Once, que debería ser objeto de dos enmiendas al párrafo 1 para tener en cuenta la lucha contra la exclusión y la conciliación de las responsabilidades familiares y profesionales.

4.2.1. Se añadiría una sexta línea al texto actual del artículo 2 del Protocolo, que se leería como sigue:

«... la lucha contra la exclusión en general (puntos 3 y 4 de las propuestas *Cáritas*).»

4.2.2. Se añadiría una frase a la cuarta línea: «... así como la conciliación de sus responsabilidades familiares y profesionales» (punto 7 de las propuestas de *Cáritas*).

4.2.3. El nuevo artículo 118, párrafo 1, se leería entonces como sigue:

«—... la mejora, en particular, del ámbito de trabajo para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores;

— las condiciones de trabajo;

— la información y la consulta de los trabajadores;

— la igualdad entre hombres y mujeres respecto a sus oportunidades en el mercado del trabajo y el tratamiento en el trabajo, así como la conciliación de sus responsabilidades familiares y profesionales;

— la integración de las personas excluidas del mercado de trabajo, sin perjuicio de las disposiciones del artículo 127 del Tratado que instituye la Comunidad Europea, a continuación denominada «Tratado»;

— la lucha contra la exclusión en general.

4.3. Los párrafos 2, 3 y 4 del Acuerdo a Once serían retomados tal como están en el nuevo artículo 118.

4.4. Con el fin de reconocer la utilidad social del trabajo de los movimientos asociativos, se propone añadir un nuevo párrafo al artículo 2 del Acuerdo a Once. Se trataría por lo tanto de un nuevo párrafo 5 del nuevo artículo 118, que se leería como sigue:

«... Con objeto de realizar los objetivos del artículo 117, la Comunidad y los Estados miembros cooperan con los círculos concernientes y en particular con las asociaciones de solidaridad y las fundaciones como instituciones responsables de establecimientos y servicios sociales».

4.5. Los párrafos 5 y 6 se sustituirían por los 6 y 7 del nuevo artículo 118.

En el artículo 123 del Tratado, que trata de Fondo Social Europeo

Se propone, para así tener mejor en cuenta la problemática del empleo, añadir la siguiente frase, que se situaría en la cuarta línea del artículo 123, después de las palabras «que tiende a promover el interior de la Comunidad».

«... el acceso para los jóvenes a un primer empleo.»

En el artículo 127 del Tratado (Formación Profesional)

Se propone, para tener en cuenta la importancia de la formación a lo largo de la vida, añadir una nueva línea al párrafo 2, que tiende a la acción de la Comunidad en el campo de la formación profesional.

Esta nueva línea se leería como sigue:

«— A aplicar una política de formación a lo largo de la vida, tanto dentro como fuera de las empresas.»

En el artículo 129A del Tratado de la Unión: Protecciones de los consumidores

Se propone subrayar la idea de solidaridad y derechos sociales respecto al acceso a los servicios.

El artículo 129A se completaría en el párrafo I B, después de las palabras «asegurarles una información adecuada», con la siguiente frase:

«... y garantizar a todos el acceso a los servicios de base tanto públicos como privados.»

Bibliografía

Algunos textos sobre la exclusión

Cada uno de los capítulos anteriores nos ofrece una selección bibliográfica, por lo que no vemos muy necesario confeccionar una nueva. Lo que aquí se presenta tiene otro sentido y es contribuir, aportando información sobre algunos documentos sobre la exclusión, a profundizar en el debate.

Sin ánimo de ser exhaustivos y con la conciencia de la subjetividad, pero con el convencimiento de aportar un instrumento de trabajo, ofrecemos la siguiente bibliografía, dividida en cinco apartados:

1. POBREZA-EXCLUSIÓN

Parece oportuno empezar constatando las referencias que hoy forman el consenso sobre los conceptos y la conciencia de la pobreza y la exclusión social.

- 1.º «El desafío de la pobreza y la exclusión social». Informe final del programa *Pobreza 3* (1989-1994). Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 27 de marzo de 1995. COM (95-94 final).
- 2.º «Cómo superar la exclusión social». Síntesis de la ponencia del Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL de la OIT) para la Cumbre Social (Ginebra, IIEL, 1994). Publicado en *Revista Internacional del Trabajo* de la OIT; Volumen 113, 1994/5-6, pág. 797.
- 3.º *Informe del Parlamento Europeo sobre el Informe final de la Comisión Europea sobre el programa Pobreza 3* (PE 216.089 def.), 28 de marzo de 1996.
- 4.º *Dictamen del Comité Económico y Social sobre la exclusión social*. Bruselas, 1993.
- 5.º *Teorías*.



