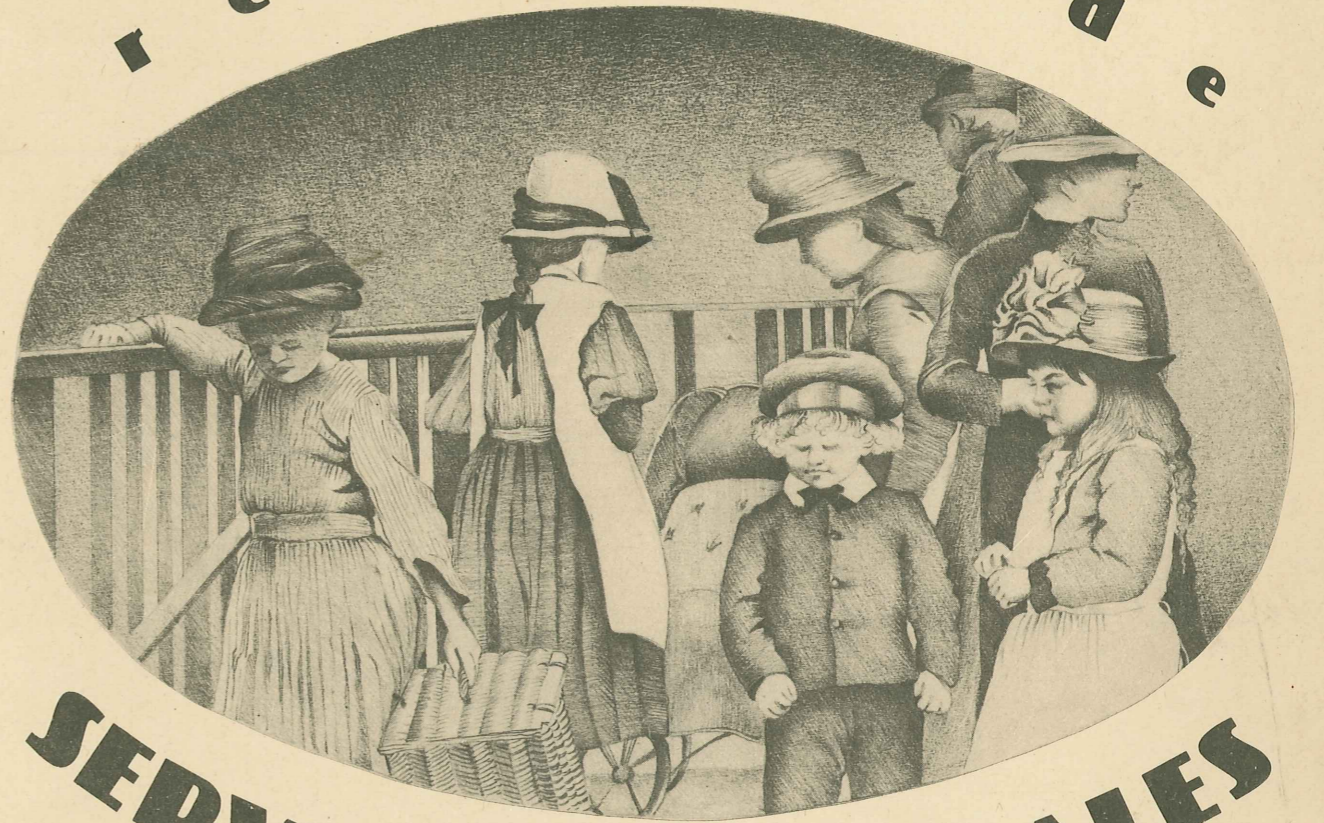


r e v i s t a d e



**SERVICIOS SOCIALES**

y

**Politica Social**

nº 0

#### COMITE EDITORIAL

Elena Peláez, Rosario del Amo,  
Gloria Rubiol, Balbino Pardavila,  
Fuencisla del Amo, Carlos Espinosa.

#### COORDINADOR GENERAL

Balbino Pardavila

#### REDACCION

Carlos Espinosa

#### DISEÑO

Fuencisla del Amo

#### SECRETARIA

Rosa Toledano

#### COLABORADORES

Rosa Doménech, Montserrat Colomer,  
Emilio González, Elvira Cortajarena,  
Teresa González, Juanjo de Andrés,  
Mikel Esnal, Teresa Urdinas,  
Román Zulaika, Gregorio Rodríguez,  
M.<sup>a</sup> Angeles Campo, Ricardo Montoro,  
Josep Arenas, Antonio Moral,  
Joan Artells, Miguel Angel Cabra,  
Gaspar García y

#### DIRECCION GENERAL DE ACCION SOCIAL

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

#### EDITA

Consejo General de Colegios Oficiales  
de Diplomados en Trabajo Social y  
Asistentes Sociales

#### ADMINISTRACION, REDACCION Y SUSCRIPCIONES

Doctor Cortezo, 11, 2.º - Madrid-12  
Teléfono 468 37 06

#### REALIZA

Consultores Editoriales, S. A. L.  
Paseo Imperial, 17 - Madrid-5  
Teléfono 266 99 40

#### IMPRIME

Gráficas GAR  
Villablino, 54  
Fuenlabrada (Madrid)

Depósito legal: M-16020-1984

El Comité Editorial no se identifica,  
necesariamente, con el contenido  
de los artículos publicados.



Portada:  
Francisco Solé y  
Fuencisla del Amo

nº 0

## Sumario

EDITORIAL .....	3
SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA: DISTINTAS PROBLEMATICAS, por Carlos Espinosa .....	5
LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN GENERAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES, por Miguel Angel Cabra de Luna .....	12
NOTAS SOBRE LOS PRESUPUESTOS DE SERVICIOS SOCIALES EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS, por Mercé Costa y Joan J. Artells .....	20
ENTREVISTA A ELVIRA CORTAJARENA ITURRIOZ .....	29
LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA: EVOLUCION HISTORICA, SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS, por Emilio González .....	35
PROPUESTAS A LA CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL: AP, PCE, CC.OO., UGT Y CEOE, por Landelino Cisneros .....	40
FUNDAMENTOS SOCIOECONOMICOS Y CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR, por Gregorio Rodríguez Cabrero .....	45
SITUACION SANITARIA EN EL ESTADO ESPAÑOL, por Antonio Moral Rubio .....	53
MINISTERIO DE CULTURA ¿PLANES HACIA DONDE?, por Víctor Martín ..	57
EL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL, por José Luis Fernández Rodríguez.	61
EVOLUCION RECIENTE Y ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACION ESPAÑOLA, por Ricardo Montoro Romero .....	62
LA SITUACION SOCIAL EN EL MUNDO SUBDESARROLLADO, por Balbino Pardavila .....	69
LIBROS Y REVISTAS .....	74



Ilustración de Francisco Solé

*Cuando una publicación "sale a la calle" por primera vez, es corriente que el lector se formule varias preguntas.*

*¿Para qué editar una REVISTA DE SERVICIOS SOCIALES Y POLITICA SOCIAL? puede ser una de ellas.*

*Nuestro país, definido por la Constitución como Estado democrático y social de derecho, dentro del ámbito de la comunicación carece de medios informativos especializados en el estudio teórico e investigativo del bienestar social.*

*El bienestar social: la sanidad y la seguridad social; los servicios sociales; la vivienda y el urbanismo; la educación; la cultura y el deporte... no disponen de un órgano informativo que los aborde de forma conjunta, desde una perspectiva de Servicios Sociales. La REVISTA DE SERVICIOS SOCIALES Y POLITICA SOCIAL pretende realizar una tarea: la de informar profunda y rigurosamente sobre la política y situación social de nuestro país.*

*Otro interrogante, no menos lógico, del lector consistirá en saber por qué el Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales asume esta labor.*

*Los Trabajadores Sociales —asistentes sociales— a los cuales se dirige prioritariamente esta publicación, tienen por áreas generales de acción profesional los servicios sociales y el marco que los engloba, la política social.*

*La REVISTA DE TRABAJO SOCIAL, de larga y brillante trayectoria editada por el Colegio de Catalunya, informa y documenta al colectivo profesional en materia de experiencia y reflexiones profesionales sobre trabajo social.*

*El Consejo General, tras la consecución de la Clasificación universitaria y la creación de los consiguientes Colegios Profesionales intenta sobre la base de este colectivo básico en los servicios sociales, editar una publicación que suministre una información integral y sea un instrumento de trabajo de los hechos relacionados con las actividades, programas de las Administraciones Públicas, de las Organizaciones no gubernamentales y de la iniciativa privada.*

*Establecer contactos y divulgar las actividades de los organismos y entidades sociales, especialmente los centros docentes e instituciones afines e informar y comentar la política social de ámbito estatal e internacional son otros de los objetivos de la REVISTA DE SERVICIOS SOCIALES Y POLITICA SOCIAL.*

*Una revista de interés y abierta a todos los ciudadanos; a los profesionales, movimientos y organismos sociales, a aquellas personas sensibilizadas por las problemáticas sociales a través de cuyo esfuerzo y acciones nuestro país va alcanzando mayores cotas de bienestar social y calidad de vida.*



Simplicissimus. (15-X-1906). Pascín

# SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA: DISTINTAS PROBLEMATICAS

Carlos Espinosa\*

## INTRODUCCION

En un primer acercamiento a la expresión Servicios Sociales, debemos entender que es la propia evolución de la sociedad, la que hace ineludible la aparición y desarrollo de este concepto. Es precisamente en el intento de conseguir que la sociedad sea cada vez más igualitaria y en el reconocimiento de los derechos sociales de los individuos que la forman, donde debe marcarse el concepto de Servicios Sociales, entendidos como instrumentos de la política social de que disponen la sociedad y los poderes públicos para dar una respuesta válida a las necesidades de los individuos, grupos y comunidades, en cuanto a la obtención de mayor bienestar social y una mejor calidad de vida.

Los Servicios Sociales van destinados a toda una sociedad, actuando en una doble dirección: por un lado, ofrecen una información adecuada acerca de las posibilidades con que cuenta la sociedad para atender sus necesidades sociales de la forma más eficaz y, por otro lado, impulsan las asociaciones y organizaciones sociales con la finalidad de alcanzar el mayor desarrollo posible de la comunidad.

Desde otra perspectiva, los Servicios Sociales sirven para la prevención de la marginación social y dar acceso a la integración social a todos aquellos sectores de la población que por una u otra causa puedan sentirse desarraigados.

Centrándonos en la realidad de los Servicios Sociales en nuestro país, hay que constatar la necesidad imperiosa de un sistema que reconozca el derecho de los ciudadanos a los Servicios Sociales, clarificando de una forma totalmente

diáfana los conceptos beneficencia, asistencia social y servicios sociales. Esta clarificación es indispensable para evitar el confusionismo legislativo, administrativo y financiero que actualmente caracteriza a la acción social.

El hecho de que diferentes órganos y entidades públicas tengan competencia para atender las necesidades sociales de diversos sectores de la población (ancianos, infancia, minusválidos, etc.), unido a la existencia de regímenes de financiación muy diferentes, significando esta circunstancia una distinción cuantitativa en cuanto a los Servicios Sociales concretos que pueden ofrecerse a los sectores de población que los demandan (origina una fuerte ineficiencia de estos servicios).

Esta circunstancia unida a la falta de coordinación necesaria entre las Instituciones públicas y la iniciativa privada en el área de la Acción Social, configuran a grandes rasgos la problemática existente actualmente en nuestro país, haciendo patente la necesidad de una regulación más eficaz de las prestaciones incluidas dentro del concepto Servicios Sociales.

## SECTORES DE POBLACION NECESITADOS DE UNA ESPECIAL ATENCION POR PARTE DE LOS SERVICIOS SOCIALES

### \*DISCAPACIDAD

El sector de población que generalmente engloba el término "Minusválidos" está compuesto por personas que

desde un punto de vista más específico se dividen de acuerdo a sus problemáticas concretas en físicos, psíquicos y sensoriales. Desde una perspectiva meramente terminológica, quizá la expresión DISCAPACIDAD tenga un sentido más global y menos discriminatorio que MINUSVALIA.

Discapacidad hace referencia a la alteración de una capacidad sin especificar de forma concreta, que explica la realidad de una situación sin clasificarla, ni darle un sentido peyorativo. Hoy, cada vez se hace más frecuente hablar de Discapacitados en lugar de "minusválidos", aunque no sea todavía un término totalmente aceptado a nivel general.

### LA DISCAPACIDAD Y SUS DISTINTAS PROBLEMATICAS

Desde un punto de vista cuantificador, actualmente hay en España algo más de un millón de personas que por alguna u otra causa sufren la alteración de alguna de sus capacidades, formando parte de un colectivo que supera ampliamente el 3 por ciento de la población.

Si queremos abordar de una forma válida las distintas problemáticas que se plantean al colectivo debemos acudir a la tradicional clasificación de la Discapacidad, según la causa originaria de la misma.

La Discapacidad puede tener un origen físico, psíquico o sensorial, teniendo cada apartado una serie de problemas y necesidades específicas totalmente diferenciadas.

#### a) Discapacitados físicos

Siendo éste el colectivo más numeroso, su problemática general ha de contemplarse desde varios aspectos:

En primer lugar, debemos constatar el problema de la **movilidad**. Es un hecho evidente que la propia estructura física de la sociedad en que vivimos discrimina al minusválido: se carece de un tipo de viviendas adecuadas a unas necesidades específicas en cuanto al simple hecho de acceder a ellas; se carece de unos medios de locomoción apropiados que permitan al minusválido trasladarse de un lugar a otro de la ciudad; y al mismo tiempo existe una serie de barreras arquitectónicas que les impiden el acceso a la mayoría de los lugares de uso común, como son colegios, centros sanitarios, centros de recreo, etc.

Otro problema que hay que contemplar es el de la **formación y educación** del minusválido, que enlaza con la posterior posibilidad de acceso a un trabajo. Mediante una formación adecuada, orientada hacia una prestación de tipo intelectual, se podría preparar suficientemente al minusválido para que pueda desarrollar un trabajo productivo y de esta forma integrarse plenamente en la sociedad dejando de ser una carga.

Al margen de estas necesidades comunes, debemos tener en cuenta que dentro del colectivo de minusválidos físicos hay una parte que necesitan una especial atención debido al tipo concreto de incapacidad que padecen y que les impiden alcanzar una cierta independencia, por lo que precisan una atención especial de servicios sociales.

A este nivel, se hace imprescindible una asistencia médica y hospitalaria lo más amplia posible arbitrando algún tipo de prestaciones equiparables para aquellos que no están acogidos a la Seguridad Social; al mismo tiempo es necesario un mayor desarrollo de la asistencia a domicilio, así como la creación de residencias especiales en mayor cuantía de las que actualmente existen en nuestro país.

#### b) Discapitados psíquicos

En un primer análisis globalizador de la problemática que vive este sector de la población, cuantificado en casi 400.000 personas, debemos hacer constar la imperiosa necesidad de que se adopte un cambio de visión por parte de la sociedad en cuanto a la concepción de la deficiencia mental. En una sociedad que busca caminos para abordar los problemas que subyacen en este colectivo, prevalece la idea en principio contradictoria de que los deficientes mentales son personas complicadas que deben permanecer aparte. Este sentimiento debe reconvertirse hacia una concepción

distinta de la situación, en la que se acepte a cada persona como es desde un planteamiento de integración y no de discriminación. Es indiscutible que un sistema social que sea consciente de esta problemática y sepa afrontarla con éxito será un sistema social más justo y más humano.

En cuanto a la atención específica a los discapitados psíquicos comprendida dentro de los Servicios Sociales actualmente en nuestro país, se centra fundamentalmente en la institucionalización en centros especializados y en la prestación de diversas ayudas complementarias de tipo económico, rehabilitación, etc., si bien hay que constatar que esta atención es insuficiente. Las plazas en centros especializados no alcanzan el número necesario, experimentando una acusada descompensación regional y provincial. Según datos correspondientes a 1981, sólo el 20 por ciento de deficientes mentales recibe una atención adecuada en un centro especializado. Actualmente, se contempla dentro de diversos planes de Educación Especial lo que se ha dado en llamar el **principio de normalización**, que defiende la teoría de que los discapitados psíquicos, según que grado, no deben ser educados en centros especiales, sino integrados en centros de educación comunes. Esta forma de abordar el problema tiene hoy en día un carácter experimental que debería desarrollarse con una mayor celeridad.

Asimismo, es indispensable potenciar de una forma lo más eficaz posible un aspecto de vital importancia como es la prevención de la discapacidad psíquica.

#### c) Discapitados sensoriales

La discapacidad sensorial está relacionada con la alteración de algunas de las capacidades relacionadas con los sentidos en general, si bien lo más común es que se haga referencia a las insuficiencias auditivas y visuales.

**Discapitados auditivos:** Este colectivo agrupa actualmente a cerca de 65.000 personas.

A la hora de analizar la problemática de este colectivo es importante considerar el momento de aparición de la sordera, pues los problemas que se plantean son diferentes si el niño ha tenido o no alguna experiencia del mundo sonoro antes de la aparición de su incapacidad, ya que el hecho de oír es el medio para la adquisición del lenguaje y mediante el cual se toma conciencia del mundo que nos rodea.

Por todo ello, es de vital importancia la detección precoz de la insuficiencia. Para de esta forma, una vez conocido el problema, se puedan aplicar eficazmente las técnicas de estimulación adecuadas para paliar lo más ampliamente la insuficiencia. Son precisamente estos dos aspectos, detección precoz y estimulación temprana, los que deben potenciarse a través de una política sanitaria adecuada, mediante campañas de divulgación que sensibilicen a la sociedad sobre el problema y por medio de la creación de unidades de estimulación temprana, en un intento de abordar el problema desde abajo y desde esta forma variar la trayectoria común que sigue el niño sordo: graves retrasos de tipo educativo, imposibilidad de acceder a una formación profesional adecuada y por tanto dificultad para obtener un puesto de trabajo, quedando finalmente aislado y marginado.

**Discapitados visuales:** Este colectivo numéricamente es similar al de los auditivos.

La incapacidad visual, en contraposición a la auditiva, suele aparecer más tardíamente y por tanto los problemas en cuanto al aprendizaje y educación no son tan patentes como se describía en el apartado anterior. Aun así, la problemática general del deficiente visual tiene mucha relación con la del auditivo. Generalmente, existe una detección de la incapacidad a veces tardía, esta circunstancia origina retrasos psicomotores y bastantes problemas en el aprendizaje cotidiano para desenvolverse con normalidad. En cuanto al acceso al trabajo, el ciego tiene muy establecidas sus posibilidades: vendedor de cupones, o cuatro o cinco posibilidades más, siempre muy restringidas y limitadas.

En cuanto a los caminos para solucionar estas problemáticas, debemos decir que en líneas generales son similares a las expresadas con respecto al colectivo de los deficientes auditivos, si bien como características específicas podemos contemplar los avances de tipo técnico y electrónico en cuanto a la disponibilidad de diversos aparatos que suplen la discapacidad visual, siendo un soporte de gran utilidad para el ciego; por otro lado, también se hace imprescindible la necesidad de ampliar las posibilidades de actividad laboral que hasta el momento se ha delimitado en exceso para este colectivo.

#### TERCERA EDAD

Actualmente hay en España cerca de seis millones de personas con más de 60

años que constituyen un porcentaje de aproximadamente el 15 por ciento con respecto al total de población. Esta cifra nos delata incuestionablemente una de las características comunes en las sociedades occidentales actuales: el envejecimiento paulatino de la población. Esta circunstancia, preocupante desde diversas ópticas, plantea una serie de problemas nuevos a los que la sociedad debe dar respuesta.

A nivel global, los problemas más significativos que se presentan al colectivo de la Tercera Edad son de tipo económico, social, psicológico y asistencial; aspectos éstos que están relacionados con algunos de los factores que más relevancia adquieren con respecto al individuo de edad avanzada: capacidad de adaptación al medio ambiente, capacidad para valerse por sí mismo, trastornos de salud, equilibrio psíquico y el logro de unas relaciones sociales satisfactorias. Todo ello enmarcado dentro de una nueva fase en la vida de una persona, como es la situación de jubilado.

Es importante subrayar que estos problemas deben de ser resueltos en un primer nivel desde la institución familiar, ofreciendo al anciano unos cauces de integración satisfactorios, para que sean la sociedad y el Estado quienes complementen la labor para solucionar las necesidades de este colectivo de la forma más amplia posible. En este sentido, el Servicio de Geriatria del Hospital Central de la Cruz Roja de Madrid ha definido los cuidados básicos que se deben potenciar:

- **Cuidados en la comunidad:** creación y ampliación de clubs y hogares, comedores sociales, centros u hospitales de día para ancianos inválidos, supresión de barreras arquitectónicas.
- **Cuidados en el domicilio:** ayuda a domicilio: limpieza, aseo personal, servicio de comida; adaptación del domicilio: servicios sanitarios adecuados, pasamanos, supresión de escaleras; teléfonos aislados; atención al ocio.
- **Cuidados residenciales:** en caso de no poder mantener al anciano en su domicilio es necesario el mantenimiento de residencias, mini-residencias, apartamentos especiales o residencias asistidas para los inválidos.

#### Las Residencias

Las residencias para ancianos en España están gestionadas por organismos públicos y privados, que en conjunto no

satisfacen la demanda existente de plazas residenciales.

Si bien el Consejo de Europa cifra en un porcentaje entre el 8 y 18 por ciento de la población anciana el número de plazas residenciales óptimo, debemos considerar esta cifra como excesiva, y rebajarla considerablemente de acuerdo con las necesidades concretas en nuestro país. Según estudios realizados sobre el sector, el número apropiado de plazas residenciales actualmente debería estar situado en torno al tres por ciento de la población mayor de 60 años, es decir, alrededor de 150.000 plazas. Teniendo en cuenta que en 1982 las plazas existentes eran 84.000, hay un balance negativo de cierta importancia en la relación necesidades-recursos que debe subsanarse adecuadamente estudiándose también las previsiones futuras en cuanto a la demanda. Por otra parte, y en cuanto a la clara existencia de esta demanda de plazas residenciales, hay que decir que ello no supone que la solución ideal para la tercera edad sea ésta, lo que ocurre es que hay un alto porcentaje de ancianos que no están recibiendo las atenciones precisas, y es lo que les lleva a solicitar su ingreso en una residencia donde poder mejorar su situación. Esta conclusión debe ser un aliciente para que sean potenciadas otras soluciones alternativas como las ya expresadas anteriormente.

#### INFANCIA-MENORES

Hoy en día, cada vez se hace más frecuente oír hablar de la marginación social del menor como una característica más de la actual forma de sociedad en que vivimos. Si bien es cierto que el problema de la desatención a la infancia no es nuevo, sí podemos afirmar que diversos factores que configuran la sociedad actual hacen que este problema se manifieste de una forma mucho más patente: la concentración de población en zonas urbanas y en barrios superpoblados con viviendas inadecuadas, las crisis económicas que genera paro y falta de recursos económicos, los malos tratos, el alcoholismo, las drogas, la delincuencia, etc. En el centro de esta problemática se encuentra el niño, que manifiesta de una forma concreta una serie de necesidades. Estas necesidades pueden generalizarse fundamentalmente en: necesidades médico-asistenciales, necesidades afectivas, necesidades de tipo educativo y necesidades de un entorno social satisfactorio donde desarrollarse.

Dentro de la política social del Esta-

do debe contemplarse con especial atención el sector de menores que por unas u otras razones no pueden cubrir sus necesidades básicas dentro del entorno familiar, proporcionando los cauces necesarios para que el niño necesitado pueda desarrollarse normalmente.

Si bien hemos de decir que la política asistencial a la infancia por parte del Estado se ha reducido casi exclusivamente al internamiento de estos niños en centros especiales, es manifiesta la necesidad de buscar otras fórmulas de inserción social. La problemática no debe centrarse únicamente en el niño, sino trasladarla también al entorno que rodea al menor. Mediante una adecuada acción de tipo informativo y de atención a las familias, así como a los barrios, se podría solventar parte del problema en su misma raíz.

Por otra parte, y en relación con los niños abandonados o con carencias familiares, hay que decir que en la actualidad empieza a ser menos dificultoso la posibilidad de la adopción, que hasta hace bien poco era un maremagnum de requisitos y trámites excesivamente rígidos. La adopción debe considerarse como la solución más positiva al problema de estos niños, ya que el hecho de ser acogido en el seno de un familia con la expresa voluntad de hacerse cargo de sus necesidades garantiza plenamente la inserción social del niño.

#### Función específica del estado

En relación a la respuesta que debe dar la sociedad y concretamente el Estado a la problemática descrita, reproducimos el planteamiento elaborado por Jesús Camarero Santamaría en uno de sus trabajos sobre el tema:

*Las necesidades de la infancia y la juventud, carente de suficiente apoyo socioeconómico y afectivo de su grupo primario —el familiar—, deben ser atendidas por el moderno Estado Social de Derecho, al menos en estas tres funciones organizadas:*

- a) Subsidiaridad respecto de la familia, por causas de mala o deficiente integración en la vida familiar.*
- b) Tutela, protección o corrección de actos peligrosos con la infancia, abuso de menores, comportamientos o desviaciones específicas de los mismos, tratamiento y corrección de deficiencias psicológicas.*
- c) Servicios generales para la promoción de la infancia y la juventud y su mejor integración social.*

*Para cada una de estas funciones existe en la organización del Estado español*

un organismo especializado: el Instituto Nacional de Asistencia Social, las Diputaciones, así como los Servicios creados en los Gobiernos Autónomos para la función asistencial; la Obra de Protección de Menores, para la función más

específica tutelar; la Dirección General de la Juventud y Promoción Sociocultural del Ministerio de Cultura, para la promoción de ese desarrollo en el niño.

La esquematización del modo de

entender estas tres funciones estatales, combinando criterios de internamiento o no de los menores, directrices nuevas más usuales y experiencia internacional en los servicios, se puede concretizar en este cuadro.

## SERVICIOS SOCIALES PARA EL MENOR

### PARA LA FUNCION a)

Internados {

- Casas de cuna
- Hogares infantiles
- Hogares juveniles

Inserción en grupos primarios {

- Hogares funcionales
- Casas de familia
- Integración en familias ya constituidas
- Familias terapéuticas (Brown-del-Canadá)
- Hogares de grupo de muchachos (New York)
- La adopción
- Guardia y custodia

### PARA LA FUNCION b)

Instituciones y centros {

- Instituciones rehabilitadoras con equipos interdisciplinarios especializados en el mundo de la infancia: clasificados por edades y peligrosidad o agudeza de deficiencias de comportamiento, abiertas y cerradas, familias tutoras y las que convenga como en la función a).
- Actualización de la Obra de Menores: Promotor y Defensor del menor, Juntas y Tribunales, equipos de seguimiento de conducta, selección de visitadoras y delegados.

### PARA LA FUNCION c)

Instituciones de menores {

- Centros de lactantes y primeros años
- Guarderías infantiles
- Centros sociales para la infancia

Instituciones para el menor {

- Gabinetes para el estudio y asesoramiento de la infancia
- Instituto del Niño (Organismo a crear de coordinación interministerial)
- Programas de educación y asistencia familiar y comunitaria
- Departamentos de infancia y juventud en los centros sociales

La ineludible asunción de su responsabilidad por parte del Estado en cuanto al desarrollo y puesta en práctica de sus funciones para con la infancia y la juventud, así como un adecuado funcionamiento de los organismos e instituciones competentes, nos llevará como muy bien indica Mercedes López Revilla:

- A propiciar e impulsar las relaciones del niño y del joven con su familia.
- A favorecer la adopción en los casos de orfandad y abandono manifiesto.
- A modificar el sistema tradicional de internado sustituyéndolo por fórmulas que propicien la desmasificación, pero que permitan utilizar la infraestructura existente.
- A ensayar otras alternativas que tiendan a eliminar, en la medida de lo posible, el internamiento.
- A conseguir la inserción en la sociedad de individuos cuya problemática no es otra, muchas veces, que la pobreza.

### MENDIGOS-TRANSEUNTES

Este sector de la población encuadrado dentro de unas características específicas que luego desarrollaremos (las más inmediatas son la carencia de domicilio y trabajo fijo) representa, una vez más, una consecuencia de la debilidad existente en nuestra propia organización social.

La figura del mendigo —hoy denominada técnicamente transeúnte— no es, por supuesto, nueva; si bien dentro de una sociedad que quiera calificarse como moderna deben existir los resortes precisos para contrarrestar esta situación, vivida por un amplio número de personas que puedan ostentar con más derecho que nadie la calificación de “marginados”.

Aunque la existencia de documentación adecuada sobre esta problemática en cierto modo es bastante precaria, en los incipientes estudios realizados hasta ahora podemos encontrar una serie de constantes que nos pueden ayudar bastante en cuanto a un primer acercamiento general al tema.

En el estudio realizado por el Centro de Información y Acogida para Transeúntes Marginados (CEDIA) de Madrid, se incluía, a modo de conclusión, un “retrato robot”, a nivel general, del transeúnte marginado:

- **Características personales:** son españoles, varones solteros, en edad laboral, que han nacido en las zonas más pobres de España, con un bajo nivel

cultural y una baja capacitación profesional.