Hay una literatura cada vez más amplia referida a la exclusión social, en especial desde la cultura francesa. Pero cada vez más divulgada y recibida por los «estudiosos de lo social». Algunas referencias de ejemplo:

Le misère du monde, Pierre BOURDIEU, Editions du Seuil, París, 1993.

Pauvretés, desigualdades, exclusiones: renouveau des approches théoriques et des pratiques sociales, Maryse GAUDIER. Publicación del Instituto Internacional de Estudios Sociales (IIEL) de la OIT, Ginebra, 1993.

«La inserción, a debate», DATLAN y G.E.S. Editado en *Documentos de Bienestar Social*, núm. 52, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1993.

La inserción social a debate: ¿del paro a la exclusión? Varios autores. Edit. Popular, Madrid, 1993, págs. 37-54.

La inserción sociolaboral a debate. ¿Del paro a la exclusión? Varios autores. Generalitat Valenciana/Editorial Popular, Madrid, 1993.

La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas, AGUILAR, M. GAVIRIA, M. LAPARRA. Edit. Fundación FOESSA, Madrid, 1995.

Robert CASTELL: *Les métamorphoses de la question sociale*, Edit. Fayard, 1995.

«Exclusión social y solidaridad social: Tres paradigmas», Hilary SILVER; y «El estudio comparado de la exclusión social. Comparaciones a partir de los casos de Francia y Bélgica», Isabel YÉPEZ DEL CASTILLO, en *Revista Internacional del Trabajo*, de la OIT, volumen 113, 1994/5-6.

«El advenimiento de un individualismo negativo», Robert CASTELL. y «La revolución del “derecho a la inserción”», Pierre ROSANVALLON, en el *dossier* central de la *Rev. Debats*, núm. 54, Valencia, 1995.

L'exclusion: l'état des savoirs, Serge PAUGAM (sous la direction de), Edition La Decouverte, París, 1996.

How to Save the Underclass, Robin MARRIS, Edit. Macmillan Press Limited, London, 1996.

2. EL DEBATE DEL EMPLEO

Está fuera de toda duda que el empleo es un tema decisivo para un plan contra la exclusión. Más aún cuando es comúnmente compartido que la lucha contra la exclusión exige la búsqueda de nuevas razones y realizaciones en la relación entre la política económica y la

política social, y que esto tiene uno de sus nudos críticos en el empleo. Por ello se recoge una documentación que, desde diversos puntos, aborda la situación y el debate sobre el empleo.

1.º Documentos de Instituciones Oficiales

«Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI». *Libro Blanco*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1993.

Hay tres Informes que anualmente publican otros tantos organismos:

- *El empleo en Europa*, publicado por la Comisión Europea de la UE.
- *Perspectivas del empleo*, Informes OCDE, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- *El trabajo en el mundo*, publicado por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

Se trata de publicaciones que van dando cuenta de las tendencias y perspectivas del empleo, de las cuestiones referidas a la evolución del mercado de trabajo y de las políticas y sistemas del empleo, de protección al desempleo, etc. Aunque no hay una publicación semejante referida únicamente al empleo en España, se puede consultar el amplio tratamiento que anualmente se da a este tema en las Memorias del Consejo Económico y Social.

El mundo del trabajo en una economía integrada, Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, 1995. Este monográfico del Informe sobre el Desarrollo Mundial incluye igualmente los Indicadores del desarrollo mundial.

2.º Estudios e Informes

La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro, Claus OFFE, Alianza Universidad, Madrid, 1992.

La metamorfosis del trabajo, André GORZ, Edit. Sistema, Madrid, 1994.

Trabajar menos para trabajar todos, Guy AZNAR, Edic. HOAC, Madrid, 1994.

Le travail dans vingt ans, Informe de la Comisión presidida por Jean Boissonnat, Editions Odile Jacob/La Documentation Française, París, 1995.

Es un Informe de la Comisión de la Comisaría General de Planificación presidida por Jean Boissonnat, que es miembro del Consejo de Política Monetaria del Banco de Francia. Puede consultarse un resumen de las ideas más relevantes de este influyente informe en la *Revista Internacional del Trabajo*, de la OIT, volumen 115, 1996/1. En este mismo número hay otro trabajo del propio Jean BOISSONAT sobre la «Lucha contra el desempleo y reconstrucción del trabajo en Francia».