- **Problemática:** viven solos, habiendo nacido y crecido en contextos familiares conflictivos, con evidentes problemas de salud tanto físicos como psíquicos, con escasas relaciones familiares y personales, en situación laboral de paro y sin seguro de desempleo ni enfermedad, practicando una gran movilidad laboral, un cierto grado de nomadismo, dependiendo para su subsistencia de las instituciones benéficas.

Estos rasgos generales, que en principio tienden al aislamiento de una situación concreta, desbordan por sí mismos el sentido que debería tener una tipología, y se convierten en el prototipo de lo que podríamos definir como “situación de pobreza”, abarcando entonces a un colectivo difícilmente cuantificable y con distintas problemáticas en cadena que confluyen en un punto: necesidad de subsistencia diaria.

Además, es pertinente hacer constar un aspecto que está adquiriendo bastante importancia últimamente en relación con este tema: la llegada de emigrantes extranjeros, procedentes de países menos desarrollados, a nuestro país, especialmente a las zonas más industrializadas. Muchos de estos emigrantes, principalmente sudamericanos y portugueses que viven de la venta ambulante y de la mendicidad en su mayoría, entran a formar parte del colectivo que hemos definido como “transeúntes”, con las mismas problemáticas y necesidades.

### Soluciones y alternativas

La forma de abordar el problema por parte de la Sociedad ha estado tradicionalmente orientada en dos direcciones: creación de asilos o albergues y ayudas o subsidios de tipo económico.

Estas dos líneas de actuación, relativamente válidas en cuanto a la extensión de su aplicación, deben desarrollarse en la actualidad adaptándolas a la realidad concreta de este problema, en un intento de hacerlas más operativas y, sobre todo, más prácticas. A este respecto, y a modo de ejemplo, hay que decir que en países como Inglaterra u Holanda están funcionando albergues gestionados por los propios interesados, con unos resultados altamente positivos; aunque en líneas generales se debería orientar este tipo de asistencia específica hacia la integración en el sistema general de la Seguridad Social, por una

parte, al mismo tiempo que con la potenciación de otras formas de asistencia, dirigidas a toda la sociedad —no solamente a los “marginados”—, como educación, empleo, vivienda, etc., se colocarían unas sólidas bases de prevención de una situación como la ya descrita.

### Los Albergues

Hoy por hoy los albergues constituyen la solución más inmediata y más primaria a la situación que atraviesa el sector que hemos denominado como transeúntes.

Los albergues son instituciones, tanto públicas como privadas, dedicadas a la acogida de personas que no poseen medios económicos ni un domicilio donde vivir, y que realizan también una labor de orientación y asesoramiento a las personas que a ellos acuden. Esta labor, que debería desarrollarse aún más —aunque siempre dentro de un marco de propia competencia—, debe traducirse fundamentalmente en dos aspectos: prevenir la marginación, ofreciendo a las personas necesitadas unas prestaciones mínimas (atención sanitaria, condiciones de higiene, alimentos, ropas, etc.); y por otra parte deben realizar una función rehabilitadora, en el sentido de ayudar a conseguir la reinserción social de la persona necesitada mediante la búsqueda de soluciones concretas a su situación, en la medida de lo posible.

### MINORIA ETNICA: GITANOS

La comunidad gitana es, quizás, hoy en día uno de los colectivos que, tanto socialmente como históricamente, se acerca más al concepto de marginación e incluso de discriminación en casi todos los sectores en los que los individuos estamos integrados.

Sectores tan primarios como el de la vivienda, la educación, el sanitario, cultural e incluso el referido propiamente al trabajo, tan necesario para la existencia humana.

El “gitano” sigue sufriendo y transformándose muchas veces en un estorbo dentro de la más sencilla relación humana: “la convivencia”.

Antes de empezar a analizar globalmente los distintos puntos que configuran la problemática de la “Comunidad Gitana”, que asciende aproximadamente en España a la cifra de 500.000, hay que decir que la respuesta de la Administración del Estado para con estos ciudadanos ha sido y sigue siendo meramente asistencial, con acciones tan aisladas

que no han servido para dar una solución válida a sus necesidades socio-culturales.

La familia gitana se ve afectada por cuatro problemas fundamentales, problemas que han sido recogidos y analizados por Severiana Hervás Burgos:

- a) Falta de vivienda adecuada.
- b) Poca integración con familias payas de su mismo entorno geográfico y social.
- c) Falta de preparación para el uso de los medios habitacionales.
- d) Efectos, que repercuten en la vida familiar, de otro tipo de causas, como falta de trabajo, inadecuación de la vivienda al tipo de trabajo, etc.

En cuanto al primer punto, el número de familias gitanas que no poseen vivienda propia es elevado, aunque tiende a disminuir, ya que el nomadismo ha pasado a convertirse en asentamiento, la mayoría de las veces transformado en una especie de chabolismo situado en los barrios periféricos de las grandes urbes. Por norma general, las condiciones de las viviendas carecen del mínimo equipamiento de higiene y condiciones de bienestar.

En torno a esta situación, la respuesta institucional se centra en una mayor reorganización de la distribución de las viviendas, no sólo en zonas periféricas sino entre familias de comunidades payas, así como la adquisición de la vivienda teniendo en cuenta el asentamiento laboral de la familia. A pesar de todo, para la Administración éste es un problema secundario, ya que considera más importante el nivel de educación nutricional y cultural de la Comunidad Gitana.

Por tanto, intentaremos a continuación desglosar brevemente el problema educacional y laboral de los gitanos.

Para poder enfocar más comprensiblemente los problemas de educación en la Comunidad Gitana, debemos tener en cuenta primeramente que éstos se centran en tres puntos bastante diferenciados: el primero de ellos es el del absentismo escolar, principalmente en las zonas suburbanas de las grandes ciudades. Otro punto es la tardía incorporación a la escuela y el bajo nivel cultural tanto de los niños como del resto de la familia gitana. Y el tercero podría corresponder, en la mayoría de los casos, a los dos anteriores, ya que está referido al nomadismo que, aunque actualmente está desapareciendo, constituye todavía un aspecto a tener en cuenta.

Las soluciones que la Administración está intentando poner en marcha en

relación con este tema podemos dividir las en tres apartados:

1.º) **Para los menores de diez años:** se intenta escolarizar al mayor número de gitanos posibles a partir de los dos años, compensando de esta forma el bajo nivel cultural de la familia. Por otro lado, se intenta crear guarderías mixtas en las que los niños gitanos no constituyeran mayoría y aulas de apoyo para el primer ciclo de EGB dentro de los centros educativos.

2.º) **Niños mayores de diez años:** para los que acceden a la educación a estas edades sin haber pasado anteriormente por los cursos correspondientes, se está estableciendo un programa especial, como "las escuelas puente" o "aulas de apoyo", además de un sistema de seguimiento y orientación profesional acorde a las aptitudes del gitano y con reales perspectivas de empleo.

3.º) **Para jóvenes y adultos:** cursos de alfabetización que se acomoden a sus contenidos, así como una captación específica para puestos de trabajo y ocupaciones profesionales de acuerdo con la idiosincrasia gitana y las posibilidades de empleo. Dentro de nuestro punto a analizar, el empleo y colocación de los gitanos, hay que tener en cuenta que la situación del gitano, por poseer una cultura étnica propia, requiere un tratamiento específico.

Otros problemas no menos importantes lo constituyen la total ausencia de preparación laboral y cultura motivada muchas veces por la edad, ya que a los 16 y 18 años los gitanos suelen tener ya responsabilidades familiares ineludibles que hacen difícil su asistencia a cursos de larga duración. En general, las soluciones que se intentan buscar a los problemas de empleo por parte de las instituciones competentes están referidas a la colocación de los gitanos en cooperativas con sistemas de comercialización propios, así como darles acceso a las gestiones realizadas por las oficinas de empleo y la potenciación de la producción artesanal.

Como conclusión, debemos recordar que nuestra Constitución recoge de forma clara y concreta los derechos fundamentales de todos los españoles sin discriminación. Esta circunstancia debe de ser un acicate para la Administración en el sentido de nivelar las hasta ahora diferencias existentes en cuanto a la integración social de un colectivo que goza de los mismos derechos y deberes que todos los ciudadanos: la Comunidad Gitana.

## TOXICOMANOS

Aunque el consumo de drogas es un hecho que desde siempre ha existido como tal, actualmente se define como un fenómeno de nuestro tiempo, con unas características propias y una incidencia social que desborda cualquier paralelismo con situaciones pasadas. Centrándonos en nuestro país, hemos de decir que es un hecho contrastado el notable aumento de consumo de drogas experimentado en los últimos años, siendo en éstos momentos uno de los temas más controvertidos y preocupantes para todos los sectores que conforman la sociedad.

Cuando se intenta abordar un fenómeno social de tanta transcendencia, es conveniente hacer algunas consideraciones previas a nivel general:

En primer lugar, debemos decir que la palabra genérica "drogas" requiere una especificación terminológica lo más amplia posible, en el sentido de que no es conveniente darle un significado global e indiscriminado, sino diferenciar los distintos tipos de sustancias consideradas como drogas, ya que no todas son iguales, ni tampoco lo son las secuelas que produce su consumo.

Una adecuada acción informativa en esta línea de cara a la opinión pública ayudaría bastante a despejar el confusio-nismo existente en relación con este tema.

Por otro lado, también es importante aclarar que las drogas no sólo son sustancias de uso prohibido explícitamente, sino también otras de uso social más común como las bebidas alcohólicas, el tabaco, los productos farmacológicos e incluso la cafeína, equiparables con respecto a las drogas de uso ilícito en cuanto a sus efectos sobre el organismo. En este sentido hay que constatar que en España hay más de dos millones y medio de alcohólicos y cerca del 50 por ciento de la población mayor de 16 años consume tabaco habitualmente. Asimismo se debe tener en cuenta que el hecho de consumir drogas no es algo aislado en sí mismo, sino que está muy directamente relacionado con una serie de aspectos ambientales y socioculturales en general que no se pueden dejar al margen a la hora de analizar esta problemática.

### La asistencia social a los toxicomanos

La realización de una política de asistencia social válida, capaz de afrontar el

fenómeno de la droga y la atención a los toxicómanos de una forma eficiente, debe descansar sobre tres pilares fundamentales:

- Acción informativo-preventiva
- Acción médico-asistencial
- Acción para la reinserción social

a) **La prevención:** un primer aspecto a desarrollar en cuanto a los Servicios Sociales referidos específicamente a este tema debe traducirse en una adecuada acción preventiva, capaz en primer término de hacer llegar a la sociedad una información lo más completa posible acerca del fenómeno de las drogas, incluyendo todas y cada una de las variantes que dicho fenómeno conlleva. Es un hecho comprobado una información manipulada, revestida con tintes paternalistas o que siga pautas excesivamente dramatizada, produce un efecto contrario que puede incitar al consumo de las drogas en lugar de evitarlo.

Una información realista y objetiva sobre esta problemática, dirigida en primera instancia a la sociedad en general, debe complementarse con una acción divulgativa y educacional más específica orientada a grupos especializados, en contacto directamente con las personas que viven el problema de las drogas, y que pueden individualizar al máximo el tipo de orientación concreta para cada caso. Los centros docentes, así como las asociaciones de padres y vecinos, los educadores y animadores juveniles y las asociaciones culturales de barrio deben desempeñar una labor fundamental en este sentido.

En este sentido se hace cada vez más necesario el potenciar la creación de centros de orientación especializados sobre el tema, encuadrados dentro de los Servicios Sociales, a los que puedan acudir todas las personas que lo deseen.

b) **La asistencia sanitaria a toxicómanos:** en líneas generales, la asistencia médica a toxicómanos en España adolece de un plan de aplicación concreto que aborde de una forma específica los trastornos físicos y psicológicos que produce la drogadicción. Esencialmente la asisten-

cia sanitaria a toxicómanos se ha caracterizado por ser entendida desde dos premisas exclusivamente: la marginación social y la deficiencia mental, realizándose fundamentalmente en hospitales psiquiátricos y en instituciones de tipo benéfico, al margen, claro está, de clínicas y centros privados. No en vano una de las principales pretensiones esgrimidas por diversos sectores afectados por esta situación es la urgente inclusión de las prestaciones a drogadictos dentro de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

Actualmente en algunos centros clínico psiquiátricos se está abordando ya el problema de la drogadicción de una forma específica, realizando una función asistencial a través de unidades especializadas, que junto con la creación de diversas clases de centros como los Módulos Psicosociales, Centros Pilotos de la Cruz Roja, Comunidades Terapéuticas, Granjas Rurales y Centros Urbanos, parecen dar una nueva dimensión, más efectiva, a la forma clásica médico asistencial.

c) **La reinserción social:** si la realización de una buena acción preventiva tiende a sofocar el problema antes de que se produzca y una coherente acción médico-asistencial tiende a recuperar clínicamente a los afectados por el consumo de drogas, el último eslabón de la cadena en cuanto a la recuperación social del toxicómano estriba en un buen funcionamiento de los mecanismos adecuados para la reinserción social del mismo.

La drogadicción no constituye solamente un problema eminentemente clínico, sino que también adquiere una dimensión social de gran envergadura. La adición a las drogas conlleva un alto grado de marginación social en el sentido de que generalmente el drogadicto se aparta de los modelos de conducta social que muchas veces perdura cuando se ha efectuado la recuperación clínica. La necesidad de solventar este desfase para la plena recuperación del drogadicto, favoreciendo las condiciones ambientales que impidan su recaída, hacen de la rein-

serción social un factor de indudable importancia.

En algunos países extranjeros han aparecido las llamadas comunidades terapéuticas que, desde distintas perspectivas, pretenden como objetivo prioritario la rehabilitación social del drogadicto. En nuestro país experiencias parecidas se están realizando en los denominados Centros Urbanos, cuya función es conseguir la reinserción social del drogadicto en el ambiente urbano cuando ya ha abandonado los Centros de Tratamiento. En este tipo de acción social se considera imprescindible la colaboración de la familia para conseguir unos resultados óptimos.

## CONCLUSION

Partiendo de la base de que los Servicios Sociales van dirigidos a toda la sociedad en conjunto, en este trabajo hemos querido ofrecer una panorámica de algunos sectores concretos que requieren una respuesta prioritaria a sus necesidades por parte de los Servicios Sociales en este momento. Dada la extensión de este trabajo, los planteamientos abordados en cada uno de los sectores se han hecho desde una visión generalista en cuanto a la exposición de una problemática determinada haciendo hincapié en las necesidades más inmediatas que deben ser cubiertas.

Por otra parte, también debemos decir que los colectivos incluidos en este trabajo no componen una muestra exhaustiva, ni mucho menos, de la problemática social de nuestro país. Sólo son un botón de muestra, que en conjunto suponen una proporción considerable de la población, sobre la relación necesidades-recursos dentro de los Servicios Sociales en la actualidad.

Finalmente diremos que en próximos números de la revista irán apareciendo las problemáticas de otros sectores de población en relación con la acción social que en este trabajo no se han incluido.

\* Carlos Espinosa es responsable de Redacción de la "Revista de Servicios Sociales y Política Social".



# LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN GENERAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES

Miguel Angel Cabra de Luna\*

## INTRODUCCION: ESQUEMA DE TRABAJO

El objeto de este informe va a ser el estudio de los presupuestos de la Administración Central en materia de Servicios Sociales. En este sentido estudiaremos los presupuestos de la Administración del Estado, los de sus Organismos Autónomos y los de la Seguridad Social (INSERSO).

Para dar un tratamiento integral al tema dividiré los Centros directivos (Programas de gasto) analizados en dos círculos concéntricos, uno primero que son aquellos que configuran la Administración de Servicios Sociales en un sentido estricto (Programas de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Justicia, del Ministerio de Cultura y del Ministerio de la Presidencia) y uno segundo que abarca ésta en un sentido general (algunos programas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Educación y Ciencia, del Ministerio de Sanidad y Consumo, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Ministerio del Interior, y del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, entre otros). En este apartado sólo me referiré a programas presupuestarios que tienen una relación directa con los Servicios Sociales.

También trataré la significación de la iniciativa social (es decir, sin ánimo de lucro) y de la iniciativa privada en los Servicios Sociales, que en nuestro Estado tiene una gran importancia, y que se conectan con las Administraciones Públicas, pues de ellas, sobre todo la inicia-

tiva social, reciben subvenciones, ya sean como transferencias corrientes (para mantenimiento) o de capital (para inversiones). Finalmente realizaré una serie de consideraciones y conclusiones que tocarán diversos aspectos y que intentarán centrar la sensación que da la realidad presente de la Administración Central de los Servicios Sociales de ser una galaxia dispersa y fragmentada.

Una vez delimitado el campo de estudio, profundizaremos en el esquema planteado:

## I. LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1984

Con los Presupuestos Generales del Estado para 1984 se inicia un importante camino de reforma presupuestaria anunciado y comprometido por el Gobierno que transformará nuestro tradicional presupuesto administrativo en un presupuesto por objetivos. Con ello se está buscando una doble finalidad:

- Conseguir una utilización más eficaz de los recursos públicos, posibilitando el proceso de adopción de decisiones.
- Que los ciudadanos conozcan en qué se emplean los ingresos públicos facilitando un mayor control de los Centros de gasto.

Este año 84 ha sido la primera vez de una forma generalizada en toda la Administración del Estado, que los Presupuestos se han construido desde la racionalidad de unos objetivos explícitos y no desde una estructura administrativa a

perpetuar. Aunque bien es cierto que desde hace varios años se han hecho experiencias en diversos Departamentos Ministeriales de Presupuestos por Programas, de tal manera que la orientación presupuestaria actual no surge "ex-novo", sino con una base empírica.

Por otra parte, el Presupuesto para 1984 potencia, dentro de las posibilidades existentes, la cobertura de los servicios sociales, desempleo, pensiones y haberes pasivos cuyas dotaciones son las que experimentan los mayores aumentos, en el marco de una cada vez más necesaria solidaridad social.

## II. LA ADMINISTRACION DE SERVICIOS SOCIALES EN UN SENTIDO ESTRICTO

Llegados a este punto quisiera hacer una salvedad y es que en coherencia con la nueva orientación de los Presupuestos Generales del Estado para 1984, no hablaré tanto de los Centros de Gasto (vrg.: Dirección General de Acción Social, Instituto Nacional de Asistencia Social, etc., como compartimentos estancos) sino de los Programas de Gasto, es decir, del contenido de las acciones en Servicios Sociales para este año, de tal manera que en un mismo programa convergen distintos Centros directivos (vrg.: en el Programa de Juventud y Mujer (n.º 193) participan diversos Organismos tales como: Dirección General de la Juventud y Promoción Sociocultural, Instituto de la Juventud y Promoción Comunitaria e Instituto para los Derechos de la Mujer).

## 1. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL:

### a) DIRECCION GENERAL DE ACCION SOCIAL E INSTITUTO NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL

En la Dirección General de Acción Social existen tres programas:

a.1) **SERVICIOS SOCIALES** (Programa n.º 138), 20.436.707.000 pesetas. En la gestión de este programa participan la Dirección General de Acción Social y el I.N.A.S.

Destacan los siguientes objetivos:

a.1.1. Transferencias corrientes al INAS, por valor de 5.341.630.000 pesetas.

El INAS es un Organismo Autónomo adscrito a la Dirección General de Acción Social, y que desempeña las funciones de gestión del Servicio de Acción Social Internacional y de Centros centralizados de Ancianos (Residencias mixtas y asistidas) y de Minusválidos (profundos y grandes inválidos, preferentemente adultos).

a.1.2. Programas estatales e internacionales de Acción Social, 1.558.800.000 pesetas.

Son subvenciones para asociaciones e instituciones sin ánimo de lucro, de ámbito estatal o internacional, instrumentadas mediante convocatoria pública y contratos-programa, para mantenimiento de las propias asociaciones y para desarrollar programas en materia de Acción Social, que afecten a todo el territorio español o al menos al ámbito de más de una Comunidad Autónoma. Incluye la dotación económica para el Patronato de Reinserción Social del enfermo de lepra.

a.1.3. Transferencias a instituciones para programas de prestaciones socioeconómicas a refugiados y apátridas, 524.000.000 pesetas.

Este concepto presupuestario permite una actuación en el terreno de los refugiados a través de Cruz Roja, Comisión Española de Asistencia al Refugiado (CEAR) y otras agencias no gubernamentales. Las acciones se realizan en estrecha colaboración con ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), que participa en la financiación de estas actuaciones.

a.1.4. Prestaciones sociales de la Ley de Integración Social de los Minusválidos (que no tengan carácter de pensión): 2.380 millones. Comprenden: asistencia sanitaria y prestación far-

macéutica, rehabilitación médico funcional, recuperación profesional, medidas de integración social, subsidio de ayuda de tercera persona y subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte.

a.1.5. Becas para minusválidos menores de 18 años (profundos y grandes inválidos) internados en Centros, 1.353.464.000 pesetas. (La elevación del crédito ha sido de un 17 por ciento respecto al año anterior).

a.1.6. Transferencias corrientes y de capital a instituciones sin fines de lucro y Corporaciones Locales con fines de Asistencia Social (transferido o a transferir a las Comunidades Autónomas correspondientes al desaparecido Fondo Nacional de Asistencia Social), 3.872.267.000 pesetas.

a.1.7. Inversiones directas de la Dirección General de Acción Social y transferencia de capital al INSERSO, 1.366.700.000 pesetas (para la construcción de Centros de Servicios Sociales, Centros Estatales y Centros Sectoriales).

a.1.8. Transferencias de capital al INAS, para la construcción de Centros de disminuidos, toxicómanos, menores caracteriales, de acogida a refugiados, exiliados y apátridas, y de ancianos, 1.236.200.000 pesetas.

a.2) **PENSIONES ASISTENCIALES** (programa n.º 137) cuya cuantía asciende a 51.920 millones de pesetas.

a.2.1. Su contenido fundamental es el pago de las pensiones para ancianos mayores de 69 años y enfermos incapacitados para el trabajo, en estado de necesidad, no cubierto por el Sistema de la Seguridad Social. Los beneficiarios son 360.000, repartidos por todo el país (a excepción del País Vasco), la pensión asciende a 10.000 pesetas mensuales, más dos pagas extras. Habida cuenta que en 1982 esta pensión era de 5.500 pesetas mensuales y que en 1983 se subió a 8.000 pesetas, el incremento para 1984 es de un 25 por ciento, y el porcentaje de subida acumulado durante el bienio 1983-84 es de un 82 por ciento. Estas elevaciones, que aún son insuficientes para llegar a una pensión digna, han supuesto un gran esfuerzo presupuestario. En años próximos seguirá elevándose la cuantía de estas pensiones por encima de las de la Seguridad Social, y está en estudio la flexibilización de la obligación de alimentos, que a la ho-

ra de la concesión plantea muchos problemas de justicia. La gestión de estas pensiones está prácticamente transferida a las Comunidades Autónomas.

a.2.2. Otro de los objetivos de este programa de pensiones asistenciales es la puesta en marcha del subsidio de garantía de ingresos mínimos, creado como consecuencia de la Ley de Integración Social de los Minusválidos y su cuantía es de 140.000 pesetas anuales (divididas en 14 pagas). Para este fin se destinan 1.066,5 millones de pesetas.

a.3) **PRESTACIONES DE ASISTENCIA SOCIAL** (programa n.º 139).

Este programa supone en la Dirección General de Acción Social 4.450 millones de pesetas y se destina principalmente a transferencias a familias e instituciones sin fin de lucro, ya sea como ayudas no periódicas individualizadas o de carácter institucional (su gestión está prácticamente transferida a las Comunidades Autónomas). (Corresponde a partidas procedentes del extinguido Fondo Nacional de Asistencia Social).

## b) INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES

Es una entidad gestora de la Seguridad Social adscrita a la Dirección General de Acción Social.

El presupuesto para 1984 del INSERSO asciende a 38.669.934.000 pesetas, y comprende cuatro grupos de programas. (Ver cuadro)

## 2. MINISTERIO DE JUSTICIA a) OBRA DE PROTECCION DE MENORES

Es un organismo autónomo dependiente del Ministerio de Justicia, lleva a cabo el programa "Protección de Menores" (programa 060), cuya cuantía asciende a 12.740 millones de pesetas.

Mediante este programa, es preciso atender a 32.000 menores que dependen de la obra, sufriendo las carencias afectivas y paternas que han padecido en sus familias, y que les han conducido a la inadaptación escolar, profesional y social posteriores. Esta atención ha de llevarse a cabo de diferentes formas:

Procurando el acogimiento familiar, los hogares sustitutos, las casas de familia y los centros desmasificados, para que tengan los menores un trato personal, en una convivencia positiva de dimensión humana.

En régimen de internado en instituciones propias de la Obra de Protección de Menores, con un personal adecuado



## PRESUPUESTO DEL INSERSO PARA 1984

<b>b.1. ASISTENCIA A MINUSVALIDOS . . . . .</b>	<b>13.756.998.000 ptas.</b>
Integran este grupo los siguientes programas:	
– Prestaciones económicas a minusválidos . . . . .	10.728 millones ptas.
– Atención básica a minusválidos . . . . .	1.840 millones ptas.
– Recuperación profesional de minusválidos . . . . .	425 millones ptas.
– Asistencia institucionalizada a minusválidos . . . . .	710 millones ptas.
– Integración Social . . . . .	53 millones ptas.
<b>b.2. ASISTENCIA A LA TERCERA EDAD . . . . .</b>	<b>15.255.444.000 ptas.</b>
Comprende este grupo los siguientes programas:	
– Alojamiento y manutención . . . . .	6.515 millones ptas.
– Acción asistencial y social . . . . .	5.158 millones ptas.
– Atención geriátrica . . . . .	2.553 millones ptas.
– Ayuda a domicilio . . . . .	1.029 millones ptas.
<b>b.3. DIRECCION Y SERVICIOS SOCIALES . . . . .</b>	<b>5.577.638.000 ptas.</b>
Este grupo tiene 2 programas:	
– Apoyo técnico administrativo . . . . .	5.226 millones ptas.
– Planificación y control de servicios sociales . . . . .	351 millones ptas.
<b>b.4. CENTROS NUEVOS Y ADAPTACION Y EQUIPAMIENTO DE CENTROS EN FUNCIONAMIENTO (INVERSIONES) . . . . .</b>	<b>4.079.808.000 ptas.</b>
Este grupo supone 2 programas:	
– Servicios nuevos . . . . .	3.139 millones ptas.
– Adaptación y equipamiento de Centros en funcionamiento . . . . .	940 millones ptas.

donde pueda realizarse la reeducación del menor, llegando a centros especiales como son residencias de subnormales.

En centros auxiliares y colaboradores, a los cuales se les satisface una pensión por la manutención y enseñanza del menor.

Como labor complementaria ha de realizarse la creación, formación y sostenimiento de equipos técnicos de psicólogos, psiquiatras, logopedas y asistentes sociales que puedan atender y estudiar al menor en todas sus facetas. Por último, deberá realizar la labor encaminada a la recaudación del 5 por ciento sobre espectáculos. (Impuesto especial afecto a la Obra de Protección de Menores).

### b) PATRONATO DE PROTECCION A LA MUJER

Es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Justicia, a través de la Presidencia del Consejo Superior de Protección de Menores, desarrolla el programa número 061 "Protección a la Mujer", 498 millones de pesetas. Su labor es similar a la expuesta en el programa anterior, teniendo que añadir cuidados en el embarazo, parto y asistencia maternal

de los niños, hijos de internas voluntarias.

### c) COMISION DE ASISTENCIA SOCIAL

Es un servicio público sin personalidad jurídica integrado en el Ministerio de Justicia a través de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias cuyo presupuesto es de 229,7 millones de pesetas, que se integran en el programa número 139 "Prestaciones de Asistencia Social" en su vertiente de "prestaciones asistenciales y postpenitenciarias".

La ejecución de este programa corre a cargo de la Comisión de Asistencia Social y sus 52 Comisiones Provinciales. El programa comprende el conjunto de ayudas, tanto morales como materiales, que se dan a los internos y liberados, condicional y definitivamente, así como a sus familias.

Las ayudas morales están destinadas a conseguir colocación a los liberados: facilitar becas y educación a los hijos de los penados y ayudas a la subsistencia material de sus familias, así como proporcionar libros de texto a los internos matriculados en el Instituto Nacional de Educación a Distancia.

Las ayudas a las familias de los internos y liberados se concretan en el pago de guarderías y colegios para unos 1.025 niños.

Dentro de sus actividades tiene importancia la coordinación con todo tipo de instituciones y asociaciones cuyo fin es la asistencia y el apoyo a los reclusos.

### 3. MINISTERIO DE CULTURA

Los centros directivos de este departamento ministerial dedicados a esta materia son:

- Dirección General de la Juventud y Promoción Sociocultural
- Instituto de la Juventud y Promoción Comunitaria,
- Instituto para los Derechos de la Mujer.

Todos ellos vertebran su actividad en el programa número 193 "Promoción sociocultural de la Juventud y de la Mujer", por valor de 3.771 millones, de los cuales corresponden a la Dirección General de la Juventud y Promoción Sociocultural, 969,5 millones; al Instituto de la Juventud y Promoción Comunitaria, 2.438,5 millones; y al Instituto para los Derechos de la Mujer, 364 millones.

Los objetivos de este programa son:

1. Instrumentar los medios para una participación libre y eficaz de la juventud mediante:
  - Crear y consolidar el Consejo de la Juventud en España.
  - Fomentar el asociacionismo juvenil.
  - Encuentros, mesas redondas y jornadas.
  - Jornadas de trabajo y juventud en autonomías.
2. Difusión y ejecución de una política integral de juventud, mediante:
  - Impulso y gestión de la comunicación interministerial a la juventud
  - Programa de investigaciones básicas sobre juventud.
3. Política de servicios a la juventud, mediante:
  - Edición de revistas, libros y monografías sobre juventud.
  - Suministrar e intercambiar informativos desde el Centro Nacional de Información y Documentación de Juventud.
  - Campaña juventud y naturaleza.
  - Campaña juventud y cultura.
  - Turismo intercambio juvenil.
  - Cooperación y coordinación técnica de la Red Española de Albergues y fomento del alberguismo internacional.
  - Formación de expertos en comunicación cultural tiempo libre.

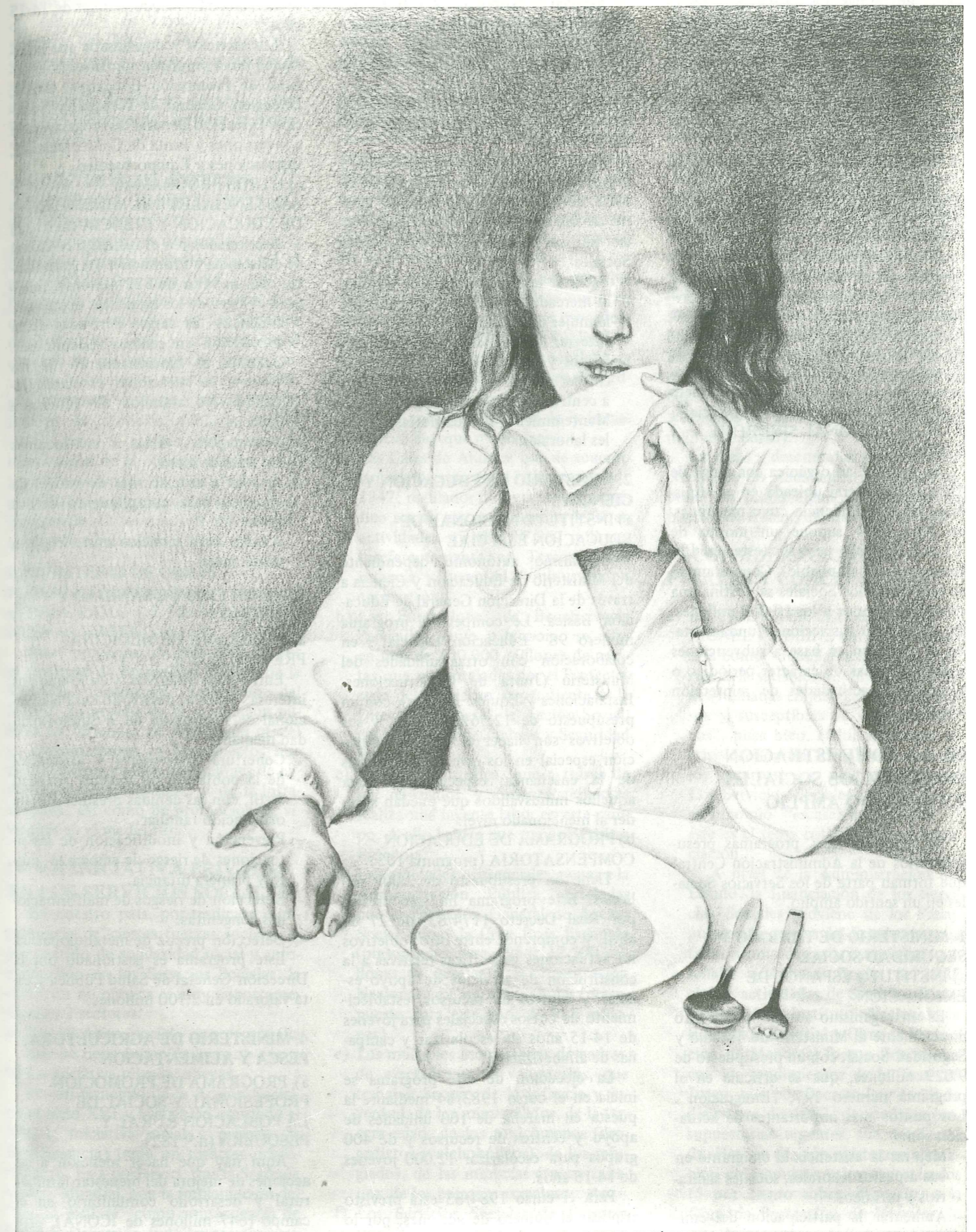


Ilustración de Francisco Solé

- Programas de promoción socio-cultural de juventud emigrante, etc.
4. Fomentar las condiciones para que la igualdad de la mujer con el hombre sea real y efectiva en la sociedad española, posibilitar su participación en la vida política, cultural y social.

#### 4. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

##### a) REAL PATRONATO DE EDUCACION Y ATENCION A DEFICIENTES

En este Ministerio radica el Real Patronato de Educación y Atención a Deficientes con un presupuesto de 84,3 millones, receptor de subvenciones para el movimiento asociativo de minusválidos de ámbito nacional y para sus gastos de funcionamiento. Este montante económico se incluye en el programa número 139 "Prestaciones de Asistencia Social".

##### b) PLAN NACIONAL SINDROME TOXICO

Es una unidad orgánica con rango de Dirección General ubicada en el Ministerio de la Presidencia cuyo presupuesto para 1984 supone un monto de 13.367.166.000 pesetas (este crédito tiene carácter ampliable). Concretamente para Servicios Sociales se destina una cantidad superior a los 10.000 millones. En este sector sus acciones fundamentales se articulan en base a subvenciones individualizadas de carácter periódico o temporal y actividades de reinserción social.

### III. LA ADMINISTRACION DE SERVICIOS SOCIALES EN SENTIDO AMPLIO

Se incluyen aquí programas presupuestarios de la Administración Central que forman parte de los Servicios Sociales en un sentido amplio.

#### 1. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

##### a) INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACION

Es un organismo autónomo adscrito directamente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con un presupuesto de 9.029 millones, que se articula en el programa número 147, "Emigración". Los puntos más importantes de actuación son:

- Mejorar la asistencia al emigrante en sus aspectos laborales, sociales sanitarios y jurídicos.
- Aumentar la participación del emigrante en la vida política, cultural y deportiva.

- Ampliar la asistencia educativa y formación profesional de los trabajadores emigrantes y sus familias.

- Canalizar los movimientos migratorios.

##### b) UNIDAD ADMINISTRADORA DEL FONDO NACIONAL DE PROTECCION AL TRABAJO

Adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con un presupuesto en 1983 de 31.544.478.643 pesetas. Dentro de sus actividades nos interesa señalar por su relación con los Servicios Sociales:

- Facilitar la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, especialmente la mujer con cargas familiares.
- Integrar laboralmente a minusválidos físicos y psíquicos mediante subvenciones, préstamos y asistencia técnica a centros especiales de empleo.
- Mantenimiento de guarderías infantiles laborales.

#### 2. MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA

##### a) INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACION ESPECIAL

Organismo autónomo dependiente del Ministerio de Educación y Ciencia a través de la Dirección General de Educación Básica. Le compete el programa número 98 "Educación Especial", en colaboración con otras unidades del Ministerio (Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar), con un presupuesto de 12.562 millones, y sus objetivos son hacer efectiva la educación especial en los niveles obligatorios de la enseñanza, especialmente para aquellos minusválidos que puedan acceder al mencionado nivel.

##### b) PROGRAMA DE EDUCACION COMPENSATORIA (programa 103)

Tiene un presupuesto de 2.009 millones. Este programa ha sido creado por Real Decreto 1174/83, de 27 de abril, y comprende entre otros objetivos las actuaciones específicas relativas a la constitución de servicios de apoyo escolar y centros de recursos, establecimiento de cursos especiales para jóvenes de 14-15 años sin escolarizar y campañas de alfabetización.

La ejecución de este programa se inicia en el curso 1983/84 mediante la puesta en marcha de 100 unidades de apoyo y centros de recursos y de 400 grupos para escolarizar 12.000 jóvenes de 14-15 años.

Para el curso 1984/85 está previsto triplicar el número de acciones, por lo que estarán en funcionamiento 300 servicios de apoyo y centros de recursos, y

se escolarizarán 36.000 jóvenes de 14-15 años.

Los servicios y organismos que intervienen en el programa son Dirección General de Promoción Educativa, INEM, Dirección General de Personal y Servicios, Dirección General de Programación e Inversiones y Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar.

##### c) OTROS PROGRAMAS ASISTENCIALES DEL MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA (n.º 122)

Gestionados por el Instituto Nacional de Asistencia y Promoción del Estudiante, con un valor de 522 millones, persiguen el logro de los siguientes objetivos:

- Financiar las cargas derivadas de la promoción en centros residenciales.
- Atender al funcionamiento de los centros de vacaciones escolares, incluidos los alumnos de educación especial.
- Subvenciones varias a instituciones sin fines de lucro.
- Ayudas a asociaciones de padres de alumnos para cumplimiento de sus fines.
- Ayudas para servicios asistenciales a estudiantes.

#### 3. MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO

##### a) PROGRAMA DE MEDICINA PREVENTIVA (n.º 127)

Entre otros objetivos, y en lo que nos interesa, cubre el desarrollo del Plan Nacional de Prevención de la Subnormalidad mediante:

- Cobertura informativa y asistencial de la población de mujeres en edad fértil, con las debidas prestaciones de orientación familiar.
- Prevención y modificación de las situaciones de riesgo de embarazo, parto y primera infancia.
- Detección de riesgos de malformaciones congénitas.
- Detección precoz de metabolopatías.

Este programa es gestionado por la Dirección General de Salud Pública y está valorado en 2.100 millones.

#### 4. MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION

##### a) PROGRAMA DE PROMOCION PROFESIONAL Y SOCIAL DE LA POBLACION RURAL Y PESQUERA (n.º 182)

Aquí hay que hacer mención a las acciones de mejora del bienestar familiar rural y desarrollo comunitario en el campo (647 millones de ICONA), promoción social de la población pesquera (11 millones del Patronato de formación

profesional marítimo-pesquera), asistencia cultural y de servicios públicos en poblados del IRYDA (34 millones), subvenciones para acciones comunitarias de interés socio-económico y para acciones cooperativas de jóvenes del sector agrario (653 millones del Servicio de Extensión Agraria).

#### 5. MINISTERIO DEL INTERIOR

##### a) PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL (programa n.º 70)

Este programa es desarrollado por la Dirección General de Protección Civil, al que se le adscriben para 1984, 1.099 millones. Sus actividades entre otras son: coordinar la actuación de los Servicios de Protección Civil y recursos en el ejercicio de las funciones de protección, socorro, salvamento, evacuación y albergue, asistencia sanitaria y social, rehabilitación de servicios públicos asistenciales, etc., y realizar programas de información de la opinión pública sobre la colaboración de los ciudadanos en la protección y control de situaciones de emergencia, en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

#### 6. MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y URBANISMO

##### a) PROGRAMA DE PROMOCION DE NUEVAS VIVIENDAS (n.º 157)

Este programa es desarrollado por el Instituto de Promoción Pública de la Vivienda, organismo autónomo del MOPU, encargado de la promoción pública de viviendas de protección oficial y, concretamente en los aspectos que nos interesan, realiza operaciones de eliminación del chabolismo y de la infravivienda, así como de promoción de viviendas en el medio rural.

#### IV. LA INICIATIVA PRIVADA EN LOS SERVICIOS SOCIALES

En nuestro país, por tradición e importancia de ciertas fuerzas sociales, y por sentido de solidaridad social y autoprotección en los Servicios Sociales, la iniciativa no pública es muy importante. Existen 2 sectores:

- a) La iniciativa social, que es aquella que no tiene ánimo de lucro.
- b) La iniciativa privada, a secas.

En un principio de la Acción Social, en el siglo XVI y hasta bien avanzado el XX, la iniciativa social y privada (la Beneficiencia) tenía un carácter predominante. Es a posteriori, tras la Segunda Guerra Mundial, con la implantación del "Social Welfare" como consecuencia de la Gran Depresión y de las teorías keynesianas, cuando el Estado toma las

riendas de los Servicios Sociales y la iniciativa social y privada queda como subsidiaria. Sin embargo, si bien es cierto esto en términos generales, no lo es menos que teniendo en cuenta el retraso de nuestro país en los Servicios Sociales (piénsese que hasta 1967 no hubo Asistencia Social y hasta 1978, propiamente Servicios Sociales), hay casos en que la iniciativa social ha jugado un rol más importante que el propio Estado y su puesto en los que tienen un papel de vanguardia (vgr.: las comunidades terapéuticas en el sector toxicomanías).

Pero, por otro lado, no hay que olvidar que la iniciativa social se nutre en gran parte de fondos públicos procedentes de las Administraciones Públicas, y que en este sentido hay una confluencia de servicios y una sana intervención administrativa.

Como partes integrantes de la iniciativa social hay que mencionar a:

- a) Las Cajas de Ahorro, que de acuerdo con el Decreto de 17 de octubre de 1947, regulador de su actividad benéfico social, gastaron durante 1982 en actividades sociales 17.567 millones (preferentemente en Tercera edad, infancia y juventud y minusválidos, entre otros).
- b) Las Fundaciones de Beneficiencia Particular, cuyo patrimonio se cifra en más de 500.000 millones de pesetas que son tuteladas por el Protectorado del Gobierno, dependiente de la Dirección General de Acción Social, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- c) La Iglesia Católica, que a través de los obispos y órdenes religiosas realiza una ingente labor en este campo. A ello habría que sumar a Cáritas Española.
- d) Las entidades asistenciales ajenas a la Administración Pública, tuteladas por la Dirección General de Acción Social como la Cruz Roja Española (presupuesto para 1984: 12.500 millones de pesetas y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (presupuesto para este año: 49.968 millones).
- e) Las múltiples asociaciones de padres, de afectados y de voluntarios, que trabajan en pro de la infancia y juventud, de los minusválidos, de la tercera edad, de los toxicómanos (drogadictos y alcohólicos), de los refugiados, de las minorías étnicas (gitanos, de los presos y exreclusos, etc.
- f) Los Servicios Sociales de Empresa (vgr.: Guarderías infantiles de empresas).

Mención aparte merece la iniciativa privada, de carácter lucrativo, que se extiende sobre todo a residencias de ancianos, minusválidos y centros de recuperación de toxicómanos, que tiene cuantitativamente poca importancia y cuyos precios son generalmente muy elevados y sus beneficiarios los más pudientes de la sociedad.

En este punto habrá que hacer referencia a los objetores de conciencia, que son en estos momentos unos 6.000 hombres. (La Ley de Objeción de Conciencia, que está actualmente en las Cortes, considera como uno de los sectores prioritarios de actuación los Servicios Sociales) y a la necesaria regulación del Servicio Civil, de acuerdo con el artículo 30,2 de la Constitución (no se puede olvidar que en 1984 los excedentes de cupo son más de 20.000 personas y serán más en un futuro con la reforma militar en curso).

La tarea a desempeñar por estos dos colectivos de ciudadanos no deberá suponer en modo alguno un drenaje de puestos de trabajo del mercado laboral.

### V. CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES

#### a) DE CARACTER ECONOMICO

LIONEL ROBBINS define la Economía como "aquella ciencia que se dirige a la satisfacción de las necesidades humanas empleando medios escasos y susceptibles de usos alternativos", pues bien, en un momento de crisis económica, los medios, es decir, los recursos, son aún más escasos. Los Servicios Sociales no son ajenos al binomio "escasez-necesidades" y éste es el tema cotidiano de su financiación.

A nivel de la Administración del Estado, la financiación de los Servicios Sociales proviene de los Presupuestos Generales del Estado, por vía fiscal. Como datos de interés hay que señalar que hasta finales de 1982 ciertas actividades de Servicios Sociales (FNAS, Instituto Nacional de Educación Especial y Obra de Protección de Menores) fueron financiadas con los rendimientos de la Tasa del Juego, que por Decreto-Ley de 28 de diciembre de 1982, de medidas presupuestarias urgentes, fue desafectada. Hoy en día aún existe una afectación del impuesto sobre espectáculos (5 por ciento sobre el precio) a la Obra de Protección de Menores, lo que le supuso unos ingresos estimados durante 1983, de 3.021 millones.

En el ámbito de la Seguridad Social, la financiación del INSERSO proviene de las cuotas de empresarios y trabajadores, aunque en realidad, como ha dicho LUIS ENRIQUE DE LA VILLA, éstas no son más que un "salario en diferido". En este sentido hay que afirmar que desde un punto de vista de estricta justicia distributiva, parece más correcto que los Servicios Sociales se financien vía impuestos que vía cuotas de la Seguridad Social. Asimismo hay que constatar que en los últimos años, los medios económicos destinados a Servicios Sociales en la Administración Central, en términos generales, afortunadamente han ido creciendo tanto en números absolutos como en relativos.

De otro lado hay que mostrar una gran preocupación por la inexistencia en nuestro país de unos indicadores de bienestar social (que nos habrían de mostrar los niveles de protección social) y por la necesidad de optimizar los recursos escasos existentes, así como por la evaluación y seguimiento de los fondos empleados en Servicios Sociales; todo esto nos servirá para poder fundamentar nuevos gastos que se consideren necesarios, aunque es éste un sector donde a veces es difícil calibrar la relación coste-beneficio, vgr.: ¿Cómo calcular los costes y eficiencia de la prevención de la marginación? Es difícil pero no imposible. Todo esto no obsta para que no hagan verdaderos esfuerzos para introducir la Economía en los Servicios Sociales. Es algo cada vez más necesario.

#### b) DE CARACTER DESCENTRALIZADOR

Las Comunidades Autónomas tienen grandes competencias en materia de Servicios Sociales, unas en exclusiva y otras compartidas. En esta línea la Administración Central, de acuerdo con la Constitución y los diversos Estatutos de Autonomía ha procedido a efectuar las correspondientes transferencias de funciones y servicios. Prácticamente en el sector del que hoy nos ocupa hablar, está transferido todo lo que había que transferir, a excepción de la Seguridad Social (INSERSO) que de acuerdo con lo establecido en el artículo 149,1, 17.<sup>a</sup> de la Constitución y los Estatutos, tiene un régimen especial de transferencias. Por todo ello en mi exposición he tratado de deslindar aquello que está transferido, de lo que no lo está. (En los programas presupuestarios estudiados cuan-

do una acción está transferida no se menciona, salvo que los créditos sean centralizados, aunque haya habido transferencias). Fundamentalmente en manos de las Comunidades Autónomas queda en su ámbito territorial la Asistencia Social (art. 148,1, 20 de la Constitución) y lo que dispongan sus Estatutos. Al Gobierno de la Nación le competen las atenciones de carácter estatal, o interterritorial en su caso, las relaciones con las Asociaciones de ámbito nacional e internacional, la atención de los refugiados y apátridas y la legislación básica del régimen jurídico y económico de la Seguridad Social. Sin embargo la realidad es más rica que todo lo anteriormente dicho ya que el Estado de las Autonomías es un tejido inconsútil y en consecuencia existe una necesaria relación y coordinación mutua que la propia realidad diaria impone.

Sería conveniente finalmente en este apartado mencionar que la gestión de los Servicios Sociales, mientras más cercana esté a los ciudadanos, mejor, es decir que aquellos servicios que se puedan prestar por los entes locales (ayuntamientos) no deberían ser realizados por otras administraciones. Los municipios tienen que desarrollar muy importantes tareas en este sector.

#### c) DE CARACTER IDEOLOGICO-PRAGMATICO

Las prestaciones en especie (o en efectivo) frente a las prestaciones de servicio (o de carácter humano).

Es ésta una ya clásica disyuntiva en la Acción Social, que se ha resuelto a favor de las prestaciones de servicio. Los Servicios Sociales, como su propio nombre indica, suponen la realización de actividades humanas en favor de otras personas. Este tema se relaciona claramente con los costes económicos, ya que hay sujetos que mantienen, desde un punto de vista estrictamente economicista, que es preferible darle a los ciudadanos un dinero y que se arreglen ellos mismos su problema, a que la Administración les preste un servicio, que siempre será más caro. Este aserto que no tiene en cuenta ningún componente social (de prevención y de reinserción), es difícilmente aceptable desde una óptica de la eficiencia de los Servicios Sociales, e incluso desde un punto de vista económico, ya que la ayuda económica aunque sea periódica acaba evaporándose, mientras que los servicios brindados a la población permanecen. De todas formas tampoco esto puede afirmarse de una forma genérica para todos los casos (hay supuestos en que los Servicios Sociales

pueden ser complementados con prestaciones económicas), pero lo que sí se puede decir es que a medio y largo plazo la prestación de servicios es más eficaz y supone ahorro de recursos pues acaba, cuando es posible, resolviendo el problema planteado; sin embargo las prestaciones económicas directas en muchas ocasiones lo que hacen es contribuir al alargamiento de los problemas, y en consecuencia suponen tener que dar más dinero a posteriori, o llegar a la conclusión de que hay que olvidarse del problema (menores marginados, tercera edad, minusválidos, toxicomanías, etc.) con lo cual se puede llegar a situaciones explosivas, que al final son sufridas por toda la sociedad.

En última instancia el tema aquí planteado es problema político y está conectado con el déficit público, se trata de decidir en qué actividades se gasta el dinero del Estado, en función de unas prioridades concretas.

#### d) DE CARACTER POLITICO

A lo largo de este informe se ha estudiado desde la perspectiva presupuestaria la Administración Central de los Servicios Sociales y desde luego hay que concluir que los Servicios Sociales a este nivel están fragmentados y dispersos en multitud de organismos. Por una lógica de racionalidad económica y de beneficio de los ciudadanos (que como es lógico están hartos de ir a mil despachos diferentes), esta situación es poco sostenible. Y es que además la cuestión se complica porque hoy la actual estructura administrativa divide a los ciudadanos en tres grupos: los de la Beneficiencia, los de la Asistencia Social y los de la Seguridad Social (que tiene el régimen más avanzado de Servicios Sociales). Precisamente aquéllos que no están en el campo de aplicación del Sistema de la Seguridad Social, son los que más necesitados están de los Servicios Sociales.

Esta realidad nos impone una reforma: la unificación de todos los recursos existentes en materia de Servicios Sociales, al menos al nivel del primer círculo que he trazado en esta ponencia. (Punto II "La Administración de Servicios Sociales en un sentido estricto").

Hoy por hoy, la forma de conseguir este objetivo es la LEY BASICA DE SERVICIOS SOCIALES (programada por el Gobierno), que cree el Sistema Público de Servicios Sociales que permita:

1. Integrar y unificar los recursos públicos asistenciales y de Servicios Sociales de la Beneficiencia Pública, de la Asistencia Social, de la Seguridad Social y, en general, de la Acción So-

cial, superando con ello la actual diversidad de regímenes de prestaciones y servicios.

2. Establecer mecanismos de coordinación de la actividad del Sistema público de Servicios Sociales con las diversas actividades en este ámbito

llevadas a cabo por la iniciativa social en general.

Conseguido este objetivo se habrá dado un gran paso adelante para cumplir lo dispuesto en el art. 41 de la Constitución, que establece que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciu-

dadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad.

\* Subdirector General de Estudios y Normativa de la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.



# NOTAS SOBRE LOS PRESUPUESTOS DE SERVICIOS SOCIALES EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

## INTRODUCCION

El tema propuesto constituye uno de los problemas más decisivos y heterogéneos que se plantean en la actual situación de transición hacia la definición y consolidación de instrumentos de política de Servicios Sociales. Se parte de la oportunidad de haber podido estudiar desde la perspectiva de un análisis retrospectivo de la estructura de ingresos y gastos de los Servicios Sociales en Catalunya y de la constatación de algunos problemas cuya identificación y discusión parecen relevantes para la futura ordenación de los Servicios Sociales.

El trabajo presente se ha dividido en tres grandes bloques:

## I. REALIDAD DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. EL PRESUPUESTO DE SERVICIOS SOCIALES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

### A) REGULACION GENERAL

Las Comunidades Autónomas tienen un lugar concreto en el ordenamiento del Sector Público español, que en el nuevo diseño de unidades públicas, a partir de la creación de los Entes Autonómicos y Preautonómicos en 1978, se encuadra en la siguiente clasificación:

Sector: Administraciones Públicas.

Subsector: Administración autonómica y local.

- La consideración del presupuesto como instrumento de planificación, como desideratum metodológico y de gestión.
- El repaso de los factores que de una manera general parecen caracterizar la fase actual de transición y consolidación de la estructura de ingresos y gastos de las comunidades autónomas, o por lo menos de la Comunidad Autónoma de Catalunya.
- La selección y comentario de algunas conclusiones de un estudio reciente sobre la estructura de ingresos y gastos de los presupuestos de Servicios Sociales.

Agente: Entes autonómicos y preautonómicos.

La característica que nos interesa de las Comunidades Autónomas es la derivada de la gestión de competencias que antes de la reforma autonómica desempeñaba el Estado y que les conceden el tratamiento de aquel en materia presupuestaria, en base a la referencia, implícita o explícita, de las siguientes leyes:

- Ley General Presupuestaria
- Constitución española
- Estatutos de Autonomía
- Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas
- Proyecto de ley del Fondo de Compensación Interterritorial, en fase de discusión en las Cortes.
- La incidencia de esta normativa reguladora es que las Comunidades Autónomas gozan de **autonomía presupuestaria**,

Mercé Costa y Joan J. Artells \*

lo que significa que su presupuesto no es sólo un instrumento de gestión administrativa sino que les da capacidad de incidir en el ordenamiento económico y actuar sobre los niveles de actividad económica y ocupación. En el mismo sentido que los Presupuestos Generales del Estado, no es necesario atenerse al principio equilibrado financiero sino que permite la existencia de déficit presupuestario.

Pero las competencias de las Comunidades Autónomas no terminan con las transferidas de la Administración Central sino que tiene otros componentes, unos propios, otros asumidos de la Administración Local y, el más importante, el recibido de la Administración de la Seguridad Social. También el subsector de las Administraciones Públicas designado con este epígrafe se subdivide en dos agentes: uno que recoge la actividad centralizada o Seguridad Social Central y otro, la Seguridad Social Autonómica, que comprende la actividad transferida, es decir, los órganos autonómicos que gestionan las competencias transferidas desde las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

Estas transferencias que provienen del Sistema de Seguridad Social, que por sus implicaciones está presente en la Ley General Presupuestaria y su presupuesto-resumen va unido a los Presupuestos Generales del Estado pero posee un régimen específico en cuanto a su gestión, intervención y contabilidad, se rigen por el procedimiento del Sistema y no pueden intercambiarse con asignaciones presupuestarias de otras fuentes de recursos ni otros destinos de gastos.

La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas dispone que los presupuestos de las mismas serán elaborados con criterios homogéneos a los presupuestos del Estado para faci-

tar su consolidación, aunque no impone ninguna estructura sino que lo deja a la responsabilidad y competencia del órgano ejecutivo o gobierno de la Comunidad, en el caso de Catalunya el "Consell Executiu", aunque éste deberá tener en cuenta la estructura establecida con carácter general para el sector público, según reza en la Ley General Presupuestaria.

Los presupuestos de las Comunidades Autónomas, al igual que los del Estado, no limitan su composición a los presupuestos del Parlamento, Gobierno y Departamentos de la misma, sino que se extiende a los organismos e instituciones de carácter administrativo y comercial e industrial, empresas dependientes de la Comunidad y, en cada caso particular, otros servicios.

A grandes rasgos, el contenido de los presupuestos de las Comunidades Autónomas sigue el orden establecido para los Presupuestos del Estado:

- estado de ingresos
- estado de gastos

El primero contiene la estimación o previsión de los derechos económicos, que en el caso de la Generalitat de Catalunya se refieren a:

- Rendimiento de los impuestos que establezca la Generalitat
- Rendimiento de los impuestos cedidos por el Estado
- Participación en la recaudación total del Estado por impuestos directos e indirectos, incluidos los monopolios fiscales
- Rendimiento de sus propias tasas por aprovechamientos especiales y por la prestación de servicios directos de la Generalitat, sean de propia creación o como consecuencia de traspasos de servicios estatales
- Contribuciones especiales que establezca la Generalitat
- Recargos sobre impuestos estatales
- Ingresos, en su caso, del Fondo de Compensación Interterritorial
- Otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado
- Emisión de deuda y recurso al crédito
- Rendimientos del patrimonio de la Generalitat
- Ingresos de derecho privado, legados, donaciones y subvenciones
- Multas y sanciones en el ámbito de sus competencias

El segundo incluye las dotaciones o créditos para el cumplimiento de obligaciones tanto en servicios propios como en servicios transferidos.