«El desempleo en Europa: ¿Un problema de demanda relativa o de demanda global de fuerza de trabajo?», Freddy HEYLEN, Lucía GOUBERT y Eddy OMEY. *Revista Internacional del Trabajo*, de la OIT, volumen 115, 1996/1.

El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era, Jeremy RIFKIN, Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona, 1996.

Un estudio que se enfrenta al análisis de la situación económica desde la nueva revolución tecnológica, planteando los problemas de una sociedad donde anuncia el declive de la fuerza de trabajo global y asiste al nacimiento de una era postmercado.

El empleo en España y en Europa. Un estudio comparado por sectores. Centro de Estudios Económicos de la Fundación Tomillo, editado por Fundación Argentaria y Visor Distribuciones, Madrid, 1996.

Un estudio de cómo utiliza el factor trabajo la economía española en un análisis comparado con Europa. Se enfoca desde una óptica sectorial. Y realiza una serie de hipótesis sobre la insuficiente capacidad de generación de empleo de la economía española.

«Para repensar la lucha contra el paro», dossier central de la *Rev. Debats*, núm. 57-58, Valencia, 1996.

Es un dossier útil e interesante para afrontar la problemática del empleo/paro en el umbral de cambio de siglo, de cambio en la cultura del trabajo, de dudas y búsquedas, de mano de Alain Caillé, Jean-Louis Laville, Robert Castell, Jean-Luc Gréau, Denis Olivennes, Karl Otto Hondrich.

3. PROTECCIÓN SOCIAL, EDUCACIÓN Y SALUD

«La política social europea. Un paso adelante para la Unión». *Libro Blanco*, Comisión Europea, Bruselas, 1994, COM(94) 333.

Por una Europa de los derechos cívicos y sociales. Informe del Comité de Sabios, Oficina de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1996.

Enseñar y aprender. Hacia la sociedad cognitiva, Libro blanco sobre la educación y la formación, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1995 COM(95) 590 final.

La educación encierra un tesoro, Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors, Ediciones Santillana, Ediciones Unesco, Madrid, 1996.

Este informe pretende reflexionar sobre lo que está en juego en la educación: ¿Cómo puede la educación preparar a las generaciones venideras para un mundo en conmoción? ¿Cómo superar el temor al paro, la angustia de la exclusión y la de la pérdida de la identidad? ¿Cómo hacer progresar en la Humanidad los ideales de paz, de libertad y de justicia social?

Invertir en salud, Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, 1993. Se destaca este monográfico sobre salud dada la escasez de estudios sobre estas temáticas. Incluye, igualmente, los Indicadores del desarrollo mundial.

4. LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN

No existen estudios y propuestas globales y contrastadas al respecto. Empieza a haber una documentación elaborada desde las instancias administrativas, especialmente desde la implantación de los «salarios sociales» en las Comunidades Autónomas. He aquí una selección, junto con algunas otras referencias de otras instancias relevantes.

MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES: «Plan de actuación para la lucha contra la exclusión en España». Documento de trabajo fruto de los Seminarios realizados sobre el tema durante 1995. Se puede consultar en: *Pobreza y Exclusión. Estrategias y propuestas*, dossier núm. 40 del Servicio de Documentación de Cáritas Española, Madrid, febrero de 1996.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: *Jornadas técnicas sobre actuaciones contra la exclusión social. Informe y conclusiones*, Madrid, noviembre de 1996.