Además de estos dos estados mencio-

ados, debe incluirse el importe estimado de los beneficios fiscales de los tributos propios y cedidos y la documentación necesaria para la homogeneización con los Presupuestos Generales del Estado: cuentas consolidadas, memorias explicativas y de modificaciones destacables del presupuesto anterior e informe económico-financiero, entre otra documentación.

La Ley General Presupuestaria establece el procedimiento de elaboración de los presupuestos del Estado, que se aplicará, también, a los presupuestos de las Comunidades Autónomas atendiendo a sus particularidades, entre las que cabe destacar la necesaria información de los Presupuestos Generales del Estado y la coordinación con los mismos. En el caso de Catalunya, el "Departament d'Economia i Finances" elabora el estado de ingresos y reúne los anteproyectos del estado de gastos elaborados por el "Parlament", el "Consell Executiu" y los Departamentos de la Generalitat, así como el presupuesto equilibrado de los organismos, instituciones y empresas dependientes. Una vez unificado todo el material, el mencionado Departamento envía el anteproyecto de presupuesto al "Consell Executiu", el cual lo aprueba y remite el proyecto al "Parlament" para su examen, enmienda y aprobación, según está establecido.

Al igual que para los presupuestos del Estado, el principio de especialidad establece que la autorización parlamentaria no es global sino respecto a cada crédito, es decir, el crédito autorizado para un gasto no puede utilizarse para otro fin.

La publicación del presupuesto en el boletín oficial de la Comunidad Autónoma determina, en definitiva, la entrada en vigor de la ley.

Los principios presupuestarios que enmarcan los Presupuestos Generales del Estado (anualidad, universalidad, especialidad cualitativa, cuantitativa y temporal) también son aplicables a la gestión de los presupuestos de las Comunidades Autónomas, así como las excepciones a los mismos (gastos de carácter plurianual, créditos extraordinarios, suplementos de créditos, transferencias de créditos, créditos ampliables, anticipos de tesorería) y la operatoria a seguir en la ejecución del presupuesto (propuesta de gasto, fiscalización previa, autorización, disposición, liquidación del gasto, ordenamiento de pago, acto de pago, liquidación del presupuesto).

La normativa vigente sobre control presupuestario a todos los niveles es un

instrumento encaminado, principalmente, al control legal y financiero pero no a un control económico o de eficacia. Para esto último se precisa, previamente, la gestión del presupuesto por programas que a nivel autonómico está, aún, en fase embrionaria y poco o nada regulado. Esta realidad es lamentable porque el momento histórico de iniciación del camino autonómico ofrece un marco irreplicable para la implantación de medidas y procedimientos de eficiencia económica.

Además de los sistemas de control interno que contempla la Ley General Presupuestaria y el control del Tribunal de Cuentas regulado tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, en el caso de Catalunya el "Estatut d'Autonomia" establece que el control del presupuesto estará sometido al "Parlament" y a la "Sindicatura de Comptes de Catalunya". Pero todo ello tampoco sigue la pauta para conseguir la identificación de capacidades de gestión, verificación de efectividad y grado de cumplimiento de las finalidades y corrección de deficiencias como paso previo a la planificación y programación de ejercicios posteriores.

## B) ILUSTRACION DEL CASO DE LOS SERVICIOS SOCIALES. EL PRESUPUESTO DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA EN SERVICIOS SOCIALES. CIFRAS COMPARATIVAS

El presupuesto de la Generalitat de Catalunya de 1982 refleja por primera vez asignaciones presupuestarias para Servicios Sociales, producto de las transferencias del Estado y de la Seguridad Social en esta materia. Por lo tanto, es ese año y el siguiente, 1983, los que se presentan en el cuadro siguiente que incluye, sólo, los servicios sociales atribuidos al "Departament de Sanitat i Seguretat Social": FONAS, INAS, INSERSO, pues los demás organismos e instituciones con fines sociales traspasados han quedado afectos a otros departamentos de la Generalitat.

Estos presupuestos incluyen tanto los gastos de infraestructura como los de prestación y financiación de servicios. De los datos en ellos reflejados, cabe destacar lo siguiente:

- De la suma de los dos presupuestos que configuran el total de Servicios Sociales, sólo un tercio corresponde a la Seguridad Social (31,3 por ciento en 1982 y 32,4 por ciento en 1983)

Cuadro número 1

**PRESUPUESTO DIRECCION GENERAL SERVICIOS SOCIALES  
GENERALITAT DE CATALUNYA, 1982 Y 1983**

	1982 PRESUPUESTO INICIAL (1)		1983 PRESUPUESTO INICIAL		% Δ
	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	
Dirección general de Servicios Sociales	6.480	68,7	8.393,9	67,6	29,5
Servicios Sociales de la Seguridad Social	2.954	31,3	4.017,5	32,4	36,0
Cap. I. Remuneraciones del personal	1.645	17,4	2.371,2	19,1	44,1
Cap. II. Compra de bienes corrientes y de servicios	665	7,1	895,5	7,2	13,4
Cap. IV. Transferencias corrientes	6.031	63,9	7.536,-	60,7	24,9
Cap. V.	-	-	128,2	1,1	∞
Cap. VI. Inversiones reales	72	0,8	423,9	3,4	488,7
Cap. VII. Transferencias de capital	1.021	10,8	1.056,6	8,5	3,5
A) Operaciones corrientes	8.341	88,4	10.930,9	88,1	4,2
B) Operaciones de capital	1.093	11,6	1.480,5	11,9	2,5
Total beneficios sociales	9.434	100	12.411,4	100	3,9
A) Operaciones corrientes	194.190	78,7	259.801,6	81,2	100
B) Operaciones de capital	52.669	21,3	60.012,4	18,8	100
Total Generalitat	246.859	100	319.814,-	100	29,6

FUENTES: Presupuesto de la Generalitat 1982 y 1983, Presupuesto de la Seguridad Social 1982 y elaboración propia.

(1) Cifras rectificadas según el presupuesto definitivo de la Seguridad Social e incrementadas en las ayudas de la Seguridad Social para disminuidos, no presupuestadas.

aunque el incremento en un año (36 por ciento) ha sido superior al registrado por la Dirección General (29,5 por ciento) que carga con los dos tercios restantes del presupuesto (68,7 por ciento y 67,6 por ciento).

En el análisis por capítulos puede apreciarse la importante participación de las transferencias corrientes (cap. IV) (63,9 por ciento y 60,7 por ciento en 1982 y 1983, respectivamente) que, si se le añaden las transferencias de capital (cap. VII) (10,8 por ciento y 8,5 por ciento) forman un bloque que en 1982 representaba tres cuartas partes del presupuesto total (74,8 por ciento) y en 1983,

siendo importante, ha bajado al 69,2 por ciento, pues, aunque el capítulo IV ha aumentado en 24,9 por ciento y ambos tipos de transferencias han aumentado en números absolutos, su correspondiente alícuota en el total ha experimentado un descenso. El capítulo que sigue en importancia a las transferencias es el I, Remuneraciones del Personal, con una participación del 17,4 por ciento y 19,1 por ciento en 1982 y 1983, respectivamente, con el importante incremento entre los dos años del 44,1 por ciento.

Los capítulos presupuestarios se agrupan según el tipo de operaciones que representan: por cuenta de renta o

corrientes y por cuenta de capital. Como puede apreciarse en el cuadro, las primeras son el tipo predominante que contempla el presupuesto de la Generalitat (88,4 por ciento del total en 1982 y 88,1 por ciento en 1983). Esta importancia relativa respecto a las operaciones de capital viene marcado por el ya comentado volumen del capítulo IV. Una leve tendencia correctora se aprecia en el presupuesto de 1983 debido al mayor incremento de las operaciones de capital (35,5 por ciento) que las corrientes (31,1 por ciento).

Cabe también destacar que estos gastos corrientes de Servicios Sociales

son superiores, respecto al total, que los mismos referidos al presupuesto de la Generalitat (88,4 por ciento frente a 78,7 por ciento en 1982 y 88,1 por ciento frente a 81,2 por ciento en 1983), lo que redonda en una menor proporción para operaciones de inversión (11,6 por ciento y 11,9 para Servicios Sociales frente a 21,3 por ciento y 18,8 por ciento para el conjunto de la Generalitat, en 1982 y 1983, respectivamente) con una ligera mejoría en el último año debido al mayor aumento proporcional de las operaciones de capital frente a las corrientes, en Servicios Sociales (35,5 por ciento y 31,1 por ciento respectivamente).

Este hecho que se acaba de señalar se acusa aún más si se tiene en cuenta la pequeña proporción de presupuesto de la Generalitat dedicado a Servicios Sociales (3,8 por ciento en 1982 y 3,9 en 1983) y que a nivel de tipo de operaciones tiene más acento pues mientras las operaciones corrientes en Servicios Sociales representan un 4,3 por ciento y 4,2 por ciento, en 1982 y 1983, de las operaciones corrientes de la Generalitat, las de capital son el 2,1 por ciento y 2,5 por ciento respectivamente. **La leve tendencia correctora de estas últimas en 1983 es debido, como se ha dicho, a su tasa de incremento (35,5 por ciento).** A pesar de ello, la cifra real para inversiones a largo plazo en Servicios Sociales es la mínima expresión.

Finalmente, se puede señalar que los incrementos de 1983 respecto a 1982 han sido, en general, beneficiosos para el sector de Servicios Sociales respecto al incremento total de la Generalitat: Servicios Sociales ha incrementado un 31,6 por ciento mientras la Generalitat globalmente lo hacía un 29,6 por ciento; las operaciones corrientes han aumentado algo menos, 31,1 por ciento frente a 33,8 por ciento, pero las operaciones de capital han aumentado mucho más, 35,5 por ciento frente a 13,9 por ciento. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que entre unas y otras cifras absolutas hay una diferencia abismal.

Este presupuesto de gastos es reflejo de la estructura de Servicios Sociales heredada por la Generalitat. La importante cuota de participación de los capítulos de transferencias (corrientes y de capital) se refleja en la distribución del "Fons d'Assistència Social" (FAS), el

más importante concepto de gasto de todo el presupuesto de Servicios Sociales de la Generalitat (60 por ciento del total en 1982 y 56,5 por ciento en 1983).

Para la confección del "Mapa de Serveis Socials de Catalunya" se ha analizado el "Pla d'Inversions del Fons d'Assistència Social per al 1981", el cual tuvo el siguiente reparto. (Cuadro 2)

Cuadro número 2

**F.A.S. 1981  
Composición porcentual. Detalle**

Ayudas individuales	59,1%	Periódicas	56,3%
		No periódicas	2,8%
Ayudas institucionales	40,9%	Mantenimiento	20,0%
		Inversión	20,9%
	100%		100%

FUENTE: Solicitudes concedidas del "Pla d'Inversions del Fons d'Assistència Social per al 1981".

Como se evidencia en este cuadro 2, las Ayudas Individuales Periódicas, es decir, pensiones por vejez y enfermedad y becas para disminuidos, ocupan más de la mitad del volumen del Fondo, concretamente un 56,3 por ciento, dejando a las Ayudas Institucionales un 40,9 por ciento que se reparte, casi por mitad, entre mantenimiento (20 por ciento) e inversiones (20,9 por ciento). Esta distribución pone de manifiesto que las asignaciones periódicas dan al conjunto del Fondo una estructura y una orientación que reduce el campo de maniobra de la política social hacia la incentivación de cambios en los centros subvencionados.

En cuanto a las fuentes de ingresos para las funciones sociales que dependen del "Departament de Sanitat i Seguretat Social", la principal ha sido el Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS), que concretamente en el presupuesto de 1982 financiaba dos tercios del presupuesto, estando la tercera parte restante a cargo del INSERSO.

Desde la promulgación del R.D.-L. 16/1977, del 25 de febrero, sobre regulación de aspectos penales, administrativos y fiscales del juego, hasta el R.D. 24/1982, del 29 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, el FONAS se nutría de los rendimientos de la Tasa sobre el juego que estaban afectos a acciones

sociales, siendo la más importante cuantitativamente la dedicada al FONAS, que después de varias intromisiones absorbía un 40,5 por ciento del total, aunque limitado al montante de los rendimientos del año 1980 pues el criterio de afectación del crecimiento de dicha Tasa a partir del 1981 debía concretarse anualmente en la Ley de Presupuestos correspondiente. Por lo tanto, a partir

de 1983 el FONAS no tiene una dotación que proceda de ingresos finalistas sino una asignación de los ingresos generales del Estado.

En cuanto a la parte de recursos que proceden de la Seguridad Social por los servicios transferidos del INSERSO, están incluidos en el presupuesto de la Seguridad Social cuyos ingresos se alimentan de las cotizaciones sociales (cuotas empresarial y obrera) y de los presupuestos del Estado.

La Generalitat, por su parte, tiene la facultad de incluir en su presupuesto una dotación que, si es aprobada por el "Parlament", autorice la emisión de Deuda Pública para financiar diversas operaciones de capital, entre las cuales pueden incluirse inversiones a largo plazo en el ámbito de los servicios sociales.

Por último, el Fondo de Compensación Interterritorial, cuyo proyecto de ley está en la fase final de discusión en las Cortes, aplica el principio de solidaridad promulgado por la Constitución y desarrollado por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, mediante la corrección de desequilibrios territoriales en la dirección de conseguir una distribución más justa de la renta y la riqueza. Por ello, establece una dotación anual en los Presupuestos Generales del Estado que se distribuirá, con unos criterios predeterminados, entre todas las Comunidades Autónomas y

se destinará a financiar aquellos proyectos de inversión, que de común acuerdo decidan la Comunidad Autónoma y la Administración del Estado, que ayuden a acortar diferencias de renta y riqueza entre los habitantes. Entre estos proyectos caben, por su naturaleza, los destinados a equipamientos sociales.

## II. EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACION

### A. PROCESO DE PLANIFICACION Y UTILIZACION DEL PRESUPUESTO

A) Como se ha indicado anteriormente la actual utilización del presupuesto entraña serias limitaciones desde el punto de vista de su uso como instrumento de planificación. Aquí se entiende por planificación algo tan sencillo como la utilización deliberada y coherente de los recursos a disposición de la autoridad autónoma para la consecución de un conjunto de objetivos ordenados tanto por su naturaleza como por su distribución en el tiempo. Justificaciones para hablar con propiedad de planificación no faltan. En concreto se pueden señalar como razones destacadas:

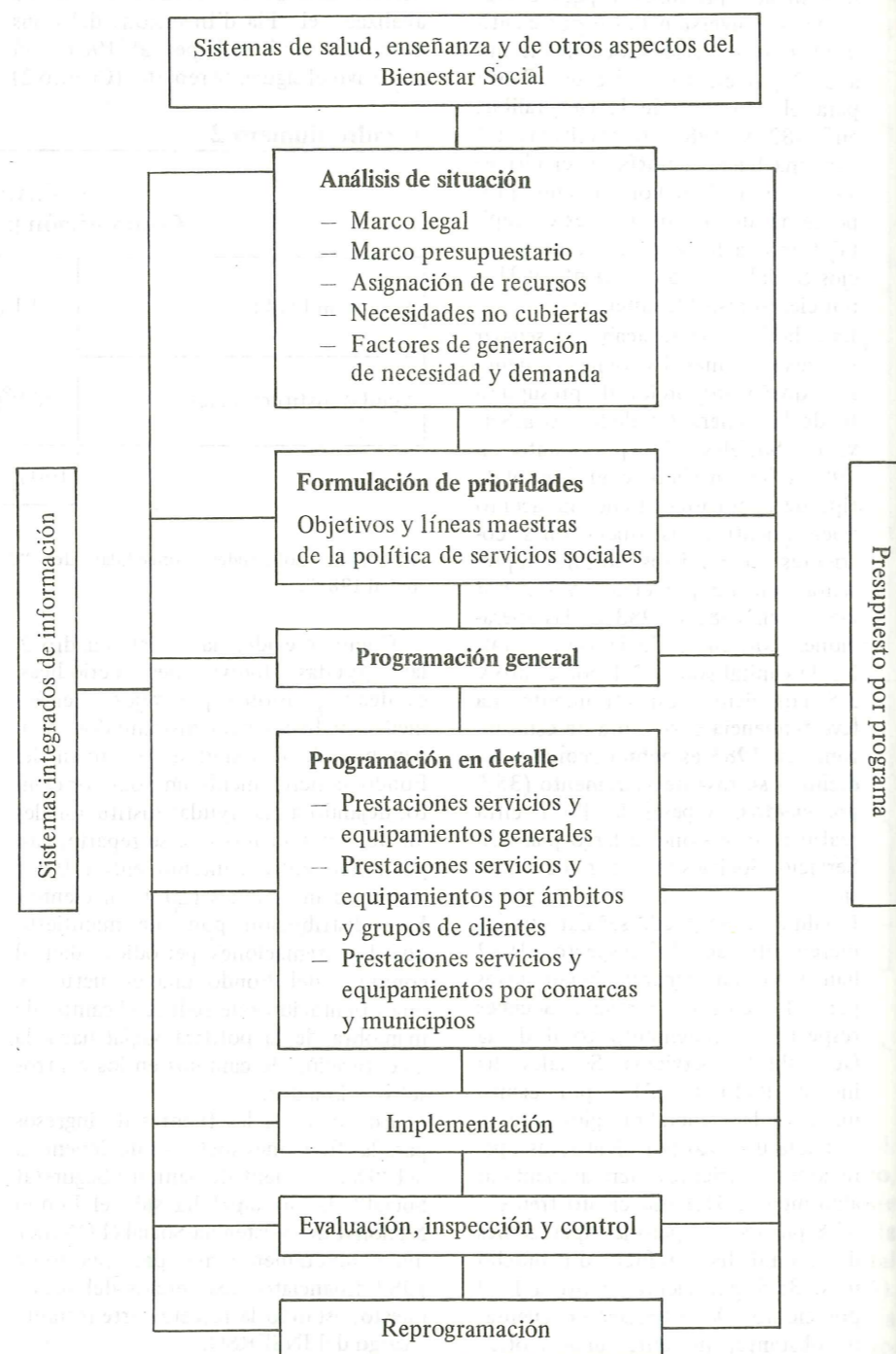
- Las previsiones de las disposiciones legales autonómicas estableciendo la necesidad de ceñir la actividad de los organismos del gobierno autónomo a una disciplina de planificación.
- Los cambios previstos en los borradores de proyecto de Ley de Servicios Sociales en trámite de discusión parlamentaria. Todos ellos —los del Gobierno y los de la oposición— prevén cambios fundamentales tanto por lo que respecta a la concepción de un modelo de Servicios Sociales, como a la demarcación de ámbitos generales y específicos de actuación de los Servicios Sociales.

Solamente esta última referencia ya justificaría la necesidad de ordenar el conjunto de actividades y, en particular, el proceso de asignación de recursos de modo que se supeditara la actuación del gobierno autónomo a la consecución, en unos plazos determinados, de por lo menos dos tipos de objetivos

- **Objetivos estructurales.** Es decir, objetivos conectados con la materialización del nuevo modelo previsto por la Ley.
- **Objetivos sectoriales.** Es decir, objetivos específicos vinculados con la obtención de mayores niveles

Cuadro número 3

### ESQUEMA DE PROCESO DE PLANIFICACION UTILIZADO POR LA DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS SOCIALES GENERALITAT DE CATALUNYA



de bienestar, eficiencia y equidad para cada uno de los colectivos correspondientes a los ámbitos de actuación previstos para los Servicios Sociales.

De esta perspectiva el proceso de planificación que ilustra el gráfico ad-

junto permite visualizar el papel que debería de jugar el presupuesto como instrumento planificador. (Véase cuadro número 3).

Nos referimos a la concepción del presupuesto por programas, es decir, la elaboración, presentación, publicidad,

gestión y control de un presupuesto que incorpore explícitamente los criterios por los cuales las prioridades de la política de Servicios Sociales se materializan en asignaciones identificables en términos de objetivos, medios, grupos de población y ámbitos territoriales de modo que el documento presupuestario permita el control público del comportamiento de la autoridad en relación a los compromisos contraídos.

Sin entrar en consideraciones técnicas —y en las dificultades organizativas que entraña la aplicación de esta disciplina de gestión en la administración— parece importante señalar que la utilización de esta concepción del presupuesto no puede concebirse como un acto voluntarista y neutral. Por el contrario nos parece que la adopción de este instrumento implica un compromiso político importante de transparencia informativa, participación y control. Y para ello deben de cubrirse una serie de etapas conducentes a la explicitación de información básica acerca de las siguientes dimensiones cruciales:

- Conocimiento de la estructura financiera y de asignación de recursos —y por lo tanto de las prioridades implícitas— de la situación de partida que se aspira a modificar o a mantener.
- Establecimiento de las nuevas prioridades y, por lo tanto, enunciado de la naturaleza y niveles de los cambios propuestos en relación con la situación de partida.
- Concreción de las prioridades generales en términos de programas y objetivos por ámbitos de actuación, tipos de prestaciones y servicios, colectivos destinatarios y ámbitos territoriales.
- Detalle de la programación general en términos de la cuantificación de objetivos, recursos humanos y físicos, tecnología, inversiones y calendarios de avance para cada programa. (Ello debería presuponer la elección eficiente de programas tras la elección racional de alternativas).
- Establecimiento de criterios y procedimientos para determinar el grado de cumplimiento satisfactorio de cada objetivo en relación con los recursos comprometidos.

Nos parece que a riesgo de haberlo esquematizado tal vez demasiado, parece claro que la adopción del presupuesto por objetivos no es una finalidad en sí misma, si no que debe responder a la

necesidad de que la autoridad escoja como pauta de comportamiento un proceso de planificación que, por lo menos, se ciña a las exigencias anteriores. En este contexto nos parece que el presupuesto por programas puede ser utilizado como instrumento deliberado de cambio, en vez de expediente legitimador de una continuidad sin mayores ambiciones de transformación.

Hay que decir que, ciertamente, se está bastante lejos, por lo menos en la Administración autónoma de Catalunya, de la utilización inmediata de este instrumento. No obstante se están dando una serie de prerequisites conducentes a su utilización en el plazo de dos a tres años. Por lo que se refiere a los Servicios Sociales, nos parece que la adopción de su uso sólo puede ser beneficiosa en la medida en que se instrumente desde la perspectiva comentada. En este sentido puede ser interesante pasar revista y argumentos en favor de su utilización que se fundamentan en un estudio retrospectivo sobre la estructura de ingresos y gastos del Sector Público de Catalunya en Servicios Sociales en el curso de 1981 y 1982.

### III. REFLEXIONES SOBRE LAS ACTUALES LIMITACIONES DE LA ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA DE LOS SERVICIOS SOCIALES

El estudio citado (\*) se propuso conocer la estructura agregada de los ingresos y gastos por programas de Servicios Sociales del conjunto de organismos del Sector Público en Cataluña: (Generalitat, ayuntamientos y diputaciones) por una parte, y por otra parte la estructura de gastos del Fondo de Asistencia Social a partir de la asignación correspondiente a los años 1981 y 1982, al objeto de analizar las prioridades subyacentes en su asignación en términos de programas, modalidades de transferencia, instituciones y sectores objeto de prestaciones y subvenciones. Sin entrar en detalles de metodología ni pormenorizaciones que pueden consultarse en el mismo estudio, cabe destacar las siguientes conclusiones de interés por lo que se refiere a los dos argumentos desarrollados aquí:

- El comportamiento presupuestario como testimonio de la ejecución de determinada política de Servicios Sociales.
- Razones en favor de una normali-

zación presupuestaria del ámbito de los Servicios Sociales en el Sector Público y, en particular, para la adopción del presupuesto por programas.

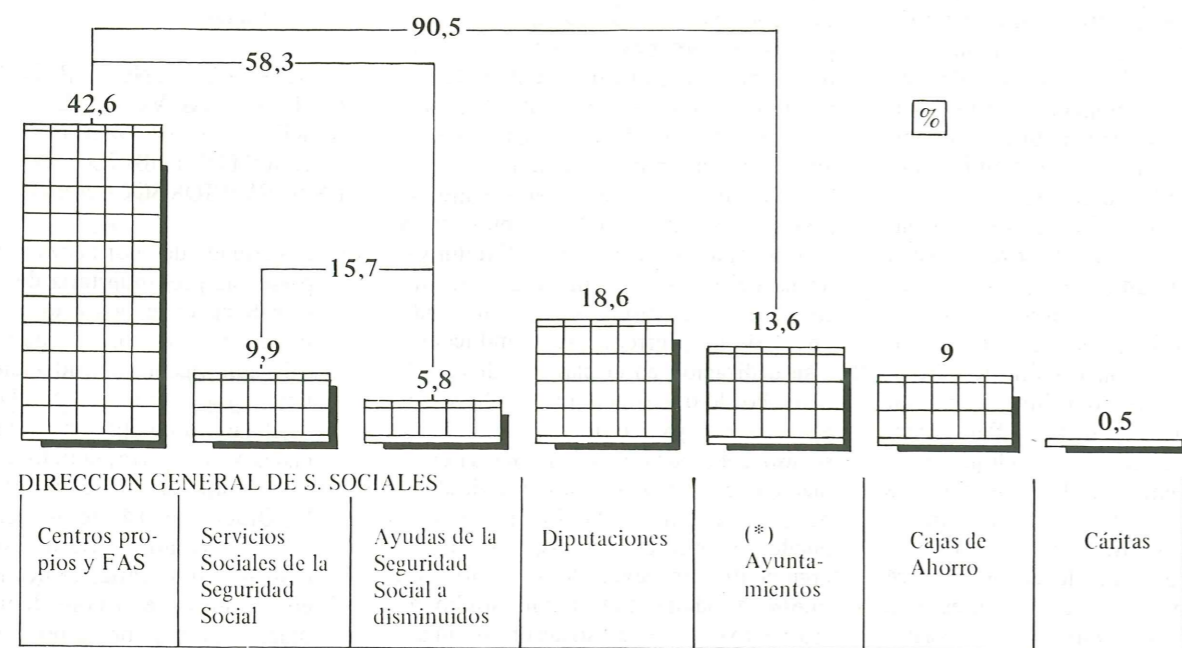
### A. ALGUNAS CONCLUSIONES EN TORNO AL VOLUMEN AGREGADO DEL GASTO DEL SECTOR PUBLICO EN SERVICIOS SOCIALES

- Necesidad de normalización de la presencia presupuestaria de los Servicios Sociales en los presupuestos de los ayuntamientos. En parte debido a la aún vigente consideración benéfica y escasamente definida responsabilidad municipal en Servicios Sociales y, en parte, debido a distintas circunstancias de no observancia de la Orden de 14 de noviembre de 1979 sobre normativa de estructuración presupuestaria, el hecho es que en Catalunya se dispone de una información muy pobre y poco representativa de la totalidad de municipios. Ello obliga a arriesgados ejercicios de estimación que en el mejor de los casos solamente dan una idea muy general de la magnitud y estructura presupuestaria en Servicios Sociales.
- Necesidad de normalización en la descripción por programas de las prestaciones, servicios y equipamientos correspondientes a Servicios Sociales, por lo menos para el conjunto del Sector Público. El intento que se realizó de utilizar una nomenclatura homogénea, no esconde el problema de la diversidad de concepciones y de la escasa definición de objetivos y medios.
- El cuadro adjunto número 4, muestra una aproximación al conjunto del Gasto agregado del Sector Público más la adición de una muestra del Sector Privado. Se aprecia la elevada participación de la Generalitat —58,3 por ciento— a partir del gasto en centros propios y asignación del FAS —42,6 por ciento— y del gasto correspondiente a los Servicios Sociales de las participaciones de las diputaciones y los ayuntamientos son sensiblemente menores. Esta información se

(\*) Mapa de Serveis Socials. Capítol II. Estructura Econòmica. Direcció General de Serveis Socials. Servei de Prospecció. Departament de Sanitat i Seguretat Social. (Versió fotocopiada) Julio 1983.

Cuadro número 4

## DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL GASTO DE SERVICIOS SOCIALES



(\*) Estimación sobre una muestra de municipios de más de 5.000 habitantes.

FUENTE: Elaboración propia

Cuadro número 5

## FINANCIACION DE ACTIVIDADES PROPIAS Y AJENAS SEGUN LOS ORGANISMOS PRESTADORES (en millones)

Organismo	Servicios Sociales propios	S. Sociales ajenos y ayudas individuales	%
GENERALITAT	1.504	7.052	17,6
DIPUTACIONES	2.433	303,7	88,9
AYUNTAMIENTOS	1.692,5	907,5	65,1
CAJAS	914,4	401,4	69,5
CARITAS	26,1	54,4	32,4
<b>Total</b>	<b>6.570,0</b>	<b>8.719,0</b>	<b>43,0</b>
<b>%</b>	<b>43,0</b>	<b>57,0</b>	<b>100</b>

FUENTE: Elaboración propia

Cuadro número 6

## DESGLOSE DE LOS CAPITULOS DE TRANSFERENCIAS DE SERVICIOS SOCIALES DEL PRESUPUESTO DE LA GENERALITAT. AÑO 1982 (en millones)

DESTINO	Ayudas individuales	Subvenciones por mantenimiento	Subvenciones por inversión	Total	%
INDIVIDUOS O FAMILIAS	4.722	—	—	4.722	66,9
CORPORACIONES LOCALES	—	349	236	585	8,3
ENTIDADES NO LUCRATIVAS	—	960	785	1.745	24,8
<b>Total</b>	<b>4.722</b>	<b>1.309</b>	<b>1.021</b>	<b>7.052</b>	<b>100%</b>
<b>%</b>	<b>66,9</b>	<b>18,6</b>	<b>14,5</b>	<b>100</b>	

FUENTE: Presupuesto de la Generalitat 1982, Presupuesto de la Seguridad Social 1982 y elaboración propia

Cuadro número 7

## DISTRIBUCION DE GASTOS DE LA GENERALITAT POR PROGRAMAS DE SERVICIOS SOCIALES (en millones)

Programa	Dirección General de Servicios Sociales	Servicios Sociales de la Seguridad Social	Ayudas de la Seguridad Social a disminuidos	Total Servicios Sociales	%
DISMINUIDOS	1.069	527	839	2.435	28,5
VEJEZ	2.865	930	—	3.795	44,3
PRIMERA INFANCIA	471	—	—	471	5,5
INFANCIA Y ADOLESCENCIA	227	—	—	227	2,7
PROGRAMAS ESPECIALES	1.467	—	—	1.467	17,1
ATENCION PRIMARIA	161	—	—	161	1,9
<b>Total *</b>	<b>6.260 (1)</b>	<b>1.457 (1)</b>	<b>839</b>	<b>8.556</b>	<b>100%</b>
<b>%</b>	<b>73,2</b>	<b>17</b>	<b>9,8</b>	<b>100</b>	

\* Centros propios y fondos de asistencia social

FUENTE: Presupuesto de la Generalitat 1982, Presupuesto de la Seguridad Social 1982 y elaboración propia sobre datos facilitados por el Servicio de Presupuestos de la Dirección General de Servicios Sociales.

(1) No incluye los gastos de ordenación central y territorial de los servicios sociales

matiza con la consulta del cuadro número 5, que muestra los porcentajes que cada organismo destina a la financiación de servicios propios o a financiación —prestaciones individuales y subvencionadas a entidades— de terceros. Es de apreciar la estructura considerablemente distinta que se observa entre la Generalitat —financiadora neta de Servicios Sociales ajenos— y las diputaciones y ayuntamientos.

d) Llama la atención la paradoja existente entre la escasa entidad presupuestaria para Servicios Sociales en el conjunto presupuestario de cada institución con la pluralidad de fuentes de financiación, modalidades de régimen presupuestario y, en definitiva, autoridades de distintos niveles y naturalezas con comportamientos y políticas no coincidentes en todos los casos. Ello sin duda refleja la fragmentación y la falta de ordenación conjunta del “sistema” de Servicios Sociales, tanto en el interior del Sector Público como, especialmente, en el ámbito de las entidades lucrativas sin afán de lucro.

#### B. ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LA NATURALEZA Y ASIGNACION DEL PRESUPUESTO DE LA GENERALITAT EN SERVICIOS SOCIALES

Sin repetir los comentarios que se han subrayado en la primera parte de este trabajo conviene destacar los siguientes

aspectos relevantes en la exposición.

- a) En primer lugar los presupuestos analizados reproducen —a partir de los trasposos correspondientes— la concepción asistencial y benéfica que caracteriza los Fondos y las prestaciones de servicios para la población sin cobertura de la Seguridad Social. Ello tiene un reflejo en el destacado predominio de las denominadas ayudas individuales que prácticamente supusieron en 1982 el 70 por ciento de las transferencias en concepto de pensiones y subvenciones (Véase el cuadro número 6).
- b) En segundo lugar llama la atención la escasa entidad relativa de la inversión real en Servicios Sociales en comparación con la tasa promedio de la Generalitat, por lo menos en 1981 y 1982. Si se tiene en cuenta los graves déficits en equipamiento y su no menos grave distribución comarcal, se puede identificar aquí uno de los problemas de cobertura territorial equitativa de servicios que reclama decisiones políticas sustanciales.
- c) Como se puede apreciar en el cuadro número 7, la distribución por “programas” del gasto parece privilegiar comparativamente a los colectivos “Disminuidos” y “Ancianidad”. En contraste la atención primaria comunitaria aparece como el renglón de participación menor. Cualquier política destinada a hacer efectivas las prioridades de la Generalitat en el sentido de promover preferentemente la atención primaria y

la ayuda a domicilio, se enfrenta con el dilema de optar por incrementos presupuestarios significativos o reasignaciones entre programas.

- d) Esta última eventualidad es particularmente difícil por la rigidez extraordinaria de las actuales asignaciones para subvencionar el mantenimiento de centros.
- e) Existen dificultades considerables relacionadas con la estabilización de los ingresos para practicar una política coherente de concertación y acreditación con el objetivo de ordenar el ámbito de los Servicios Sociales en su sector privado no lucrativo.

Parece, a partir de esta selección de problemas —que no agotan la larga lista que puede ser identificada con mayor espacio— existen fundadas razones para argumentar a favor de la adopción de metodologías presupuestarias que faciliten la necesaria orientación planificadora de la acción de las comunidades autónomas. La perpetuación de las situaciones presentes sólo puede tener como resultado la consolidación de concepciones superadas y el predominio de la paricidad del Sector Público y la falta de ordenación del sector privado que es financiado en una parte muy considerable por dinero público. La adopción de una u otra filosofía es una elección política en la que subyace una opción explícita de cambio o de conservación del “status quo”.

\* Economistas

#### BIBLIOGRAFIA

ENRIQUE FUENTES QUINTANA, “*Hacienda Pública*”, Madrid.

JAIME SANCHEZ REVENGA, “*El presupuesto como instrumento de control financiero*”, en *Presupuesto y Gasto Público*, número 15, 1983, pp. 103-112.

RAFAEL ALVAREZ BLANCO, “*El sector público en España: clasificación, fuentes y cuentas*”, Banco de España, S.º de Estudios, Estudios Económicos, número 24, Madrid, 1982.

ALBERTO ROVIRA MOLA, “*Los presupuestos de las Comunidades Autónomas*”, en *Presupuesto y Gasto Público*, número 10, 1981, pp. 93-108.

GENERALITAT DE CATALUNYA. *Pressupost de la Generalitat de Catalunya i les seves entitats autònomes*, 1982 y 1983, Barcelona.

Pla d’Inversions del Fons d’Assistència Social 1981

Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria.

Constitución Española.

Estatut d’Autonomía de Catalunya.

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (3.º Senado 30/6/83).

## ENTREVISTA A ELVIRA CORTAJARENA ITURRIOZ





Quisiéramos iniciar esta entrevista con la siguiente pregunta: ¿Cómo resumiría usted la situación social general de nuestro país en los momentos que vivimos?

La situación social de nuestro país se encuentra condicionada por dos problemas generales a todas las sociedades occidentales: una revolución de costumbres y una profunda crisis económica, más acentuada en España, que condiciona las respuestas a las necesidades sociales de las poblaciones.

En pocos años las sociedades occidentales han experimentado profundos cambios. A partir de los sucesos del "mayo del 68" en Francia nacen movimientos ecologistas, feministas..., que han dado a la sociedad unos valores diferenciados, con una toma de posturas y conciencia que suponen el establecimiento de respuestas a las necesidades sociales no estudiadas ni practicadas anteriormente. Las sociedades occidentales se caracterizan igualmente por la existencia de una gran fuerza social, vinculada principalmente a partidos políticos y a organizaciones y movimientos sindicales.

Ante la crisis económica, calificada por diversos economistas como una crisis estructural del sistema económico capitalista, se ofrecen diversas soluciones. Corrientes monetaristas, de liberación del mercado, comparten el espacio teórico y práctico con las teorías que afirman que en las situaciones de crisis el Estado debe tener un mayor protagonismo.

Lo que es cierto y evidente es la agravación paulatina de los problemas, incluso para sobrevivir, de cada vez más amplios sectores de población. Citemos únicamente como dato los más de dos millones de parados de nuestro país.

La solución a estos problemas exige al Gobierno y a los movimientos sociales comprometidos por el logro del mayor bienestar social posible de la población española, plantearse una ampliación de las políticas de protección social, un aumento de los servicios educativos, sanitarios, de alojamiento.

Y este aumento de la cobertura social, en base al reconocimiento de los derechos sociales de los ciudadanos, debe ejecutarse fundamentándose en la reestructuración emprendida por el Estado español: sobre las transferencias de competencias a las Comunidades autónomas, aumentando la capacidad de gestión de los municipios y garantizando por el Estado unos niveles mínimos de prestaciones a todos los ciudadanos.

Ante la situación descrita, ¿qué política social considera necesario aplicar?, ¿la actual?

La política social tiene un componente desarrollista. Consiste en una dialéctica que enfrenta un determinado tipo de necesidades y las respuestas ante las mismas de las Administraciones Públicas, los organismos no gubernamentales y la iniciativa social.

En los momentos presentes las respuestas se han incrementado. Este aumento de la protección social a la población muestra una doble vertiente de análisis.

Creo que nadie pensaba hace cincuenta años, o muy poca gente, que la educación fuera a ser gratuita y obligatoria hasta los catorce años, o que la atención sanitaria llegase, como en la actualidad, a un 86 por ciento de la población española a través de la Seguridad Social. El logro de los últimos años en nuestro país estriba en el reconocimiento de una serie de derechos sociales.

Ciñéndonos a los Servicios Sociales, la Constitución de 1978 consagra y reconoce en diversos artículos los derechos sociales de determinados colectivos de ciudadanos, y otorga la competencia exclusiva en materia de "asistencia social" a las Comunidades autónomas.

El Gobierno socialista está comprometido a presentar a las Cortes una futura Ley de Servicios Sociales. Esta Ley supone el reconocimiento de unos derechos a todos los ciudadanos en materia de servicios sociales, unos derechos sociales básicos financiados y garantizados por el Estado. De aquí en adelante y previa la conceptualización de las competencias de las Comunidades autónomas, éstas podrán generar sus propias estructuras, servicios y desarrollo de prestaciones y política sociales, fundamentándolas en los criterios de atención a las necesidades que encuentren pertinentes.

Reconocer los derechos sociales básicos en una Ley de Servicios Sociales y no solamente en el marco del artículo 50 de la Constitución es un sentir colectivo de esta profesión de trabajadores sociales-asistentes sociales, una meta por la que debemos seguir luchando y trabajando.

El servicio social de información y orientación ayudaría a las personas en sus capacidades de decisión y elección cotidianas, les posibilitaría un grado superior de libertad. Por otro lado, los servicios de ayuda a domicilio evitarían en multitud de ocasiones el abandono

del propio domicilio, la pérdida del contacto con la propia comunidad. Son necesarios servicios de desarrollo y promoción sociocultural y comunitaria.

La resolución de problemas de carácter individual nunca conlleva a soluciones reales, a soluciones que atajen los problemas estructurales. Por ello, los servicios sociales básicos, generalistas, que abarcan a cualquier sector de la población nos podrían aportar aquello que para nosotros es imprescindible en los servicios sociales: atender tanto a la comunidad como a las necesidades específicas de colectivos subjetivos. Colectivos con carencias concretas como el menor marginado, los minusválidos, los ancianos... Tendríamos que agrupar progresivamente este tipo de programas y políticas de servicios sociales haciendo identificarse a toda comunidad con sus necesidades sociales generales y la de los sectores diferenciados que la integran.

**Los Servicios sociales constituyen una de las áreas del bienestar social de la población. ¿Cuáles son "lagunas" de cobertura y deficiencias de estructura más importantes que presentan? ¿Cree usted posible solucionarlas?**

Pienso que la pregunta está correctamente planteada. En nuestro país la superposición de estructuras administrativas para la atención de necesidades de la población es patente, no sólo desde la óptica del bienestar social sino inclusive desde la perspectiva de los instrumentos manejados para la solución de las necesidades sociales de la población.

Del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social depende el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), entidad gestora de la Seguridad Social creada en el año 1979. El INSERSO dirige su acción a dos colectivos: los minusválidos y la tercera edad. Dentro del mismo Ministerio de Trabajo existe la Dirección General de Acción Social (D.G.A.S.) con competencia en materia de asistencia social a través del extinguido Fondo Nacional de Asistencia Social, y el Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS) que atiende problemáticas de sectores tan dispares como el menor, la mujer, colectivos marginados y tercera edad.

El extinguido FONAS ha sido transferido en su mayor parte a las diferentes Comunidades autónomas; únicamente La Rioja, Madrid, Navarra, Ceuta y Melilla carecen de esta transferencia. El Gobierno, en enero de 1984, duplicó casi la cuantía de las pensiones del FONAS.

pasando éstas de 5.500 pesetas a diez mil. Siguiendo con la Administración Central, el Ministerio de Cultura dispone de una Dirección General de la Juventud y la Promoción Sociocultural, con competencia en temas de la juventud, la familia y el Instituto de la Mujer.

Continuando con la dispersión administrativa, indicar que en el Ministerio de Justicia existen programas para la Protección del Menor, a través de la Obra de Protección de Menores y los Tribunales Tutelares de Menores, y para la atención y la reinserción social de los

tencias mínimas aplicables para los ayuntamientos y las diputaciones. Los ayuntamientos debían hacerse cargo de la infancia abandonada, de la mujer con cargas familiares no compartidas y de aquellos ancianos desprovistos de cualquier tipo de atención. Las diputaciones asumían la responsabilidad de atender a los enfermos sin recursos económicos principalmente.

La situación descrita, sin ser exhaustiva, revela el caos y desconcierto imperantes en la Administración en materia de servicios sociales. Las administracio-

nes de las Comunidades autónomas la capacidad de integrar en una sola red las hoy dispersas competencias, posibilitando a su vez el aumentar los recursos públicos y la capacidad operativa en su aplicación.

**Elvira Cortajarena nació en Pasajes (Guipúzcoa), vivió durante muchos años en Pamplona y ha residido últimamente en San Sebastián y Madrid. Como presidenta de la Federación de Asociaciones de Asistentes Sociales vascas siguió muy de cerca la elaboración y aprobación de la Ley de Servicios Sociales de la Comu-**



presos y exreclusos. Estos servicios se prestan por medio de la Comisión Nacional de Asistencia Social, con comisiones provinciales en todo el país.

Por último, el Ministerio de la Presidencia del Gobierno acoge al "Real Patronato de Atención y Educación de Deficientes", cuyo principal objetivo es coordinar todas aquellas actuaciones de las Administraciones Públicas desarrolladas en favor de los deficientes psíquicos y físicos.

Respecto a la Administración Local, el texto refundido de la Ley de Régimen Local de 1955 establecía unas compe-

nes ofrecen unos recursos económicos, de personal que caminan en paralelo, sin coordinar, que dificultan la realización de una política integradora del tema.

Esta dispersión estructural y administrativa posiblemente pueda suprimirse por vía legislativa. Pienso que las leyes de S.S. en trámite o ya elaboradas en las Comunidades autónomas, la futura Ley de Régimen Local y el desarrollo y promulgación de la Ley de Servicios Sociales de ámbito estatal lo permitirá.

La Ley de Servicios Sociales de carácter estatal debiera enmarcar los derechos sociales de los ciudadanos y conferir a

**nidad Autónoma vasca. ¿Qué valoración le merece a usted dicha Ley?**

Creo importante resaltar el impacto y eficacia que tuvo la promulgación de la primera Ley de Servicios Sociales del Estado español, por parte del Parlamento vasco. Este hecho revela una sensibilidad grande del Gobierno vasco hacia el tema de los Servicios Sociales.

La Ley de Servicios Sociales del Parlamento vasco demanda, exige y concreta las áreas de actuación de los servicios sociales, tema bastante controvertido por otro lado. Considero que la Ley

establece un programa generalista definiendo los campos específicos de los servicios sociales y los colectivos subjetivos que los servicios sociales deben tratar por sus características diferenciales.

Hay un tema importante dentro de la Ley: la creación de un Consejo Vasco de Bienestar Social como órgano que favorece y facilita la participación de los organismos sociales. Lamentablemente, en él no participan los sindicatos, ni los representantes de los usuarios. Es un consejo con una viabilidad y una funcionalidad amplias, basado no solamente en su carácter consultivo sino en la capacidad de informar y formular propuestas.

Como problema grave, la Ley de Servicios Sociales del Parlamento vasco presenta la falta de medios operativos eficaces. Una Ley que no genera unos instrumentos propios, unos equipamientos básicos para ponerla en marcha, puede calificarse como una Ley de principios, más que como una Ley funcional, a la hora de gestionar sus servicios. En este sentido, quiero resaltar que nuestro Colectivo profesional siempre ha reivindicado la necesidad de los Centros de Servicios Sociales, porque pensamos que así como una sanidad sin hospitales, o una educación sin escuelas afrontarían dificultades insalvables, los servicios sociales necesitan unos centros equivalentes.

Desde mi punto de vista, la carencia de Centros de Servicios Sociales, mancomunales o municipales, para crear una red básica de atención primaria en servicios sociales constituye el principal problema de la Ley de Servicios Sociales del Parlamento vasco.

**¿Cuál sería ante la existencia de las Leyes de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas la función de una Ley de Servicios Sociales para todo el Estado?**

En esta pregunta se plantean dos cuestiones. Una primera consiste en la competencia y capacidad exclusiva de las autonomías respecto a los servicios sociales y otra la capacidad que dispone la Administración Central del Estado de generar una Ley básica integradora de las anteriores redes de la extinguida Beneficencia Pública, administrada a través de ayuntamientos y diputaciones; de la Asistencia Social, realizada en la actualidad por parte de las Comunidades autónomas y los Servicios Sociales por medio de la Seguridad Social. La Ley de Servicios Sociales de ámbito estatal debería permitir la creación de una única

entidad de gestión financiada de forma análoga, claro que estas características tendrá que marcarlas el Gobierno de la nación.

Pienso que el artículo 41 de la Constitución española establece la existencia de unos niveles mínimos de protección social garantizados para todos los ciudadanos. El artículo 41 posibilitará que los ciudadanos españoles, al margen del territorio de residencia, tengan derecho y acceso a unas prestaciones sociales generales otorgadas por el hecho de serlo. Los Servicios Sociales son derechos sociales de los ciudadanos, recogidos por la Carta Social europea.

**La edición del libro *Introducción al Bienestar Social*, del que usted es coautora, ha supuesto una de las principales aportaciones teóricas en materia de Servicios Sociales y Bienestar Social en nuestro país. Cinco años después de publicado, ¿cree que las propuestas del mismo siguen vigentes?**

Quiero decir, en primer lugar, que el libro *Introducción al Bienestar Social* ha sido reeditado por tercera vez. No deseo realizar propaganda, sino resaltar un hecho evidente: desde la práctica y la reflexión teórica pueden aportarse planteamientos válidos para la planificación social, para el trabajo investigativo, como recurso documental, etc.

Con el libro "verde" pretendimos realizar un análisis estructural sobre los Servicios Sociales, las áreas del Bienestar Social y la política social aplicada en nuestro país; un análisis histórico del surgimiento de los Servicios Sociales y su evolución y un estudio sintético de diversos países occidentales en relación a sus modelos de Bienestar Social. Asimismo nos propusimos elaborar un sistema operativo de Bienestar Social adecuado a las municipios españoles.

Fue editado en una coyuntura favorable para un libro con el contenido explicado, debido a celebrarse las elecciones generales y municipales del año 1979 por los días en que fue publicado.

El libro constituye una aportación teórica fundamentada en el trabajo de unas Jornadas celebradas en el verano de 1977 en la ciudad de Pamplona, asistiendo a ellas cerca de mil miembros del colectivo profesional.

Los planteamientos del libro pienso que continúan vigentes. No ha habido ninguna tesis calificable de contradictoria con sus postulados, si en cambio tesis complementarias y diferenciadas que no han variado lo esencial de los

planteamientos iniciales del libro. ¿Por qué? Por una cuestión clarísima, las necesidades sociales son de carácter general y las Administraciones Públicas o aquellas Entidades u Organismos que las atienden deben contar con unos principios de Bienestar Social. La participación, la normalización, la integración, la cooperación social, la democratización de los centros son premisas de cualquier programa o política de Servicios Sociales. Estamos en una sociedad excesivamente tecnificada, en la cual cada persona sabe mucho de su sector de trabajo habitual pero desconoce lo que acontece en el sector de al lado.

Debemos adecuar los recursos a las problemáticas, así como la capacidad de respuesta e intervención de los colectivos profesionales y sociales, generando, cada día más, una política global que nos conduzca por el camino del Bienestar Social.

**Elvira Cortajarena ha sido vicepresidenta de la Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales, hoy Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales. En la actualidad preside usted esta Corporación profesional. ¿Cuáles son las transformaciones y logros más importantes operados en la profesión que representa y su área de trabajo, los servicios sociales, en el transcurso de estos años?**

Una reivindicación muy sentida por la profesión fue el asunto de la clasificación universitaria. Los Asistentes Sociales teníamos el carácter de Titulados de Grado Medio, reconocido por el Ministerio de Educación en una Orden Ministerial del año 1966. Hubo ciertas dificultades que alargaron, tras la publicación de la Ley General de Educación en el año 1970, nuestra clasificación educativa.

Nuestro trabajo prioritario consistió en promover la creación de las Escuelas Universitarias de Trabajo Social, acontecimiento producido en el año 1981. Este hecho favoreció, en cierta medida, a la actividad profesional desempeñada, no desde la óptica meramente corporativa sino valorando en su justa medida la función social ejercida por unos profesionales.

El Consejo General piensa que la labor ha sido también fructífera en otros campos. Se han realizado numerosas jornadas, seminarios sobre el tema de los Servicios Sociales. Creemos que hemos sido pioneros en difundir e intentar lograr unos Servicios para la

población española. A ello nos ha ayudado las relaciones internacionales sostenidas por este Consejo con la Federación Internacional de Trabajadores Sociales, organización no gubernamental con carácter consultivo en la Organización de las Naciones Unidas y con otros organismos internacionales que nos han aportado toda su experiencia. La propia dinámica interna del trabajo profesional desarrollado por nuestros profesionales ha exigido, cada vez más, la creación de unos cauces teóricos, legales y administrativos en materia de servicios sociales. Incluso, el lema del IV Congreso de Asistentes Sociales celebrado en Valladolid en el año 1980 fue ¡POR UNOS SERVICIOS SOCIALES PARA TODOS! Tal vez éstas sean las tareas de la profesión en el presente: conseguir unos servicios sociales para todos los ciudadanos y una mejor preparación técnica y humanística por medio de las Escuelas Universitarias de Trabajo Social.

Se ha criticado el reconocimiento del nombre de "trabajadores sociales" de forma exclusiva para nuestra profesión. Hoy en día, los profesionales de lo social tienden a definirse como trabajadores sociales, pero según este criterio toda persona que trabaja en y para una sociedad sería un trabajador social lo que puede ser correcto sociológicamente, pero no cuando se trata de determinar la denominación profesional. Nuestro colectivo profesional dispone de unos métodos y técnicas propios, de una capacidad de conocimiento científica de las problemáticas de los individuos, grupos y comunidades que han llevado a internacionalizar el término "trabajador social" como denominación aplicada específicamente a esta profesión.

**¿En que consisten los planes de trabajo concretos de la Junta de Gobierno del Consejo General de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales?**

Además de lo explicado en la respuesta anterior, el trabajo del Consejo General se dirige a potenciar y facilitar la formación de los colegiados. Los Asistentes Sociales-Trabajadores Sociales somos una profesión moderna, cuya primera Escuela se inauguró en España hace unos 30 años. La profesión necesita una serie de reciclajes para adecuarnos al avance y desarrollo de las demandas sociales. Las Jornadas de estudio celebradas en enero, con el nombre de "las Administraciones Públicas y los Servicios Sociales", responden a esta intención.

La Comisión de Relaciones Internacionales se ocupa de conocer la situación y progreso de los servicios sociales de otros países. Mantiene un contacto constante con la Federación Internacional de Asistentes Sociales que, como hemos dicho anteriormente, suministra una información social relativa a temas internacionales. Esta organización celebra cada dos años un Congreso Mundial de Trabajadores Sociales y colabora en la realización del Congreso Internacional de Bienestar Social, congresos en los que se plantea la evolución de los diferentes sistemas de Política Social y Servicios Sociales.

Estudiar y conocer el avance de los derechos sociales en nuestro país y los logros y actuaciones de las Administraciones Públicas en materia de Servicios Sociales es competencia de la Comisión de Relaciones Institucionales.

La Comisión de Trabajo Social pretende investigar en los campos de la Política Social, el Bienestar Social y los Servicios Sociales. En la actualidad prepara un programa de normalización, normativización e informatización de las fechas, historias e informes sociales de las cuales podrá deducirse el nivel de necesidades de los sectores de población con los que trabajan los asistentes sociales.

El Consejo General pretende informar sobre las leyes de carácter social elaboradas en el Congreso y Senado del país, las cuales se remiten al Consejo General en trámite de audiencia.

Por último, el Consejo defiende los intereses profesionales de los colegiados por medio de la Comisión de temas laborales y potencia las publicaciones sobre servicios sociales y política social con la Comisión de Publicaciones.

Estas son, en grandes líneas, las áreas de programas del Consejo General.

**Se ha referido usted a la necesidad de potenciar las publicaciones sobre servicios sociales. Pero concretamente, ¿por qué surge la *Revista de Servicios Sociales y Política Social*?**

En España se editan escasas publicaciones sobre Servicios Sociales y Política Social. Sí se editan publicaciones de tipo sectorial, cada una basada en el área de trabajo en la que actúa: revistas de educación, sanitarias, laborales... El Consejo General pretende editar una revista amplia, que sirva de instrumento de trabajo y de reflexión no sólo al colectivo profesional sino al ciudadano,

el profesional, la organización con sensibilidad hacia los problemas sociales. Pienso que el editorial de este número explica bien nuestras pretensiones.

**Durante el mes de noviembre se celebrará en Lejona (Vizcaya) el V Congreso Estatal de Trabajadores Sociales-Asistentes Sociales con el tema "IMPLICACION DE LA POLITICA SOCIAL Y ECONOMICA EN EL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS SOCIALES". Por último, ¿a qué obedece la elección de dicho contenido temático para este V Congreso?**

Como decía al comienzo de esta entrevista, el mundo atraviesa una dura crisis económica. La elección del tema del Congreso y su lema: BIENESTAR SOCIAL, ¿UNA UTOPIA? responde al intento de definir por parte de este colectivo profesional nuestros planteamientos frente a la crisis y la respuesta que debe darse desde las políticas sociales a la misma.

Ante los recortes en los presupuestos sociales creemos necesario plantearnos nuevas formas de actuación para lograr su incremento y mejora, en cantidad y calidad, aplicando propuestas imaginativas. En los países anglosajones, en oposición a un cierto individualismo de los españoles, se manifiesta una realización de programas de solidaridad social entre los organismos públicos y las organizaciones sociales, en vista a la integración de las problemáticas individuales en programas conjuntos. Este puede ser uno de nuestros retos.

Es necesario, y nos hemos referido a ello muchas veces desde nuestra profesión a la necesidad de la utilización máxima de los equipamientos sociales existentes. Debemos saber coordinar y aprovechar los recursos creados, para así satisfacer en mayor grado las necesidades sociales.

Por otro lado, el reconocimiento de los derechos sociales de los ciudadanos en materia de Servicios Sociales, que se planteará en la futura Ley básica de Servicios Sociales, y el traspaso de competencias en materia de Servicios Sociales a las autonomías no debe hacernos olvidar que todo aquello que pueda hacer una instancia inferior no lo realizará una superior; que no solamente basta con descentralizar sino que también hay que desconcentrar; que no solamente es suficiente desconcentrar sino que hay que contar con la participación y colaboración de todos, con una auténtica solidaridad social.

# LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA: EVOLUCION HISTORICA, SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Emilio González \*

## I. PRIMERA PARTE: EVOLUCION HISTORICA

### 1. Breve descripción de la evolución histórica de la Seguridad Social

#### 1.1. INTRODUCCION

Es notorio que los riesgos cubiertos por la Seguridad Social contemporánea (invalidez, muerte, etc.) han existido siempre y que todas las sociedades han arbitrado procedimientos para proteger contra dichos riesgos. Quiere decirse con ello que la diferencia específica de la Seguridad Social como sistema de cobertura contemporáneo no está en la existencia de riesgos (que siempre han existido), ni siquiera en la protección contra los mismos (que siempre se ha dado). Está en un "modo especial" de proveer a la cobertura de tales riesgos.

#### 1.2. ANTECEDENTES REMOTOS

Los historiadores han encontrado antecedentes remotos de la protección social en el antiguo Egipto, Israel, Grecia y Roma, y más recientemente en la Europa de la edad media y moderna. Sin embargo, los orígenes de la Seguridad Social pueden situarse en Europa occidental a principios del siglo XIX, porque es entonces cuando la industrialización empieza a dar sus primeros pasos y aparecer el proletariado. Encontramos así una clase numerosa de trabajadores industriales cuya subsistencia depende por completo del pago regular de salarios y que, por tanto, han de pasar privaciones cuando caen enfermos o quedan sin empleo.