- C.A. DE CANARIAS: *Programa marco sobre pobreza y exclusión social. Anteproyecto*, 1994, cfr. dossier núm. 40, o.c.
- C.A. DE CASTILLA-LA MANCHA: «Plan Regional de integración social. 1997-2000». Documento presentado en *Jornadas de actuaciones contra la exclusión*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1996.
- C.A. DE CASTILLA Y LEÓN: *Plan Regional sectorial de acciones frente a la exclusión social*, 1995, cfr. dossier núm. 40, o.c.
- C.A. DE CATALUNYA: *Plan integral de lucha contra la pobreza y la exclusión*, 1995, cfr. dossier núm. 40, o.c.
- C.A. DE EUSKADI: «Plan integral de lucha contra la pobreza (normativa y legislación)», editado en la colección *Documentos de Bienestar Social* núm. 28. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz 1991, cfr. en dossier núm. 40, o.c.: *Políticas de solidaridad*, Comparencia del Consejero de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social.
- C.A. DE GALICIA: «Medidas contra la exclusión social», Documento presentado en *Jornadas de actuaciones contra la exclusión*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1996.
- C.A. DE MADRID: *El Ingreso Madrileño de Integración*, 7 volúmenes, Consejería de Integración Social, Madrid, 1991.
- «Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social». Además de los documentos oficiales, puede consultarse la *Revista Internacional del Trabajo*, de la OIT, volumen 115, 1995/2, que realiza un análisis de sus resultados y una síntesis de sus aportaciones principales.
- «La lucha contra el desempleo y la exclusión, a juicio de la OIT», *Revista Internacional del Trabajo*, volumen 115, 1996/2.
- Exclusión social: un gran reto para los servicios de bienestar públicos*. Conferencia europea sobre exclusión social. Santiago de Compostela, 1995. Fundación Europea para la mejora de la calidad de vida y de trabajo.
- El desarrollo de la política social europea*. Foro europeo de la política social, Informe de la Dirección General Vª y de la Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo. Oficina de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1996.

5. LA SOLIDARIDAD

- Las nuevas condiciones de la solidaridad*, Imanol ZUBERO, Edit. Desclée de Brouwer, Bilbao, 1994.
- La solidaridad*. «Guardián de mi hermano», Luis de SEBASTIÁN, Edit. Ariel, Barcelona, 1996.

VOLUNTARIADO

(Núm. 104, julio-septiembre 1996)

- 7 ● Presentación.
13 ● 1 ¿Asociaciones de voluntarios? Lo que se dice y lo que se quiere decir cuando hablamos de voluntariado.
Manuel Montañés, Tomás R. Villasante, Tomás Alberich
27 ● 2 «¿Voluntarios? No, gracias.» Clarificación ética de la acción voluntaria.
Agustín Domingo Moratalla
39 ● 3 El papel del voluntariado en la sociedad actual.
Imanol Zubero Beaskoetxea
69 ● 4 ¿Qué conduce a la solidaridad colectiva?
María Jesús Funes Rivas
81 ● 5 La agrupación de voluntades para la acción colectiva. En pos del sentido comunitario y a la búsqueda de un voluntariado internacional.
Angela López Jiménez
103 ● 6 Atado, mudo y bastante arrugado. ¿Existen nuevas formas y conceptos de voluntariado?
Francisco Bernardo Corral
115 ● 7 El fenómeno del voluntariado en España: aproximación a la evolución del término «de la opacidad a la mitificación».
Sebastián Mora Rosado
129 ● 8 Trabajadores voluntarios-trabajadores remunerados: Reflexión sobre unas relaciones que tienen que ser posibles.
María Rosa Blanco Puga
143 ● 9 La gratuidad, aportación del voluntario.
Carlos Giner de Grado
149 ● 10 Metodología y voluntariado.
Carlos Campo Sánchez
167 ● 11 Formación del voluntariado.
Luis Díe Olmos
185 ● 12 Fomento y promoción del voluntariado.
Conxa Vidal Vidal
- LEY DEL VOLUNTARIADO.**
Opiniones y Texto
201 ● 13 Aspectos legales del voluntariado: El modelo de la Ley 6/1996, de 15 de enero.
Andrés García Inda
237 ● 14 Opiniones sobre algunos aspectos de la Ley del Voluntariado.
Plataforma para la promoción del Voluntariado.
Manifiesto ante el Día Internacional del Voluntario 1995.
Dirección General de Acción Social, del menor y de la familia.
Cáritas Española.
Cruz Roja Española.
Izquierda Unida.
Unión Sindical Obrera.
- 259 ● 15 Ley del Voluntariado.
- EXPERIENCIAS**
275 ● 16 Unamos nuestra solidaridad. Una experiencia de participación comunitaria en el campo del voluntariado social en Sabadell (Cataluña).
Carme Botia i Villareal,
Maruja González Sierra,
Angels Hellin, Pilar Taché i Sererols
y Fina Viturtia Candel
285 ● 17 «Proyecto +60»: Una experiencia de acción voluntaria en el barrio de Prosperidad.
Colectivo IOE
293 ● 18 El voluntario en el Colectivo Tetuán-Ventilla. Diez años de experiencia.
Daniel Parajuá Navarrete
303 ● 19 Voluntariado en Proyecto Hombre de Zaragoza.
José Miguel Ausejo Sanz, Maite Ansó y Carmen Duesca
309 ● 20 Bibliografía.