Hasta 1880 se aplicaban varios mé-

todos destinados a proteger a la clase trabajadora contra la miseria: la beneficencia (pública o privada), los pequeños ahorros, el obligar a los empleadores a asumir la responsabilidad de ciertos riesgos y las diversas formas de seguro (mutualismo y seguro mercantil).

a) Las notas tradicionales más características de la **asistencia social**, de las que derivan sus limitaciones intrínsecas como sistema de protección, son que se conceden a ciudadanos verdaderamente necesitados (lo que exige la prueba de necesidad o al menos la "cláusula de recursos"), que no otorga derechos subjetivos perfectos (el derecho a prestación está supeditado a las escasas disponibilidades financieras y su denegación no es recurrible jurisdiccionalmente), que se financia íntegramente con cargo a impuestos generales y que ante esta institución el sujeto protegido mantiene una actitud pasiva, de no participación.

b) La **responsabilidad** es una técnica, generalmente utilizada frente a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, basada en la transferencia de la carga al empresario, considerado responsable en razón a que el riesgo tiene su origen en el funcionamiento de la empresa (doctrina del "riesgo profesional"). Adolece de muchas limitaciones ya que puede ser excesivamente onerosa para el pequeño empresario y además no proporciona garantía suficiente al trabajador (p.e.: en caso de empresas insolventes).

c) El **ahorro** ha sido definido como la renuncia al consumo actual por un consumo futuro. Aunque un número considerable de asalariados han mantenido y

mantienen pequeñas cuentas de ahorro, sin embargo puede decirse que las insuficiencias de este método son obvias, ya que el ahorro requiere la conjunción de muy difíciles condiciones:

— De orden material, concretamente que la renta del sujeto sea lo suficientemente abundante como para permitir un excedente sobre las necesidades vitales. Los grupos sociales menos favorecidos encuentran, pues, mayores dificultades para ahorrar.

— De orden psicológico, ya que se requiere el esfuerzo intelectual de imaginar como presentes las necesidades futuras.

— De orden monetario, por cuanto el ahorro está sometido a los avatares de la pérdida de valor de la moneda.

De cualquier forma, el ahorro es una técnica de carácter individual que puede ser de ayuda en la vejez, pero que por no "dispersar el riesgo" carece de eficacia para la cobertura de los riesgos sociales (enfermedad, accidentes, desempleo y muerte).

d) La **previsión colectiva** se manifiesta en la **mutualidad** y en el seguro. Ambas técnicas tienen una característica común: reúnen un gran número de sujetos, con lo que se consigue que la carga de los siniestros se comparta entre todos los miembros del grupo; pluralidad de sujetos, comunidad de riesgos y compensación de las necesidades patrimoniales a través de una organización adecuada son características tanto del seguro como de la mutualidad. Pero entre ambas existen también diferencias: la mutualidad no tiene ánimo de lucro y en ella cada mutualista asume al mismo tiempo la



Simplicissimus. (24-VIII-1925). Thomas Theodor Heine

función de asegurador y de asegurado; por el contrario, en el seguro una sociedad de carácter mercantil se interpone entre los distintos asegurados.

La mutualidad representa una forma antigua de reparación de los riesgos sociales. En España sus antecedentes son las Cofradías (s. XII al XVI), las Hermandades (s. XVI y XVII) y los Montepíos (a partir del s. XVIII).

Es innegable la utilidad social, históricamente demostrada, de las sociedades libres de seguros mutuos, ya que dispersan entre todos sus miembros la carga de los siniestros sufridos por algunos de ellos. Sin embargo, también presentan insuficiencias:

- Cuando amparan a personas humildes, o bien las cotizaciones se convierten en una pesada carga para ellas, o bien las cotizaciones son de poca cuantía, en cuyo caso se otorga una protección insuficiente o la mutualidad no tarda en conocer la ruina y el fracaso.
- Otro defecto de la mutualidad es su carácter voluntario, del que derivan dos consecuencias negativas; de una parte, que se adhieran a ella sólo las personas más expuestas al riesgo; y de otra, que existan demasiadas mutualidades con un número insuficiente de miembros cada una de ellas.
- Las mutualidades se adaptan bien a la protección de ciertos riesgos (accidentes, enfermedades, etc.) pero son inadecuadas para cubrir otros (p. e.: desempleo).

e) Hemard define el **seguro privado** como "operación por la cual una parte (asegurado) se hace prometer mediante una remuneración (prima), en caso de realización de un riesgo, una indemnización de la otra parte (asegurador) quien toma a su cargo un conjunto de riesgos y los compensa conforme a las leyes de la estadística".

De esta definición se deducen los elementos esenciales del seguro que son: pluralidad de sujetos, comunidad de riesgos y compensación de la necesidad patrimonial a través de una organización adecuada.

La aplicación del seguro mercantil a la cobertura de riesgos sociales ha presentado históricamente varias fórmulas, las más importantes de las cuales son el seguro popular y el seguro de grupo o colectivo.

La técnica del seguro privado está muy perfeccionada y permite dispersar el riesgo no sólo entre muchos asegurados directos de la misma compañía sino también indirectamente a través del reaseguro.

Sin embargo, no resuelve satisfactoriamente la cobertura de los riesgos sociales por diversas causas:

- Su naturaleza voluntaria.
- La utilización del concepto de "riesgo", que es apropiado para ciertas ramas de protección (accidente, muerte) pero inadecuado para otras (prestaciones familiares, desempleo...).
- El carácter mercantil y lucrativo del seguro, que implica unos elevados gastos de gestión.
- La utilización del sistema financiero de capitalización, que es menos eficaz, sobre todo en épocas de inflación elevada, para la cobertura de las prestaciones a largo plazo (vejez) que el sistema de reparto utilizado por la Seguridad Social.

### 1.3. ANTECEDENTE PROXIMO: LOS SEGUROS SOCIALES

a) **Origen de los seguros sociales:** Su aparición histórica, producida en Alemania en la segunda mitad del s. XIX, obedece a la concurrencia de una serie de factores que en mayor o menor medida afectaban también al resto de Europa, y que son los siguientes:

- De orden demográfico: a partir de la segunda mitad del s. XIX se produce un brusco incremento de la población y un éxodo masivo del campo a las ciudades.
- De orden económico y social: el crecimiento de la población va acompañado del desarrollo de las comunicaciones y de la industria. Aparece el Estado industrial, que provoca el desarrollo de un proletariado urbano en condiciones de vida miserables y particularmente expuesto a los riesgos sociales.
- De orden ideológico: durante el s. XIX se expande con gran vigor la ideología socialista en sus diversas corrientes. En 1872 se celebra el Congreso de Eisenach, el cual concluye afirmando que el Estado no puede permanecer indiferente ante la miseria de una parte de la nación sino que debe elevarla hacia la cultura y el bienestar. La doctrina del socialismo de Estado suministró a Bismark la ideología necesaria para la realización de su política social.
- De orden jurídico: la política de creación de seguros sociales, de Bismark, se encontró apoyada por la existencia de algunos antecedentes en la propia Alemania, como el sistema de protección de los empleados ferroviarios contra los accidentes de

trabajo, basado en criterios de responsabilidad patronal.

- De orden político: la Asociación General de Trabajadores alemanes, creada por Lasalle, fue el germen del partido social-demócrata obrero fundado en 1869. La crisis económica de 1874 radicalizó a esta asociación y a todo el movimiento socialista, cada vez más influido por Marx. Los progresos del partido social-demócrata fueron tan extraordinarios que decidieron a Bismark a adoptar una política de fuerza, logrando del Reischtag en 1878 que votara la ley contra los socialistas, suspendiéndose sus derechos de asociación y reunión, encarcelando a sus líderes y prohibiendo sus periódicos. Como compensación de esta política, Bismark asumió parte de las demandas socialistas, creó los seguros sociales y atenuó su impopularidad.

b) **Desarrollo de los seguros sociales:** el sistema creado por Bismark influyó profundamente en los otros países europeos (inicialmente en Austria, Holanda, Noruega, Suecia, Italia y Bélgica). Al principio, los seguros sociales se basaron en los seguros privados, conservando su estructura contractual, pero siendo obligatorios para los empresarios, de manera que el Estado se limitaba a regular y controlar dichas relaciones contractuales pero sin intervenir directamente en ellas. Posteriormente, se produce una tendencia paulatina de coordinación y unificación de los seguros sociales (Previsión Social), acompañada de la ampliación de su ámbito personal de aplicación, de la progresiva publicación de la gestión, etc.; el conjunto de tales tendencias acabará dando lugar a la moderna Seguridad Social.

c) **Los caracteres distintivos y tendencias evolutivas** de los seguros sociales fueron los siguientes:

- Gestión: descoordinada al principio, evoluciona posteriormente a su coordinación y unificación.
- Obligatoriedad, que produce además estabilidad y seguridad financiera.
- Ausencia de ánimo de lucro: hoy constituye uno de sus caracteres esenciales.
- Participación financiera del Estado: de esta forma la carga del aseguramiento se reparte no sólo entre asegurados y empresarios sino también entre toda la comunidad.
- Alejamiento progresivo de la técnica del seguro privado, mediante el debilitamiento progresivo de la rígida relación entre la cuantía de la prima,

la probabilidad del riesgo y el importe de la indemnización.

- Eficacia de la recaudación: el empresario es responsable tanto del ingreso de la cuota patronal como de la cuota obrera, que descuenta al trabajador de su salario.

### 1.4. EL CONCEPTO MODERNO DE SEGURIDAD SOCIAL

a) En los procesos históricos no puede determinarse con absoluta precisión el pase de una etapa a otra, ni siquiera en un mismo país. En líneas generales, puede hablarse de seguridad social cuando se produce una cierta coordinación entre la previsión social y la asistencia social, a las que se añaden las prestaciones familiares y los servicios sociales, e incluso en los casos más evolucionados algunos elementos de coordinación con otras políticas (p.e.: empleo y fiscalidad). Este conjunto, con sus notas de publicación de las entidades gestoras, incremento sustancial de la participación estatal, universalización creciente de ciertas ramas de protección, etc., permite señalar el tránsito hacia la llamada Seguridad Social.

b) A nivel normativo es una ley USA de 1935 (Social Security Act) la que consagra la expresión, que empieza a plasmarse en un contenido característico en los años sucesivos; jalones importantes son, en este sentido, la Ley neozelandesa (1938), los Informes de William Beveridge (1942-1944) y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948), según la cual "toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social" (art. 22).

La expresión "seguridad social" se convierte en una idea-fuerza, de carácter cultural y político, cuyo grado de realización y cuyas formas de concreción en las legislaciones positivas son muy diversos.

c) El 2.º Informe Beveridge definió la Seguridad Social como el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse por óptima que sea la situación de conjunto de la sociedad en que viven. Tales riesgos se caracterizan por su naturaleza económica (provocan un exceso normal de gastos o una disminución o desaparición de los ingresos habituales) e individual (la Seguridad Social contempla la situación de cada individuo, partiendo de la base de que, a pesar de la eficacia de las medidas sociales generales, los individuos se ven afectados por riesgos particulares).

d) Quizás haya sido la Organización Internacional del Trabajo quien antes haya logrado dar una noción de la Seguridad Social, concreta y al mismo tiempo válida para la mayor parte de los países.

En la histórica reunión de Filadelfia de 1944, en la que se congregaron sus Estados Miembros para establecer los programas que aplicarían en la posguerra en materia de legislación social y de trabajo, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una serie de recomendaciones sobre la seguridad de los medios de vida y sobre la asistencia médica, que configuran ya una idea definida de Seguridad Social.

Cinco años después, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo decidió que había llegado el momento de dar a los principios anteriores la forma de Convenios que permitieran crear obligaciones legales precisas. Después de una amplia consulta internacional, la Conferencia adoptó el Convenio sobre la S. S. (norma mínima), de 1952 (n.º 102), en el que se encuentra implícita una definición de la S.S., según la cual ésta es el fruto de muchas medidas de carácter público que han dado buenos resultados para preservar a la población (o a una gran parte de la misma) del estado angustioso en que podría hallarse si no existieran tales medidas cuando dejaran de percibir salarios por razón de enfermedad, desempleo, invalidez, vejez o como resultado de un fallecimiento; para suministrar a dichas categorías de la población la asistencia médica necesaria y para ayudar a las familias con hijos de corta edad.

e) Entre la multitud de definiciones técnico-jurídicas de la Seguridad Social, quizás sea la del profesor Persiani la que nos resulte más próxima y precisa. Según Persiani la S. S. es "aquel complejo sistema a través del cual la Administración Pública u otros entes públicos realizan el fin público de la solidaridad por medio de la distribución de prestaciones de bienes (en dinero y en especie) y de servicios, a los ciudadanos que se encuentran en situaciones de necesidad por causa de la verificación de determinados riesgos".

### 2. Evolución histórica de la Seguridad Social española

#### 2.1. ETAPA INICIAL (hasta 1936)

Dos caracteres generales destacan en este período. En primer lugar, que salvo para accidentes de trabajo, existía una única entidad aseguradora, el Instituto Nacional de Previsión, creado en 1908, de carácter público pero autónomo. En

segundo lugar, la extensión del ámbito personal de aplicación únicamente a los asalariados de rentas bajas; además quedaban excluidos de la protección ciertos grupos profesionales, como el servicio doméstico.

La situación en las diversas ramas de aseguramiento era la siguiente:

- a) El "**retiro obrero**" (1919), fue el primer seguro social obligatorio; se financiaba con las cuotas de las empresas y con las bonificaciones del Estado. Protegía a los asalariados de rentas bajas.
- b) El **seguro de maternidad obligatorio** (1929), establecido en favor de las trabajadoras acogidas al retiro obrero, se financiaba con cuotas obreras y patronales y subvenciones públicas.
- c) La **protección contra los accidentes de trabajo** se inició en 1900 al declararse la responsabilidad directa del patrono; en 1932 se declaró obligatorio el seguro: el empresario podía elegir asegurarse en una compañía mercantil o en el organismo asegurador oficial.
- d) No se dictó ninguna ley para proteger la **invalidez** ni la **enfermedad**. Tampoco llegó a ponerse en práctica la protección frente al **paro** y las **enfermedades profesionales**.

#### 2.2. ETAPA INTERMEDIA (1938-1963)

El Fuero del Trabajo, el Fuero de los Españoles y la Ley de Principios del Movimiento Nacional, las tres con rango de normas constitucionales, se refirieron al ámbito objetivo de la Seguridad Social y a la extensión de su ámbito subjetivo, primero a los trabajadores y luego a todos los españoles. El mandato constitucional en materia de Seguridad Social no llegó nunca a desarrollarse por completo. Los principales seguros sociales de la época fueron los siguientes:

- a) Los llamados **Seguros Sociales Unificados** integrados por:
  - Los **subsidios familiares**, que protegían a todos los asalariados, sin límite de ingresos, estaban financiados por el Estado, los patronos y los asegurados y gestionados por el INP. Los subsidios tenían una cuantía fija por hijo y perdieron importancia al aparecer el plus familiar.
  - El **seguro de vejez e invalidez (SOVI)** fue establecido en 1939 y representó un notable avance sobre el "retiro obrero". Protegía a los asalariados que no sobrepasaran un cierto nivel de rentas y excluía al servicio doméstico. Estaba gestionado por el INP. Otorgaba pensiones de cuantía fija. Su legislación varió a lo largo de su vigencia (hasta 1966); desde el prin-

cipio otorgó prestaciones de vejez (generalmente a los 65 años, salvo en casos de incapacidad grave posterior a los 60); con el tiempo llegó a ampliar su cobertura a ciertos casos de invalidez y de viudedad. Puede decirse que en cierto modo el SOVI sigue vigente, ya que, al amparo de una disposición transitoria, otorga pensiones a quienes reúnen los requisitos que en el mismo se exigían pero no cumplen los requisitos que exige el sistema actual.

**El seguro obligatorio de enfermedad (SOE)**, que fue establecido en 1942, otorgaba un cuadro completo de prestaciones sanitarias y económicas; amparaba a los asalariados de la industria y del comercio con niveles económicos bajos; estaba gestionado por el INP y por "entidades colaboradoras" privadas.

A partir de 1948-49 se produjo una **unificación** relativa de los tres seguros citados dando origen a un complejo de previsión social que se llamó "seguros sociales unificados", caracterizados por cubrir un ámbito subjetivo similar, estar gestionados por el INP (aparte de las entidades colaboradoras citadas), tener carácter nacional (aunque existían particularidades para algunas ramas y profesionales) y utilizar algunos elementos comunes (p.e.: en materia de afiliación).

b) **Los seguros de riesgo profesional:**

— **El seguro de accidentes de trabajo** siguió fiel hasta 1966 al viejo principio de la responsabilidad patronal directa, por lo que mantuvo su estructura de seguro de responsabilidad civil, con libertad para asegurarse en una compañía mercantil, una mutua patronal o la Caja Nacional de Accidentes de Trabajo del INP.

— **El seguro de enfermedades profesionales** se estableció entre 1947 y 1949, limitándose al principio a cubrir los riesgos de silicosis y nistagmus en muy contadas ramas profesionales (p. e.: minas de carbón e industrias de cerámica); en 1961 se produjo una reforma con objeto de incluir todas las enfermedades profesionales conocidas.

— **El seguro contra el paro involuntario.** En 1961 se constituyó el Seguro Nacional de Desempleo, cuyo ámbito de aplicación coincidía con el del SOVI; estaba a cargo del INP con la colaboración de las empresas y de la Organización Sindical, y se financiaba con cuotas patronales y obreras; otorgaba subsidios de 6 meses (prorrogables a

un año) e incluía tanto el paro total como el parcial.

c) **El Mutualismo Laboral:** Este sistema de previsión social, obligatorio, complementario de los seguros sociales unificados (especialmente del SOVI) y organizado por ramas profesionales, fue surgiendo a lo largo de los años cuarenta, quedando consolidado en 1954 con la unificación de sus normas jurídicas. Cada Mutualidad Laboral, constituida por vía de la respectiva Reglamentación de Trabajo, amparaba a una rama profesional determinada (banca, comercio, etc.) con un criterio laboral puro (eran mutualistas todos los asalariados del sector, sin límite de ingresos, incluso los "altos cargos"), y en su gobierno existía una importante participación de los mutualistas. El Mutualismo Laboral concedía prestaciones reglamentarias, esto es, exigibles (jubilación, invalidez, supervivencia, larga enfermedad, etc.) y potestativas.

d) **Otros sistemas complementarios:** En las Reglamentaciones de Trabajo se fueron estableciendo otras prestaciones complementarias de los seguros sociales unificados. La más importante de ellas fue el **Plus Familiar**, financiado con un porcentaje sobre la nómina total de cada empresa (generalmente del 20 por ciento), que se distribuía en proporción a las cargas familiares de los trabajadores mediante un sistema de "puntos". Este sistema tenía dos defectos básicos: la desigualdad del importe del "punto" según cada empresa y la oposición de los trabajadores de éstas al ingreso de trabajadores con muchas "cargas familiares".

e) La previsión social de los asalariados se completó con sucesivas disposiciones especiales creadoras de **regímenes de base profesional** en favor de funcionarios públicos (junto al régimen de clases pasivas aparecieron multitud de Mutualidades, Cajas, etc.), estudiantes (Seguro Escolar, de 1953), empleados de hogar, trabajadores agrícolas, etc.

2.3. ETAPA ACTUAL (1963- )

a) **La Ley de Bases de Seguridad Social (LBSS), de 1963, y la Ley de Seguridad Social (LSS), de 1966.**

En octubre de 1963 el Gobierno presentó a las Cortes un proyecto de Ley, que concitó una fuerte oposición, principalmente por parte de las compañías de seguros, hasta tal punto que se presentaron más enmiendas a este proyecto que las presentadas a todos los proyectos de ley tramitados ese año.

El criterio general observado en la discusión en Cortes fue el de respeto de

los aspectos fundamentales del proyecto, si bien se introdujeron algunas modificaciones significativas, como la introducción de las Mutuas Patronales en calidad de colaboradoras en la gestión de los accidentes de trabajo. Finalmente, la Ley de Bases fue promulgada el 28 de diciembre de 1963.

Las causas de la reforma fueron principalmente dos, los defectos innegables del sistema anterior y la necesidad de crear un sistema acorde con los principios y exigencias de la seguridad social contemporánea. Los defectos citados fueron causados por la implantación escalonada de regímenes, la escasez y deficiente ordenación de los recursos económicos y el respeto excesivo a los llamados derechos adquiridos.

Las manifestaciones negativas más importantes del sistema anterior eran la insuficiencia de la protección dispensada, que alcanzaba a las pensiones protegidas y a los riesgos, y la desigualdad de la protección, ya que era difícil encontrar dos supuestos en que la protección establecida fuera uniforme, a causa de la pluralidad de regímenes existentes, cada uno de los cuales tenía distinta regulación y órganos gestores.

Los **principios** más importantes que informaron la LBSS fueron los siguientes:

- Tendencia a la unidad, que se manifiesta en la inclusión en la Seguridad Social de todos los profesionales (aunque con algunas diferencias en cuanto a su régimen jurídico) y, en materia de gestión, dando a cada entidad gestora parcelas completas de acción protectora.
- Democratización de las entidades gestoras, mediante la participación en la gestión de trabajadores y empresarios a través de sus representantes.
- Supresión del ánimo de lucro en la gestión: se suprime la colaboración de las compañías mercantiles, aunque se permitió la de las Mutuas Patronales.
- Conjunta consideración de las situaciones o contingencias protegibles si bien siguen manteniendo algunas diferencias entre las profesionales y las no profesionales.
- Transformación del régimen financiero, que a partir de entonces se estructura con el sistema de reparto, de acuerdo con las recomendaciones de la OIT.
- Acentuación de la participación del Estado en el sostenimiento del sistema.
- Respeto a la legalidad (de hecho, la

poca satisfactoria situación anterior a la Ley de Bases es el resultado de frecuentes violaciones de la legalidad).

Por su propia naturaleza, y como su propio nombre indica, la Ley de Bases no era directamente aplicable, sino que requirió ser plasmada en un texto articulado. Este fue promulgado el 21 de abril de 1966 y constituye la Ley de Seguridad Social (LSS).

Esta Ley tenía dos títulos diferenciados: el primero, constituido por las normas generales del sistema de la Seguridad Social y el segundo referido únicamente al régimen general de la Seguridad Social.

Posteriormente fueron promulgadas otras normas para regular diversos regímenes especiales. Algunas de estas normas tuvieron rango de ley formal, como el agrario (1966) o el del mar (1969), en tanto que otras revistieron la forma de Decreto, como los relativos a los trabajadores autónomos (1970) o al servicio doméstico (1969).

b) **La Ley de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social (LFP), de 21-6-1972, y su texto refundido o Ley General de la Seguridad Social (LGSS), de 30-5-1974.**

El I Congreso Nacional del Mutualismo Laboral, celebrado en 1971, se dedicó a analizar los aspectos del sistema que, pese a la reforma, habían quedado

insuficientemente regulados; este congreso fue importante porque el propio legislador reconoció después que el origen de la Ley de Financiación estaba en él. Después de que el proyecto librara una dura batalla en las Cortes, por el convencimiento de bastantes procuradores de que no se habían estudiado seriamente sus consecuencias económicas, se promulgó la LFP que, a pesar de su nombre, afectó no sólo al régimen general sino también a los regímenes especiales.

Los propósitos de la ley, expresados en su exposición de motivos, fueron: sanear financieramente la Seguridad Social mediante la determinación de las cotizaciones sobre bases más realistas y justas, mejorar las prestaciones económicas y subsanar ciertas lagunas (en algunas contingencias y para determinados beneficiarios).

La LFP contiene normas relativas a aspectos financieros y a la acción protectora. Entre las primeras la más importante es la que se refiere a la determinación de las bases de cotización, que antes eran tarifadas, y que a partir de entonces coinciden con el salario real, con ciertas particularidades (topes máximo y mínimo, exclusión de horas extraordinarias, etc.) y un período transitorio para pasar paulatinamente del anterior al nuevo sistema. Entre las

normas modificativas de la acción protectora, algunas se referían a aspectos generales (p.e.: ampliación del plazo de prescripción para el reconocimiento de las prestaciones) y otras a determinadas prestaciones (las más importantes se referían a la invalidez permanente y, sobre todo, a la supervivencia).

Como la LFP contenía reformas parciales de la LSS fue necesario refundir ambas en un texto único. A este fin se promulgó en 1974 la LGSS, que constituye el núcleo del sistema de Seguridad Social vigente.

El conjunto de la LGSS más las normas específicas para regímenes especiales, a que antes se ha hecho referencia, así como los Reglamentos (Decretos y Ordenes Ministeriales) que desde 1966 hasta la actualidad las han desarrollado, forman la legislación vigente de la Seguridad Social, que es un bloque normativo extraordinariamente amplio, heterogéneo y complejo, cuyas principales características intentaremos sintetizar en la segunda parte de este artículo.

\* Emilio González es subdirector general de Estudios de Seguridad Social del Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Nota de la redacción: En el próximo número de la *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, será publicada la segunda parte de este artículo



# PROPUESTAS A LA CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL: AP, PCE, CC.OO., UGT Y CEOE

Landelino Cisneros\*

## REFORMAS PAULATINAS A TRAVÉS DE LOS PRESUPUESTOS Y DE LEYES SOCIALES

La reforma de la Seguridad Social que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene preparada, va a realizarse de una manera paulatina, valiéndose para ello de los presupuestos de 1984 y de unas leyes de carácter social, como son las de igualdad jurídica del hombre y la mujer, la de servicios sociales, la protección familiar y la de subida automática y reordenación de pensiones y fondos de pensiones. Especialmente en estas tres últimas puede estar el embrión de la reforma proyectada y por ello, quizá, sean las que más dificultades arrastren.

El presupuesto de la Seguridad Social para 1984 se eleva este año a 3,1 billones de pesetas, lo que representa un incremento del 13,47 por ciento con respecto al del pasado año, presupuesto que se enmarca dentro del cuadro macroeconómico nacional que se caracteriza por una elevada tasa de desempleo y una limitación de recursos que necesariamente han introducido dos exigencias al cifrar las cifras presupuestarias.

La primera, es la de combinar la acción protectora de la Seguridad Social, básica en un estado moderno, con una política que favorezca la creación de puestos de trabajo, por lo que, según el Ministerio de Trabajo, desde el ámbito de la Seguridad Social se prevé para este año una importante disminución de las cotizaciones del Régimen General y Asimilados (Minería, del Carbón, Mar y Ferrovianos), al reducirse el tipo de cotización en 1,5 puntos, pasando del 30,65 por ciento en 1983 al 29,1 por ciento en 1984. Esta reducción es posible por el incremento de la aportación del Estado en 141.552 millones de pesetas que pasa de 484.048 a 625.600 mi-

llones, lo que supone un paso decisivo de acercamiento a las estructuras financieras de los países de la Comunidad Económica Europea.

La segunda existencia considerada al elaborar el Presupuesto de la Seguridad Social para 1984, se concreta en una disponibilidad limitada de recursos, exigiendo que este presupuesto recoja medidas de racionalización y ordenación del sistema que permita una eficaz asignación de los recursos, corrigiendo desviaciones injustificadas, para que, a su vez, se puedan abordar el perfeccionamiento de la acción protectora del Sistema y que se sintetiza en los siguientes objetivos:

— Favorecer la política de empleo, disminuyendo la presión contributiva de las cotizaciones de la Seguridad Social sobre los salarios e incrementar la aportación del Estado.

— Perfeccionamiento de la acción protectora de la S.S. con la extensión de las prestaciones sanitarias, a los hijos de los titulares de derecho que sean mayores de 21 años, estar en paro y no tener ingresos. Supresión de 55 años de edad para percibir el incremento del 20 por ciento de la pensión por incapacidad permanente.

— Revalorización media de las pensiones del 9 por ciento, porcentaje superior al I.P.C. esperado, con incremento de las pensiones mínimas en un 11 por ciento.

— Racionalización y mejora del Sistema mediante la igualación por razón de sexo de las prestaciones derivadas de muerte y supervivencias y de protección familiar, extensión de todas las contingencias protegibles de la Seguridad Social al Régimen de Autónomos, reorganización de los tipos en el Régimen Agrario, empleadas de hogar, toreros y futbolistas, en orden a incrementar el grado de cobertura de los recursos de cada régimen en relación con sus prestaciones.

Hay otras racionalizaciones que el

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social está llevando a cabo, como es la potenciación de la medicina primaria, con la puesta en funcionamiento de 200 unidades básicas de salud, implantación progresiva de la libre elección de médico general y pediatra. Desdoblamiento de los cupos asignados a los facultativos, en orden a desmasificar las consultas de asistencia primaria. Desarrollo de programas especiales (nuevo modelo de gestión ambulatoria, odontología pediátrica, diagnósticos de salud de áreas de población, etc.).

Asimismo va a racionalizar y mejorar la atención hospitalaria realizada con medios propios, mediante la implantación de la informatización de las Instituciones, desarrollo del Plan Nacional de tratamiento de la Insuficiencia renal crónica y un plan de reconversión funcional de hospitales materno-infantiles.

En cuanto a la Ordenación de la Gestión, los responsables de este primer gobierno socialista impondrán un control informatizado de los partes de altas y bajas en orden a conocer el número, duración y seguimiento de los procesos y zonas de mayor incidencia, lo que permitirá un control eficaz. Intensificación de la acción inspectora, evitando las llamadas "bajas de complacencia", eliminación de la sobreprescripción farmacéutica y plena utilización de los centros propios, aplicando el principio de complementariedad en los servicios concertados.

## ALIANZA POPULAR: RESTITUIR EL DIALOGO MEDICO-ENFERMO Y QUE LA SEGURIDAD SOCIAL CUBRA LA TOTALIDAD DE LA POBLACION

Los objetivos que se persiguen en cualquier política sanitaria, escribe Alianza Popular en su propuesta de Gobierno "Soluciones para la crisis", y



Simplicissimus. (1902/3). Eduard Thöny

que son compartidas por todas las fuerzas políticas, son similares en todos los países del mundo occidental, porque no es discutible pretender elevar el nivel de salud a toda la población española, incrementando su bienestar físico, mental y social, suprimiendo los desequilibrios interterritoriales y sociales existentes. Para Alianza Popular, la Reforma Sanitaria sigue sin realizarse, mientras el Gobierno, mediante decretos, va produciendo modificaciones que afectan a las estructuras de los servicios, creando alguna confusión y estados de desaliento en el personal funcionario, con la consiguiente repercusión en operatividad de los servicios. Hay aspectos negativos, a pesar de los aspectos positivos que representan las nuevas estructuras de la Administración: deficiente organización de los servicios territoriales, asistencia médica insuficiente, desproporción del consumo de productos farmacológicos, insatisfactoria medicina de urgencia, etc., etc.

Pero, ¿cuáles son los principios generales sobre los que basaría A.P. una política sanitaria? Para el partido aliancista hay una necesidad de sustituir el esquema actual basado en la enfermedad por un esquema basado en la salud, en el concepto filosófico de que la salud es un bien positivo que hay que conservar e incrementar y la necesidad de un sistema sanitario integrado en el que prevención, asistencia y rehabilitación sean partes del mismo sistema y resultantes del trabajo de un mismo equipo, puesto que los conceptos de medicina preventiva y asistencias están superados por el concepto de medicina integral.

Hasta que la industria española, escribe A.P., no alcance la actualización y el nivel de sus homónimos mundiales habrá que planificar y ordenar las instalaciones de los centros sanitarios en el sentido estricto de rentabilidad social y utilización óptima de los recursos disponibles y así evitar una deficiente distribución y uso de los mismos. Para ello es necesario aplicar una política correcta de inversiones que, a su vez, no graven fuertemente los gastos anuales de explotación de los centros sanitarios. Alianza Popular propugna, en definitiva, la creación por el Estado de un sistema de financiación distinto del actual, el cual llevaría ventajas importantes, tales como disminución de las duplicidades, economías de escala, etc.

Otras de las propuestas que propugna el partido conservador es la coordinación de las distintas redes sanitarias (Estat, Insalud, Corporaciones Locales,

etc.), al objeto de evitar duplicidades innecesarias que encarezcan los costos de explotación. Igualmente deberán fijarse no sólo los umbrales mínimos de asistencia, sino también los límites máximos por servicios de acuerdo con la catalogación de los centros.

Restituir el diálogo médico-enfermo, ya que la relación interpersonal que juega un importante papel terapéutico no es posibilitada por el sistema actual, siendo sustituida por el fármaco con repercusiones no sólo sobre el coste, sino sobre la salud. Gradación de la asistencia a través de los centros primarios, secundarios y terciarios. Actualmente sólo existen los primarios, que actúan de meros clasificadores de enfermos, y los terciarios (hospitales), lo que encarece sensiblemente los costos, ya que se destinan camas a enfermos subsidiarios de tratamiento hospitalario y que, al ser ingresados, supone una forma de suplir las carencias del sistema.

Programación de necesidades de profesionales sanitarios. Elaboración de un plan de urgencia para absorber el paro generado por la falta de una política universitaria realista. Establecimiento del sistema de libre elección de centro y de médico, posibilitando la necesaria competencia que redundaría en una mejor y más cuidada asistencia del enfermo.

Alianza Popular al establecer una política sanitaria propugna medidas dentro de las Comunidades Autónomas con el fin de elevar el nivel de la salud a toda la población encuadrada en ellas. Para ello son necesarias las siguientes medidas: ordenación sanitaria territorial, elaborando un mapa sanitario de cada Comunidad Autónoma y realizando en base a él una adecuada planificación y territorialización de los servicios sanitarios para que éstos alcancen a toda la población, superando los desequilibrios rurales y urbanos.

Acercar los servicios sanitarios a la población mediante una doble línea de actuación: ubicando el hospital comarcal, unidad funcional sanitaria que para A.P. es la pieza fundamental en la ordenación y estructuración de la salud regional a una distancia que puedan ser cubiertas en períodos de 30 ó 45 minutos. Creación y mantenimiento de la red viaria existente, creación de la necesaria disponibilidad de medios de desplazamiento convencionales y de transportes sanitarios en número y calidad suficientes.

En cuanto al enfoque que se debe dar a la Sanidad en España en su aspecto económico asistencial y la utilización adecuada de los recursos económicos de

la Seguridad Social, Alianza Popular propugna aplicar a la Seguridad Social sistemas y procedimientos de gestión que ya han sido probados y comprobados su funcionamiento en el mundo empresarial y en algunos centros hospitalarios, es decir, debe tener esquemas empresariales, ya que combina una serie de elementos para ofrecer el mayor nivel de salud. Para ello es necesario el establecimiento de una planificación total para que previa definición de la demanda de servicios, se puedan adecuar los recursos existentes a las necesidades planteadas. En esta planificación total, deberán mirarse las diferentes alternativas que se presenten, tanto públicas como privadas, buscando la complementariedad y evitar, por tanto, las colisiones que se producen y que conllevan a duplicidades y a una mala utilización de los recursos disponibles.

La Seguridad Social, con la actual estructura, no puede seguir desarrollándose en la forma en que lo ha venido efectuando. Parece conveniente que la S.S. continúe su extensión hasta llegar a cubrir la totalidad de la población, tal como recoge el artículo 41 de nuestra Constitución, en cuanto a régimen público de Seguridad Social. No está de acuerdo A.P. en que tal extensión se haga a costa de las empresas, sino que debe implantarse a tales fines, una Seguridad mínima, en la cual se engloben todas las acciones que, con el carácter de asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, lleve a cabo el Estado y sea, precisamente, este último el que soporte su coste, con carácter exclusivo.

### **PCE: INVOLUCRAR TOTALMENTE A LA POBLACION EN ESTE PROCESO SANITARIO**

El Partido Comunista de España (PCE) considera positivo el esfuerzo que está realizando la actual Administración en la Reforma de la Seguridad Social y el borrador de Ley General de Sanidad, mejorando anteriores textos, logrando mayor coherencia, situando correctamente tanto la necesidad de integrar las diversas redes sanitarias, la primacía de la salud, como la propuesta de un Servicio Nacional de Salud, como los objetivos más importantes. Pero hay que reconocer, dicen los comunistas, que este esfuerzo es insuficiente, y que el borrador presentado requiere importantes mejoras que permitan hacer realidad el

derecho a la salud para todos los españoles, y para poder contrarrestar los intentos que desde los sectores más anacrónicos y reaccionarios de la derecha van a pretender vaciar de contenido esta ley.

Estas insuficiencias graves el PCE las agrupa en cuatro apartados:

- a) de índole sanitaria;
- b) afectando a la propia concepción del Estado de las autonomías;
- c) referentes al núcleo de la vida colectiva democrática: la participación;
- d) relativos a la financiación.

Para el PCE no se garantiza en la futura Ley de Sanidad la unidad de la red pública sanitaria. La Atención Primaria de Salud sigue sin integrar todas las actividades sanitarias, primacía de la función hospitalaria e insuficiencia en salud laboral. Se pide una formación continuada, especialización en áreas de la Salud Pública y en investigación sanitaria. Hay en la futura Ley ausencia de participación verdadera, hay desconfianza hacia el pueblo, frente a las recomendaciones de la OMS en salud para el año 2000 que pasa por involucrar totalmente a la población en este proceso sanitario. Hay una marginación de la participación a todos los niveles, Consejo Interterritorial, sin sindicatos ni organizaciones ciudadanas.

En lo relativo a la financiación, señala el partido comunista que hay un continuismo financiero y precariedad de la gratuidad en el uso.

“Como era de temer la filosofía de la política económica del Gobierno domina el componente financiero del anteproyecto dentro de esa obsesión de recortar gastos, cargas a los ciudadanos directamente parte sustancial de la financiación y dejar que la política de hechos consumados desvele las incógnitas no aclaradas en el texto. De esta forma no se afirma en ningún sitio que el SNS sería gratuito en el uso, sino todo lo contrario, se podrán arbitrar tasas y otras recaudaciones por prestación de servicios. No establece el término para la extinción de las aportaciones de la Seguridad Social al sistema sanitario, que al declararse público y universal ha de ser financiado por la fiscalidad y no por las cotizaciones”.

### **U.G.T.: “NO HAY PARTICIPACION SINDICAL EN EL SISTEMA SANITARIO PUBLICO”**

Lo mismo que hiciera el PCE, la

Unión General de Trabajadores, U.G.T., valora positivamente en su globalidad el proyecto de Ley General de Sanidad, pero también ha hecho llegar al Ministerio de Sanidad y Consumo un conjunto de observaciones y propuestas, de las que UGT resalta lo siguiente:

Integración de la salud laboral en el Servicio Nacional de la Salud ya que la salud laboral es una parte de la salud pública y por tanto ha de integrarse en ella. Ha de incluir aspectos de promoción, curación, rehabilitación y reinserción dentro del Servicio Nacional de la Salud.

Creación de un Instituto Nacional de Seguridad, Higiene y Medicina del Trabajo, dependiente de ese S.N.S. y en sus tres niveles institucionales: estatal, autonómico y de Área de Salud, con participación mayoritaria de los trabajadores a través de sus organizaciones representativas.

UGT propone la promulgación urgente de una Ley General de Protección de la Salud Laboral en riesgo por la presencia en los lugares de trabajo de agentes físicos, químicos y biológicos nocivos para la salud del trabajador.

La Unión General de Trabajadores encuentra rechazable la falta de participación sindical en la estructura del sistema sanitario público. “Entendemos que es necesaria la participación sindical en los tres niveles institucionales: autonómico, estatal y de área de salud”. Pide mayor concreción del sistema de financiación y por lo tanto del mecanismo para poner en práctica la universalización y gratuidad de la asistencia sanitaria.

Ampliación de la asistencia sanitaria a otros riesgos: alcoholismo, drogadicción, geriatría, materno-infantil, etc.

Respecto a la normativa laboral del personal sanitario es partidaria de una norma única, de la garantía de la estabilidad en el empleo, del reconocimiento de una estructura de negociación colectiva para todo el personal sanitario y de su definición como personal estatutario. Por otra parte es imprescindible la negociación del futuro Estatuto Marco del personal sanitario con las organizaciones sindicales más representativas.

### **CC.OO. “EN EPOCAS DE CRISIS ECONOMICA ES NECESARIO MAS Y MEJOR SEGURIDAD SOCIAL”**

En los próximos años uno de los ele-

mentos de enfrentamiento básico entre intereses de los trabajadores y los del gran capital de nuestro país va a librarse en torno a la Seguridad Social, afirma Comisiones Obreras (CCOO) en su propuesta sobre la Seguridad Social. “Para ello la derecha está librando una primera y profunda batalla ideológica de no podernos permitir la Seguridad Social que quisiéramos, sino la realmente posible en función de las disponibilidades de nuestro país, ya que tenemos un sistema de seguridad social por encima de nuestras posibilidades”, para que la conclusión lógica sea doble, por un lado admitir como inevitable la reducción de las prestaciones públicas de la Seguridad Social y, por otro, el que determinadas áreas hoy cubiertas por la Seguridad Social pública serían más baratas, mejor gerenciadas y con mejor atención si se transfieren al sector privado.

De abrirse camino la propuesta de la derecha, a la vuelta de unos años el trabajador español pagará más a la Seguridad Social pública, recibirá menos prestaciones a cambio y, además, pagará los seguros complementarios por unas prestaciones complementarias no suficientemente garantizadas.

Para CC.OO. hay una coincidencia en lo esencial entre los objetivos de la derecha y la política que el Gobierno está dispuesto a seguir en este asunto. En los últimos meses está tomando una serie de medidas que suponen una auténtica contrarreforma de la Seguridad Social, como por ejemplo: los decretos de cotización y revalorización de pensiones, las anunciadas Leyes de Pensiones, Fondos de Pensiones, con una reducción que podría ser del 40 por ciento en las futuras pensiones, sanidad, la aplicación de criterios restrictivos en el reconocimiento de I.P. y I.L.T., la tolerancia con el incremento brutal de la deuda empresarial, los recortes en la participación institucional, etc.

La Confederación Sindical de CC.OO. desde una visión de clase, parte de una concepción radicalmente distinta a la hora de desarrollar las propuestas sobre las mejoras y racionalización del sistema de la Seguridad Social, de la patronal y del Gobierno. Para ellos el problema fundamental no es que “cuadren las cifras” (obsesión del Gobierno) ni que en épocas de crisis hay que apretarse el cinturón (refiriéndose, claro está, a los trabajadores), que es la posición de la CEOE, sino, muy al contrario, reivindicar que en épocas de crisis económica es necesario más y mejor Seguridad Social “y por algo muy evidente: en situacio-

nes de crisis económica el salario directo, nominal, sufre una caída en su capacidad adquisitiva, lo que convierte el salario indirecto o diferido en elemento básico para la vida del trabajador”.

“Hasta la fecha los trabajadores en general y los sindicatos en particular hemos sido ajenos a la política económica seguida por la Seguridad Social, denuncia Comisiones, y no hemos controlado su gestión”. Por ello, la primera medida de saneamiento financiero exige el control, desde los órganos tripartitos de la S.S., por parte de los sindicatos, en la elaboración y seguimiento del presupuesto desde el ámbito provincial hasta el estatal y un acceso pleno a todos los datos así como el conocimiento y control de las auditorías.

En segundo lugar, debe procederse a la liquidación del billón doscientos mil millones adeudados por la patronal a la S.S., aplicando medidas de carácter penal rigurosas para acabar con las prácticas fraudulentas, acelerar el traspaso a las Delegaciones de Hacienda de la ejecución de las deudas existentes (hoy en manos de Magistratura del Trabajo y con enormes prácticas corruptas).

La financiación debe ser mixta, es decir, por una parte debe financiarse por la vía contributiva, a través de las cuotas, y por otra vía fiscal, aportaciones del Estado a través de los Presupuestos Generales del Estado, procediéndose a una generalización gradual a toda la población de la asistencia sanitaria y los servicios sociales.

CC.OO. está abierta a la reforma del actual sistema de cotización a la Seguridad Social. Esta se ha configurado históricamente como un impuesto sobre el volumen de empleo, es por ello que se ha propugnado el disminuir, que no eliminar, tales cotizaciones y para no disminuir los ingresos ni las prestaciones, se postula la mayor aportación presupuestaria que desde un punto de vista haciendístico provendría de la implantación del impuesto sobre el valor añadido (IVA). Tal sistema introduce racionalidad al hacer depender menos la financiación del volumen de empleo de las empresas y más sobre el valor añadido de las mismas, con lo que, en definitiva, viene a suponer un trato diferenciado de las empresas más intensivas en mano de obra.

La gestión de la Seguridad Social debe ser pública, con control efectivo de la misma por parte de los trabajadores a través de las centrales sindicales, articulándose la participación y control ciudadano en los órganos que gestionen las prestaciones de carácter universal (sanidad y servicios sociales).

Las mutuas, hoy gestionadas por el sector privado y al margen de los intereses de los trabajadores, deben integrarse plenamente en el sistema público de la Seguridad Social, garantizándose en todo caso la función social que deben tener y el control de los trabajadores a que deben estar sometidos.

### CEOE: EL PESO FUNDAMENTAL DE LOS GASTOS HA CORRIDO Y CORRE A CARGO DE COTIZACIONES EMPRESARIALES

El proceso de degradación económica en que se encuentra inmersa la Seguridad Social se ha ido incrementando aceleradamente en los últimos años. El presupuesto de gastos ha crecido a ritmos sensiblemente superiores a las posibilidades de nuestro país y la financiación, abrumadoramente establecida en base a cuotas empresariales, ha afectado gravemente a la competitividad de las empresas, habida cuenta de la menor cotización en otros países, y ha perjudicado gravemente al empleo, ya que las cuotas han operado a modo de impuesto sobre las nóminas. Esta es la situación que describe la gran patronal española CEOE sobre la Seguridad Social.

Pero si la situación es la anteriormente descrita, las perspectivas no son nada halagadoras y preocupantes para la CEOE si no se introducen modificaciones estructurales en cuanto a los gastos y respecto de la financiación, especialmente por lo que se refiere a las pensiones. Algunos datos, según la patronal, pueden ilustrar lo que ha quedado señalado más arriba.

— La S.S. durante el período 1975/82 ha crecido mucho más rápidamente que el PIB (8,8 por ciento en términos per cápita frente al 0,8 por ciento anual acumulativo).

— La asistencia sanitaria ha pasado de costar 316.000 millones de pesetas en 1977 a 846.000 millones para 1984, pero ya en el mes de enero el propio INSALUD reconoce que habrá un déficit que inicialmente calcula por encima del 4 por ciento.

— El grado de calidad está disminuyendo, según se desprende de los propios documentos presupuestarios para este año, en materia de asistencia sanitaria, ya que la atención prevista por benefi-

ciarios en Medicina General y Pediatría pasará de 9 a 6 minutos por persona.

— El costo por cama en Instituciones propias de la Seguridad Social era, según los últimos datos disponibles, de 12.163 pesetas, en tanto que un hospital concertado ascendía a 7.804 pesetas por estancia/día en 1981.

— La insatisfacción por la asistencia ha llevado a más de un tercio de las familias afiliadas a la Seguridad Social a tener además coberturas mediante seguros privados.

— Los pagos por pensiones en 1977 eran de 393.000 millones de pesetas, en 1984 ascenderán a 1,8 billones y para 1990, según datos oficiales, llegaría a la cifra espectacular de 3,7 billones de pesetas, cifras no financiables, que originaría según la propia Administración, la quiebra de la Seguridad Social.

— El incremento de la aportación del Estado a la S.S., que ha alcanzado en 1984 un 20 por ciento, sigue siendo un 50 por ciento inferior a la de la inmensa mayoría de los países competidores y, desde luego, los posibles efectos positivos de esta mayor aportación estatal quedan absorbidos por la inclusión de nuevos factores de gasto en el sistema de la Seguridad Social.

— Las modificaciones de bases y tipos que se vienen practicando en estos últimos años no producen una disminución sustancial en el nivel de cargas que sobre las empresas recaen por cotizaciones sociales. El aumento de las bases por encima incluso del IPC, neutraliza la disminución de los tipos. Así, en 1983 los ingresos por cuotas aumentaron un 14,69 por ciento en tanto el incremento salarial medio ponderado por convenios colectivos fue del 11,5 por ciento, según el propio Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Para la CEOE hay una realidad patente y que es imprescindible recordar: que el peso fundamental de los gastos ha corrido y corre a cargo de cotizaciones empresariales, penalizando la inversión, el empleo y la competitividad de las empresas principalmente en el exterior.

Para finalizar la gran patronal señala que “casi todas estas consideraciones son conocidas y figuran en informes de sucesivos Gobiernos —de los anteriores y del actual— pero hasta ahora el conocimiento de la enfermedad no se ha traducido en la formulación ni en la aplicación de una terapia adecuada a nuestro obsoleto sistema de Seguridad Social”.

\* Periodista

# FUNDAMENTOS SOCIOECONOMICOS Y CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

Gregorio Rodríguez Cabrero\*

## INTRODUCCION

En este trabajo pretendemos ofrecer una visión general y aproximativa de los fundamentos y crisis del Estado de Bienestar contemporáneo. Obviamente, se trata de una reflexión esquemática sobre un siglo de historia sociopolítica y económica acerca de la cual existen múltiples trabajos especializados; aquí se trata de enfatizar en sus claves sociales más relevantes: en primer lugar, preguntándonos por los fundamentos sociales del Estado Benefactor y el desarrollo de las funciones productivas y redistributivas del Estado contemporáneo del Bienestar; en segundo lugar, señalar los elementos definitorios de la política social; en tercer lugar, abordaremos la problemática general de la crisis del Estado de Bienestar.

En la segunda parte de este trabajo abordaremos el caso específico del Estado keynesiano en España entre 1960 y la actualidad.

La hipótesis que trataremos de demostrar en sus grandes rasgos es que el proceso de modernización socioeconómica se lleva a cabo entre 1960 y 1976 bajo la dirección del Estado franquista, un tipo de Estado keynesiano políticamente dictatorial que va a establecer los fundamentos materiales de un bienestar social relativo, desde una posición de integración dependiente en el centro capitalista y favorecido por la onda de expansión económica de los años sesenta. La transición política será el cierre del proceso anterior con la modernización política establecida en el período 1976-1981 y apoyada en una sociedad de clases medias funcionales, un bienestar social importante (con-

solidación de la Seguridad Social) y una sociedad de consumo relativamente satisfecha y con amplias dosis de cinismo político. Los límites del bienestar social en España vendrán dados, así, por la escasez de recursos económicos propios de la crisis, por la pérdida relativa de posiciones en la división internacional del trabajo que empuja al Estado a apoyar el proceso de reconversión industrial, por la quiebra del modelo de crecimiento de los años sesenta, por las presiones convergentes: sociales (el paro), demográficas (envejecimiento de la población) y territoriales (incremento de las diferencias de renta y bienestar entre regiones) y, no menos importante, por la debilidad participativa de una sociedad civil atomizada en gran medida aunque claramente democrática. Sobre este cuadro socioeconómico definiremos los rasgos del Estado intervencionista en España, el comportamiento del sector público y la evolución de los gastos sociales en el período 1976-1984.

## 1. LOS FUNDAMENTOS SOCIOECONOMICOS DEL ESTADO DE BIENESTAR

Para abordar con un mínimo rigor la problemática de los fundamentos socioeconómicos del Estado de Bienestar contemporáneo es preciso abordar el desarrollo de las funciones del Estado a lo largo del último siglo y medio en las sociedades liberal-capitalistas.

Desde la creación del Estado liberal hasta el hoy en crisis Estado de Bienestar, ha habido un conjunto complejo y contradictorio de procesos históricos

en los que el Estado ha jugado un papel clave como articulador social. El supuesto Estado liberal no intervencionista se ha demostrado históricamente que es un mito, pues la afirmación de la sociedad frente al Estado era la justificación ideológica de un intervencionismo liberal que garantizaba un modo de crecimiento o acumulación en base a la libre competencia que se articulaba con un consenso político basado en una democracia protegida o limitada típica del utilitarismo liberal. Así, el Estado liberal amparaba y controlaba activamente el encuentro entre crecimiento económico libre y sin límite y libertad negativa o consenso negativo.

Pero, además, y es preciso señalarlo ahora, el intervencionismo liberal como el del Welfare State no fue neutral (por encima de todas las clases y grupos sociales), ni tampoco simple expresión e instrumento de los intereses del capitalismo en expansión; por el contrario, a lo largo de los últimos ciento cincuenta años el Estado nacional contemporáneo, sobre todo en países centrales, ha forjado una progresiva y relativa autonomía respecto a los grupos y las clases sociales con el propósito de arbitrar y mediar en los conflictos sociales de forma asimétrica y desigual, haciendo frente tanto a las necesidades estructurales del crecimiento económico, como a las demandas sociales crecientes y expresivas del conflicto social. Así, el Estado liberal interviene, con progresiva autonomía, en la articulación asimétrica entre necesidades económicas y demandas sociales.

Pero el propio desarrollo histórico del capitalismo occidental generó cambios económicos y políticos decisivos



para las sociedades capitalistas. Así, entre 1870 y 1914 se producen cambios que van a alterar las funciones del Estado: 1) En primer lugar, el paso de un capitalismo de relativa libre concurrencia a un capitalismo de oligopolio y gran empresa; 2) En segundo lugar, la presión del movimiento obrero organizado en sindicatos y partidos; 3) En tercer lugar, la competencia y rivalidad entre países capitalistas. Veamos con más detalle estos factores nuevos que definen la época del conflicto social.

Durante el largo período mencionado se ponen de manifiesto los límites del Estado liberal para absorber las necesidades económicas y demandas sociales. El Estado se ve obligado progresivamente a intervenir y ello es especialmente patente en los países que se incorporan tardíamente al proceso de industrialización sin apenas alterar el viejo orden aristocrático (caso de Japón, la Alemania de Bismark y España) donde el Estado tiene que apoyar activamente el crecimiento económico y controlar viejos y nuevos conflictos desde instituciones despóticas y antiliberales (1).

Así, por un lado, el crecimiento de las clases trabajadoras y asalariadas desde el último tercio del siglo XIX con un grado notable de organización sindical y política es el primer elemento de presión para la creación de un sistema de bienestar que es al mismo tiempo un mecanismo necesario para la reproducción social. De forma que, el bienestar social es más bien posiblemente una respuesta a los cambios y desajustes de la sociedad industrial y urbana que una extensión real del bienestar. Por otro lado, el bienestar social no sólo es el resultado de una presión organizada del movimiento obrero, sino que también se combina a veces con políticas reformistas anticipadoras del conflicto o con políticas despótico-paternalistas en países de industrialización tardía. Finalmente, la complejidad creciente de la estructura social con clases medias profesionales y funcionariales crecientes hasta hoy, también ha sido un factor impulsor del bienestar social así como un cualificado usuario de éste.

Además, el proceso de industrialización capitalista ha generado no escasos imperativos en pro del intervencionismo estatal: el proceso de concentración y centralización económica, el continuo desarrollo tecnológico, la competencia entre capitales a nivel nacional e internacional, entre otros, estimularon al Estado contemporáneo a regular la economía, apoyar fiscal y financieramente grupos

económicos privados y absorber costes empresariales de reproducción de la fuerza de trabajo (sanidad, educación y formación profesional). En este proceso el Estado gana grados importantes de autonomía relativa para dar coherencia relativa a la pugna entre grupos económicos internos frente a la competencia económica y militar exterior de finales del siglo XIX y primeros años del siglo XX.

Sin embargo, el encuentro entre el liberalismo económico y la democracia política creciente no tuvo lugar hasta después de la segunda guerra mundial. Entre 1880 y 1945 el Estado ve crecer sus funciones progresivamente en los países centrales pero, en un mundo donde capital y trabajo, por simplificar, plantean sus estrategias sociales en términos de consolidación excluyente de la sociedad capitalista o de superación absoluta de la sociedad capitalista. El fracaso del liberalismo económico de la primera postguerra, el triunfo de los fascismos y la consolidación del stalinismo, ponen de manifiesto los límites del encuentro entre democracia y libertad, entre consenso y acumulación económica.

Pero, al mismo tiempo, otros factores trabajaban en favor de dicho encuentro: la extensión del sufragio universal en muchos países europeos, el desarrollo de partidos políticos de masas, la experiencia de la democracia liberal parlamentaria en la República de Weimar, las experiencias sueca y del New Deal norteamericano durante los años treinta y el propio pensamiento keynesiano en pro de un encuentro estable entre crecimiento económico, bienestar social y democracia política.

Las experiencias de los años treinta (fascismos, stalinismo y la guerra) de gran dureza económica y política, facilitaron el acuerdo capital-trabajo (explícito o implícito) que permitió la creación del Estado keynesiano del Bienestar o Estado Social garante de la combinación de un consenso social y un crecimiento económico sostenido. El logrado acuerdo capital-trabajo o encuentro estable entre 1950-1973, entre capitalismo y democracia suponía que el Trabajo reconocía la lógica de la ganancia privada y del mercado como instrumentos del crecimiento económico y el capital la lógica del consumo democrático garantizada de amplios derechos políticos y sociales (entre los últimos el derecho al trabajo, salud, educación y seguridad en la vejez) (2). Todo ello a través de la intervención del Estado que realiza un arbitraje

desigual y clasista (3) desde su posición de relativa autonomía.

El acuerdo capital-trabajo de postguerra logrado en base al arbitraje estatal y la economía mixta y, por supuesto, siendo un acuerdo de raíz y expresión conflictiva en un marco crecientemente corporativo, suponía consolidar el **Fordismo** como modo de trabajo abstracto y parcelado y como modo salarial a cambio de altas tasas de productividad; en suma, establecer la llamada por Aglietta norma de consumo obrero (4), trasladando el conflicto social desde el seno de la producción al terreno de la distribución (salarios) y de la redistribución (salario social), siendo la participación política y sindical el instrumento para resolver los conflictos sociales y el Estado el espacio cada vez más privilegiado de resolución de esos conflictos. El encuentro entre democracia política y social y libertad económica se resuelve así en el Estado como lugar preferente para resolver los problemas de la integración o consenso social y los de las necesidades del sistema industrial.