MUJER

(Núm. 105, octubre-diciembre 1996)

- 5 ● Presentación.
- 13 ● 1 Una mirada sobre los sucesivos feminismos.
María Salas
- 33 ● 2 Mujeres en el umbral del siglo XXI.
Mairena Fernández Escalante
- 49 ● 3 Mujer y democracia en España: Evolución jurídica y realidad social.
Esperanza Bautista Parejo
- 73 ● 4 Las mujeres, del género a la diferencia.
Consuelo Flecha García
- 93 ● 5 Las razones sociales de la acción positiva.
Capitolina Díaz Martínez
- 113 ● 6 Mujeres en la Historia.
María José Arana
- 131 ● 7 Una nueva forma de ver el Poder. El empoderamiento.
Cristina Alberdi
- 137 ● 8 El trabajo invisible en España: Aspectos económicos y normativos.
María Angeles Durán
- 159 ● 9 Mujeres y Universidad: Un nuevo reto.
Amparo Almarcha Barbado
- 171 ● 10 Feminización de la pobreza.
Carmen de Elejabeitia
- 183 ● 11 El rol de las chicas jóvenes en los grupos informales.
Maribel López Mascaraque
- 195 ● 12 La violencia contra las mujeres y los niños.
María Jesús Miranda López
- 205 ● 13 La mujer y los Medios de Comunicación de Masas.
Edith del Pozo
- 217 ● 14 Bibliografía.



ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS

	PRECIO
N.º 88 Modernización económica y desigualdad social (Julio-septiembre 1992)	1.000 ptas.
N.º 89 Desarrollo y solidaridad (Octubre-diciembre 1993)	1.000 ptas.
N.º 90 Los movimientos sociales hoy (Enero-marzo 1993)	1.200 ptas.
N.º 91 Europa, realidad y perspectivas (Abril-junio 1993)	1.200 ptas.
N.º 92 La investigación, acción participativa (Julio-septiembre 1993)	1.200 ptas.
N.º 93 El futuro que nos aguarda (Octubre-diciembre 1993)	1.200 ptas.
N.º 94 Mundo asociativo (Enero-marzo 1994)	1.200 ptas.
N.º 95 los jóvenes..... (Abril-junio 1994)	1.200 ptas.
N.º 96 La pobreza en España hoy (Julio-septiembre 1994)	1.200 ptas.
N.º 97 La interculturalidad (Octubre-diciembre 1994)	1.200 ptas.
N.º 98 La familia..... (Enero-marzo 1995)	1.300 ptas.
N.º 99-100 España de los 90 (Abril-septiembre 1995)	1.600 ptas.
N.º 101 V Informe Sociológico Síntesis (Octubre-diciembre 1995)	2.500 ptas.
N.º 102 Humanidad y Naturaleza (Enero-marzo 1996)	1.400 ptas.
N.º 103 Tercer Sector (Abril-junio 1996)	1.400 ptas.
N.º 104 Voluntariado (Julio-septiembre 1996)	1.400 ptas.
N.º 105 Mujer..... (Octubre-diciembre 1996)	1.400 ptas.
N.º 106 Políticas contra la exclusión social (Enero-marzo 1997)	1.500 ptas.

PRÓXIMOS TÍTULOS

N.º 107 Arte y Sociedad (Abril-junio 1997)	1.500 ptas.
N.º 108 Técnica, información y comunicación (Julio-septiembre 1997)	1.500 ptas.
N.º 109 50 años de acción social (Octubre-diciembre 1997)	1.500 ptas.



DOCUMENTACIÓN SOCIAL

PUEDA LEER EN ESTE NÚMERO LOS SIGUIENTES ARTÍCULOS:

Presentación.

**Hacia una redistribución solidaria de la riqueza:
Medidas desde las políticas de empleo
y de protección social.**

Educación y exclusión social.

La vivienda como factor de exclusión social.

Nivel socioeconómico, exclusión social y salud.

Hacia una cultura de la solidaridad.

Cáritas Europa ante la exclusión.

Bibliografía. Algunos textos sobre la exclusión.

0.0.1.0.6



 **Cáritas**
Servicios Generales

San Bernardo, 99 bis, 7.º - 28015 MADRID
Teléfono 444 10 00