Con ello quedaba cerrado el período altamente conflictivo de la reforma social (1870-1940) y se abría el período de consolidación de dicha reforma social bajo el Estado de Bienestar posibilitado por la onda expansiva de los años cincuenta y sesenta. Importa recalcar que el encuentro entre libertad económica y democracia política tiene lugar con la síntesis entre el Estado keynesiano del Bienestar y el sistema de democracia liberal parlamentaria (5) y cuyos principales efectos serán: 1. El logro de un largo período de estabilidad y crecimiento económico, instrumentado por la economía mixta y posibilitado por materias primas baratas, un sistema financiero internacional relativamente estable y la coexistencia pacífica; 2. La extensión de los derechos sociales, potenciada por los propios derechos políticos, con el consiguiente incremento del bienestar relativo en áreas como salud, educación, vivienda, seguridad social y servicios públicos, a la vez que potenciadores de la integración social y socializadores de los costes de la reproducción social; 3. Por último la consolidación de los partidos políticos de masas fabricantes de la voluntad popular, en términos Schumpeterianos y la presencia arbitral creciente del Estado en el conflicto capital-trabajo, materializándose progresivamente un poder triangular, clave en muchos casos del pluralismo corporativo occidental.

Con lo dicho antes, hemos definido

sucintamente las funciones del Estado contemporáneo del Bienestar y sólo nos restar matizar brevemente este complejo aspecto de forma muy breve. En efecto, hemos señalado que la intervención del Estado tiene un doble objetivo: un objetivo que consiste en la satisfacción de los requerimientos del sistema socio-económico y el otro en generar mecanismos de integración social. Pues bien, siguiendo a J. O'Connor y I. Gough (6) tenemos que el Estado apoya funciones que son al mismo tiempo complementarias y contradictorias: apoyo a los procesos de acumulación económica de reproducción social y legitimación o consumo político. Cada uno de estos procesos que cambian históricamente, a la vez que entre ellos se dan procesos contradictorios que dependen del conflicto social y de los estreñimientos del sistema en un momento histórico dado. Como también existen conflictos dentro de cada gran función (entre el apoyo a los ocupados y los parados, los activos y los jubilados, etc.). Ahora bien, hablar de funciones del Estado es un recurso metodológico que a continuación ha de utilizarse y contrastarse históricamente según el país que se analice y el desarrollo económico y político que lo defina. Puntualmente nos referiremos a esto cuando analicemos algunos de los rasgos básicos del caso español en el apartado cuarto de estas reflexiones.

Definido a grandes rasgos el origen y consolidación del Welfare State nos parece oportuno analizar con cierto detalle los elementos definitorios de la política social como materialización de la función de reproducción social.

## 2. LA POLITICA SOCIAL: ENTRE EL CONFLICTO SOCIAL Y EL INTERVENCIONISMO ESTATAL

La pregunta clave es ¿por qué surge la política social y qué funciones cumple en sociedades con una estructura social y económica basada en el capital privado y en el trabajo asalariado? Se puede afirmar, en términos históricos, que la política social responde a un doble movimiento en sus orígenes, por un lado, a la necesidad de constitución de un mercado de trabajo permanente y adaptado al movimiento económico de la sociedad de mercado

o disposición de un trabajo asalariado adecuado, activo o en reserva; por otro lado, a la necesidad de hacer frente a los efectos socialmente desintegrados del proceso de modernización industrial y urbana (6) y del que es expresión el conflicto social.

El desarrollo de la política social en los países centrales capitalistas es, por tanto, la respuesta histórica y contradictoria a los efectos del industrialismo, a las necesidades del capitalismo y a la presión del movimiento obrero o, como ya antes hemos afirmado, la respuesta a las necesidades de integración social (demandas sociales y conflicto social) y de integración sistémica (exigencias funcionales del crecimiento industrial). El Estado, desde el siglo XIX, (Leyes de Fábricas británicas) ha estado en el corazón de este proceso respondiendo a esas exigencias o anticipándose a las mismas hasta llegar al Estado intervencionista de nuestros días, de forma, que situados en el terreno concreto de la política social, ha habido un proceso tendencial desde sistemas de bienestar residuales, típicamente liberales, a sistemas de bienestar institucionales.

Se puede hablar de cierta convergencia en las políticas sociales en los países centrales tanto en términos de crecimiento de los gastos sociales, como de tendencias parecidas en la definición y estructuración de políticas sociales. Con todo, y a pesar del relativo predominio de un modelo institucional de bienestar (7), las diferentes tradiciones históricas, los modos diferentes de articulación entre las instituciones económicas y políticas y entre estas y la estructura social, nos ofrecen como resultado una importante variedad de políticas sociales visible en la forma de satisfacer las necesidades sociales a través de los diferentes modelos de servicios sociales, beneficios fiscales, etc. Desde este punto de vista, es obvio que existe un gran contraste y diferencia entre un sistema institucional muy desarrollado como el sueco y el sistema de bienestar paternalista centrado en la empresa característico del Japón.

Tal como señalan diferentes autores como Wilensky, el desarrollo de la política social depende de la interrelación entre la estructura de desigualdad social, grado de urbanización, nivel de crecimiento industrial, estructura demográfica, estructura política y burocrática y antigüedad de los programas de bienestar social (8). Es decir, los programas de bienestar social son el entrecruce del desarrollo industrial con sus efectos de

salarización progresiva, desempleo, enfermedades laborales y formación profesional; del desarrollo del capitalismo, su expansión y necesidad de estabilidad social relativa, cuyos ejes fundamentales son el bienestar social y la participación política pluralista; por último, los programas de bienestar social son un logro del grado de organización de las clases trabajadoras o fuerza estructural de la clase obrera frente al capital o, también, un resultado del conflicto histórico capital-trabajo: en el primer caso como medio de integración de las capas asalariadas en el sistema social a través de políticas reformistas y compensatorias que centran el conflicto en el terreno de la distribución y con el arbitraje del Estado; en el segundo caso, como una mejora de las condiciones de vida y trabajo y, después de la segunda guerra mundial, como una estrategia política de los partidos obreros europeos. En todo caso, el conflicto social es una razón básica y decisiva del origen y desarrollo de la política social.

Obviamente el origen y funciones de la política social son objeto de variadas interpretaciones en las que aquí no podemos entrar y a las que en otra ocasión nos referimos (9), y cuyas consecuencias teóricas e ideológicas son determinantes en el desarrollo concreto de la política social; basta pensar, por ejemplo, en las diferentes consecuencias sociopolíticas del neoliberalismo o de la concepción de los derechos sociales ciudadanos en desarrollo progresivo. Aquí, haremos unas indicaciones breves, en lo que resta de este epígrafe, sobre el crecimiento de los gastos sociales y sus posibles efectos redistributivos, limitativos y reductores de la desigualdad social.

En efecto, los denominados gastos sociales, expresión presupuestaria de la política social, no han dejado de crecer durante toda la década pasada, hasta llegar a ser la mitad del Gasto Público total o, si se prefiere, han crecido como porcentaje del PIB desde 15-18 por ciento en 1970 hasta situarse cerca del 38 por ciento del mismo. Incluso a pesar de la contención y reducción de ciertos gastos sociales, como educación y vivienda, la incidencia del paro y del envejecimiento de las poblaciones europeas han sido los dos factores más visibles del crecimiento de los gastos sociales.

A lo largo de las últimas décadas una serie de factores han contribuido decisivamente al crecimiento del Gasto Público y de los gastos sociales en particular, a saber: a) Los cambios demográficos,

especialmente el envejecimiento de las poblaciones europeas con evidentes costes en pensiones y en sanidad, en parte compensados por bajas tasas brutas de natalidad que suponen a medio plazo menor presión sobre los recursos para educación; b) También tenemos, además del efecto inflación, el efecto de los precios relativos: los servicios sociales son intensivos en mano de obra y tienen reducidas posibilidades de aumentar su productividad, vía introducción de tecnologías; c) Además, tenemos el surgimiento de nuevas necesidades sociales: paro estructural y marginación social, que presionan a crear nuevos servicios o mejorar la calidad de los existentes.

Como trasfondo, los gastos sociales han podido crecer gracias a la larga onda expansiva de postguerra, cambios en la ideología económica (keynesianismo) y la propia consolidación del Estado de Bienestar articulado con el sistema de participación política pluralista que centraron el conflicto social alrededor de la distribución social y siendo el Estado árbitro y mediador de esa pugna relativamente integradora.

Resulta imposible hacer aquí una valoración rigurosa y exhaustiva de los posibles efectos redistributivos de los gastos sociales así como su posible contribución a un mayor grado de control ciudadano de las instituciones estatales; en suma, sus efectos sobre la estructura social de los países con un sistema de bienestar institucionalizado. Pero si indicamos a grandes rasgos las consecuencias generales en base a ciertos trabajos sobre el tema.

En primer lugar, en tanto en cuanto los servicios sociales constituyen la mitad del gasto público y alrededor del veinticinco por ciento del P.I.B. en la mayoría de los países de la O.C.D.E. pudiera pensarse razonablemente que se trata de un bloque redistributivo importante; sin embargo, existen problemas evidentes que parecen limitar el alcance positivo de la respuesta: a) los servicios sociales tienen un carácter universal, son para todas las clases sociales y están superestructuralmente impuestos a la estructura clasista; b) además, la financiación de los servicios sociales se hace a partir de un sistema impositivo en el que contribuyen todos los niveles de renta siendo los escalones medio-bajos el eje central de la financiación, de forma que la redistribución de renta y bienestar es más una redistribución entre ciclos sociales (de ocupados a parados, de activos a inactivos,

etc.) que entre clases sociales (de las clases altas a las bajas); más que cambiar la estructura social, la complejiza difuminando sus desigualdades más patentes.

Como han puesto de manifiesto diferentes trabajos sobre el tema, Scase, Resler, Hewitt (10) y Maravall (11) entre nosotros, por citar algunos significativos, el sistema de bienestar social en cuanto a derechos sociales ciudadanos han cumplido importantes funciones, además de las compensatorias por los efectos sociales del crecimiento industrial, como son reducir el conflicto social e industrial, integrar socialmente a grupos sociales numerosos de las clases asalariadas y pasivas y complejizar la estructura social con el surgimiento de grupos con intereses propios en el sistema de bienestar social e instituciones mediadoras entre los niveles diferentes de las estructuras.

En segundo lugar, el sistema de bienestar social ha consolidado progresivamente organizaciones públicas complejas, en muchos casos interrelacionadas con corporaciones privadas, que han favorecido la centralización de las relaciones sociales que en estos se establecen, con variados y complejos efectos: la creación de grupos de interés dentro del sistema de bienestar social, especialmente grupos profesionales representativos de las clases medias funcionales y otros grupos diversos; la pérdida de espacio para el desarrollo de iniciativas privadas no oligopólicas-financieras en el terreno del bienestar social con evidentes tendencias al estatismo y la burocratización; por último, y no menos importante, la centralización de los servicios sociales estimula la oferta de servicios burocratizados y alienantes para el ciudadano y una ausencia de control que es ejercido desde altos niveles políticos de las administraciones públicas. Se podría afirmar, aunque precisaría de un estudio específico, que los servicios sociales que son una respuesta al industrialismo urbano y sus efectos desigualitarios se vertebran progresivamente por el proceso de corporatización creciente de la sociedad contemporánea.

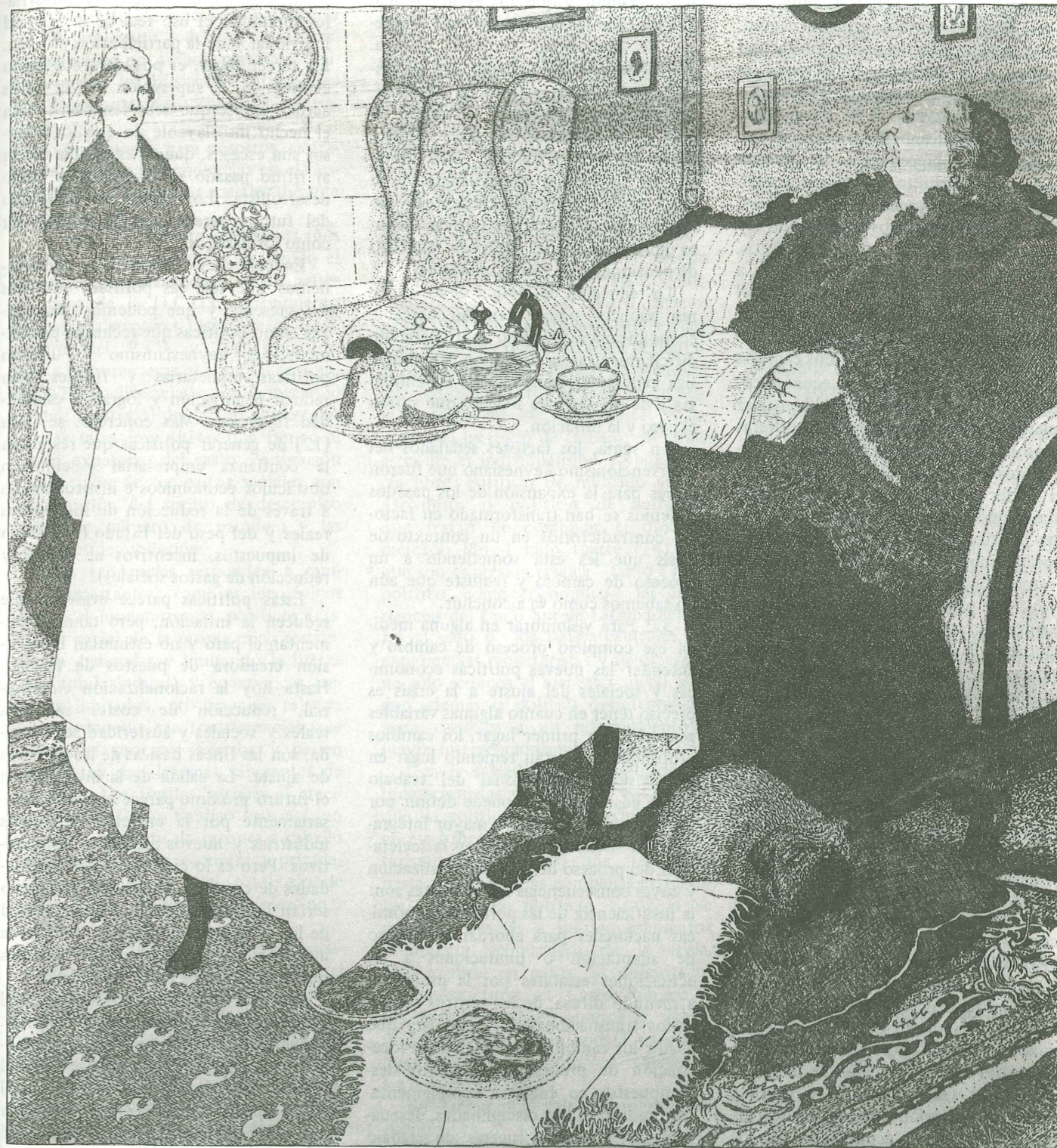
### 3. LA CRISIS DEL ESTADO KEYNESIANO DEL BIENESTAR: CRISIS ECONOMICA Y GASTOS SOCIALES

La política social de la segunda mitad de los años 70 y primeros años 80 va

unida de forma ineludible a la política o políticas económicas de la depresión estructural que se inicia abiertamente en 1974. Pero los cambios en la relación entre política económica o eficiencia económica y política social o bienestar social, son preciso contemplarlos en el análisis de la crisis general del modelo estatal keynesiano-fordista de los últimos decenios. Para ello trataremos de abordar en escorzo los ejes fundamentales de esta crisis: primero, definiremos los límites del Estado intervencionista keynesiano; segundo, los rasgos generales de las políticas de la crisis como combinación de monetarismo y keynesianismo en la mayoría de los países centrales; en tercer y último lugar, la nueva dinámica del Gasto Público y de los gastos sociales.

3.1. El intervencionismo estatal keynesiano fue una de las condiciones del largo proceso de acumulación capitalista de la postguerra, junto con una división internacional del trabajo basada en la dependencia del Tercer Mundo y en la redefinición interna de relaciones dentro del primer mundo bajo el liderazgo de los Estados Unidos.

El intervencionismo keynesiano, a su vez, se apoyaba en el juego de varios factores que fueron decisivos para el funcionamiento económico del sistema capitalista y que, posteriormente, serán factores limitativos. Tales factores, básicamente, son los siguientes: a) El keynesianismo fue la respuesta a la crisis de demanda o de subconsumo que caracterizó a la crisis de los años 30. La regulación económica del Estado pasaba por la constitución de la demanda adecuada mediante su estímulo, directo e indirecto, por el Estado. La política de crecimiento del Gasto Público fue un medio decisivo, aunque no el único, para la creación de una demanda social suficiente. La era de la abundancia de la postguerra se apoyaría, así, en la socialización de la demanda a través del Estado. Pero la solución de los problemas de la demanda, obviaba los problemas de la oferta que se plantearán en los primeros años 70 con el encarecimiento de las materias primas, límites del fordismo y agotamiento del cambio tecnológico de postguerra. La crisis de oferta será, así, el correlato de la solución relativa de los problemas de la demanda. b) En segundo lugar, el pacto capital-trabajo de postguerra supuso la creación de mecanismos de integración social a través de la negociación colectiva y la política de rentas que no solamente garantizaban salarios relativamente su-



*Simplicissimus. (17-V-1909). Erich Schilling*

ficientes (al menos, en los sectores cualificados de las clases asalariadas) sino también un fortalecimiento político de las clases trabajadoras o fuerza estructural de la clase obrera que va a contribuir a una caída de la tasa de ganancia y a una menor disciplina laboral desde el punto de vista del capital. Hoy, la reducción del poder contractual sindical y la disciplina fabril están en el corazón de las relaciones laborales en los países avanzados; c) En tercer lugar, el pacto capital-trabajo favoreció el crecimiento sin precedentes del Welfare State y, en concreto, los llamados servicios sociales: educación, sanidad, Seguridad Social, servicios personales y comunitarios diversos, etc. Estos gastos, indirectamente productivos e incluso, a veces, improductivos desde la lógica del capital, contribuyeron a una más rápida y eficaz reproducción de la fuerza de trabajo de acuerdo con los rápidos cambios tecnológicos del sistema económico, pero también incrementaron el bienestar relativo de las clases medias y obreras consolidando los derechos sociales adquiridos e irrenunciables y fortaleciendo el poder político y social de amplias masas ciudadanas legitimadoras del sistema político pluralista. Ello además era posible sobre la base de un crecimiento sostenido y que parecía no tener fin. Hoy, los problemas de más recursos, cuantiosos recursos, necesarios para acometer la reconversión de sectores industriales viejos y creación de nuevos sectores rentables y tecnológicamente avanzados; y la presión se produce precisamente sobre los gastos sociales, aunque el paro y las pensiones de jubilación estén frenando hoy el proceso de reducción del bienestar social. En todo caso, la reprivatización de sectores del bienestar estatal típicamente rentables (pensiones, vivienda, sanidad y otros) y el estímulo de ideologías darwinistas, parecen ser las líneas de cambio inspiradas por el monetarismo. d) El último factor que en gran medida es consecuencia de los factores anteriores, es las tendencias hacia la crisis fiscal. El intervencionismo del Estado keynesiano fue socializando progresivamente los costes de reproducción de la fuerza de trabajo (salario social) y muchos costes de inversión privada. Dados los límites del sistema económico: privatización de la ganancia y un sistema impositivo tolerable, el medio más viable de financiación fue, y es aún, el déficit presupuestario y su consiguiente carga inflacionista para la sociedad. Si a ello añadimos los gastos de legitimación

estatal necesarios para lograr la estabilización relativamente importante de la función de legitimación política, entonces, tendremos un déficit estructural de los sectores públicos, que ayer sirvió para estimular la acumulación y recrear la integración, y que hoy es un obstáculo a los cambios económicos que el sistema de capitalismo avanzado plantea. Obviamente, y por lo dicho, son los gastos sociales, a veces fruto de expectativas ciudadanas excesivas, el objeto de mira de la reducción del gasto público; lo que en parte es realidad, pero limitado por las propias consecuencias de la crisis (para estructural creciente) y de los cambios demográficos (envejecimiento de las poblaciones europeas: aumento de pensiones y de gastos sanitarios).

La reducción del déficit de los sectores públicos parece ser tan deseable económicamente, como políticamente difícil mientras la depresión económica siga generando demandas de las empresas y de los sectores sociales que sufren el paro y la inflación.

En suma, los factores señalados del intervencionismo keynesiano que fueron claves para la expansión de los pasados decenios se han transformado en factores contradictorios en un contexto de crisis que les está sometiendo a un proceso de cambio y reajuste que aún no sabemos como va a concluir.

3.2. Para vislumbrar en alguna medida ese complejo proceso de cambio y entender las nuevas políticas económicas y sociales del ajuste a la crisis es preciso tener en cuenta algunas variables generales. En primer lugar, los cambios profundos que están teniendo lugar en la división internacional del trabajo y que básicamente se puede definir por un proceso en curso de mayor integración del sistema mundial con la aceleración del proceso de transnacionalización y cuyas consecuencias más patentes son: la insuficiencia de las políticas económicas nacionales para abordar el proceso de adaptación o limitaciones a las actuaciones estatales por la presencia, a menudo difusa, de los centros económicos transnacionales. A ello hay que añadir los cambios mundiales en la localización de procesos productivos descompuestos en enclaves complementarios aprovechando disciplinadas, descualificadas y baratas fuerzas de trabajo (nuevos países industriales) que rentabilizan viejos sectores sin riesgos a la vez que disciplinan la mano de obra en el centro, ante lo que las políticas económicas y sociales estatales tienen un menor margen de maniobra.

En segundo lugar, el fin de la coexistencia pacífica, el armamentismo y mayor rivalidad entre bloques militares incrementa la detracción de recursos para el crecimiento y el bienestar a la vez que refuerza las tendencias corporativistas de las sociedades industriales limitando el uso real de la libertad individual y de la participación política. En tercer lugar, el posible crecimiento económico o superación de la crisis actual, parece que debe tener en cuenta el hecho insoslayable de que los recursos son escasos, que no es posible crecer al ritmo pasado ni con el viejo estilo desarrollista. Los estilos de desarrollo del futuro parece que no podrán ser como los pasados.

En base a este contexto es como tenemos que leer las políticas europeas del presente y que podemos caracterizar como políticas que rechazan parcialmente el keynesianismo y utilizan políticas monetarias y fiscales para reducir la inflación y lograr la estabilidad financiera. Más concreto, se trata (12) de generar políticas que restauren la confianza empresarial y eliminen obstáculos económicos e institucionales a través de la reducción de los salarios reales y del peso del Estado (reducción de impuestos, incentivos al capital y reducción de gastos sociales).

Estas políticas parece evidente que reducen la inflación, pero también aumentan el paro y no estimulan la inversión creadora de puestos de trabajo. Hasta hoy la racionalización empresarial, reducción de costes salariales reales y sociales y austeridad segmentada, son las líneas básicas de las políticas de ajuste. La salida de la inversión en el futuro próximo parece que pasa necesariamente por la creación de nuevas industrias y nuevos productos competitivos. Pero es lo cierto que, las posibilidades de creación de puestos de trabajo serían limitadas, debido a la intensidad de los cambios tecnológicos, tanto en la industria como en el sector servicios que se desarrolle a partir de aquella.

Así, las políticas económicas del ajuste parecen tener un carácter híbrido: keynesiano-monetaristas, racionalizadoras y disciplinadoras, en las que el Estado está jugando un activo papel en el apoyo a una política de oferta aún no definida por la propia intensidad de la incertidumbre económica.

3.3. Los Gastos de las Administraciones Públicas de la O.C.D.E. europea que en el período 1968-73 eran el 37,6 por ciento del P.I.B., en el período 1974-81 eran ya el 45,3 por ciento, sin embargo

el crecimiento anual medio que era del 6,3 por ciento en el primer período desciende al 5 por ciento en el último período. Proceso contrario al de los ingresos que fueron el 37 por ciento y 41,7 por ciento del P.I.B. como media de los períodos 68-73 y 74-81, pero cuyas tasas de incremento anual fueron de 2,9 por ciento y 4,7 por ciento respectivamente en ambos períodos. Evidentemente, las diferencias entre países son importantes pero en ello no entramos aquí.

Lo importante para nosotros, es tratar de destacar las tendencias en el Gasto Público y los gastos sociales durante los últimos años.

En general y durante los últimos años 1973-80 el Gasto Público ha tenido el siguiente comportamiento en los países europeos de la O.C.D.E.: crecimiento del gasto a mayores tasas que el crecimiento del P.I.B. y los impuestos, pero a menores tasas que los del período 1967-73, declive relativo de la inversión estatal, límites al déficit presupuestario y altas tasas impositivas que frenen el efecto expansivo del gasto, contención y reducción de los gastos sociales con la excepción del seguro de desempleo (creciente número de parados) y las pensiones de jubilación.

Estas tendencias responden a cambios importantes: cambios ideológicos (auge del monetarismo), políticos (disciplina social de la propia crisis restringiendo demandas y limitando la fuerza estructural sindical) y económicas (recursos limitados, privatización relativa del presupuesto vía transferencias que apoyen el proceso inversor y palién los efectos sociales más sangrantes de la crisis). Los límites sociales al crecimiento del Gasto Público son, así, un complejo conjunto de razones a caballo entre la eficiencia económica privada, el bienestar social y el equilibrio de poder entre grupos y organizaciones sociales.

Al mismo tiempo que estas tendencias conducen a un recorte y control del gasto en general y de los gastos sociales en particular, también se dan cambios en la estructura y financiación del gasto público: a) La importancia cuantitativa y cualitativa de las transferencias corrientes y de capital a empresas y familias (también a Seguridad Social y entes locales) concediendo el sector público al sector privado no sólo mayor capacidad de ahorro, sino además amplia libertad en la utilización de las transferencias; b) La deuda pública no sólo se financia con inflación, sino también

mediante el concurso del sector bancario privado que absorbe emisiones de deuda con amplios beneficios económicos y fiscales. Estos dos cambios sin duda parecen potenciar una mayor penetración del sector público por el privado y no viceversa como sostienen las diferentes ideologías neoliberales; c) Por último, las dificultades de armonizar el control financiero del gasto público con una previsión nacional del mismo en un contexto de inflación, puede hacer perder posiciones al Gasto Público y estimular, tal es el hecho, otras formas de intervención estatal como las políticas industriales, y políticas sociales privatizantes, como sustitución a las políticas de demanda clásica.

Este tipo de políticas en su versión neoliberal (experiencias británica y norteamericana de estos cuatro últimos años) (13) van mucho más allá y plantean toda una reestructuración económica e ideológica del Estado de bienestar que reduzca el gasto público, incremente la oferta privada de bienestar y discipline el mercado de trabajo, así como estimule el individualismo y competencia libre. Políticas de marcado acento darwinista o políticas de autoridad que tratan de combinar el binomio mercado libre-Estado fuerte (14), del que son expresión trágica —tanto a nivel político, como económico— las experiencias del Cono Sur de Latinoamérica. En el caso de los países centrales, las experiencias monetaristas y neoliberales no sólo reducen el bienestar social, sino que además la política desintervencionista conduce a un reforzamiento y mayor intervencionismo del Estado.

Con la salvedad de las políticas intervencionistas neoliberales, es lo cierto que las políticas europeas se encuentran en ese híbrido, antes aludido, de monetarismo-keynesianismo que nos revela hasta que punto las complejas estructuras sociales y políticas europeas se muestran reacias a los requerimientos puramente económicos de la crisis. Ello explica, en parte, las dificultades de reestructurar el Gasto Público y los servicios sociales, aunque en mayor impacto de la crisis podría eventualmente impulsar un mayor recorte de los servicios sociales.

Sin embargo, y más allá de políticas económicas y sociales específicas de una crisis, lo cierto es que el tema central es la crisis del Estado keynesiano articulador del crecimiento económico sostenido, un bienestar social relativo y un consenso democrático, que aunó las necesidades del sistema capitalista

y las demandas sociales de las clases trabajadoras. La fórmula política que hizo funcionar ese engranaje fue el poder triangular que se desarrolló a partir del pacto de postguerra (sobre la base de un crecimiento económico que parecía no tener fin) con sus diferentes modalidades políticas y que fue consolidando redes corporativas de intereses en competencia en el seno del Welfare State. Los supuestos de este son hoy sus límites como antes vimos.

Si este modelo está sometido a una profunda crisis al cambiar sus fundamentos (crecimiento limitado, austeridad social y participación política corporatizada) entonces, ¿cuál es el porvenir de la democracia social en los países occidentales? Esta es la pregunta a contestar con esfuerzo e imaginación colectiva. Si rechazamos el autoritarismo estatista neoliberal o cualesquiera fórmulas de despotismo burocrático, parece entonces que los ejes de una vía deseable que no renuncie a los avances de la democracia y del bienestar social podrían ser, y sólo enumeramos de forma tentativa y esquemática, los siguientes:

1. La conciencia de los límites físicos al crecimiento económico sin fin y necesidad de desarrollo no productivistas;
2. La limitación del Estado intervencionista facilitando su control democrático por los grupos sociales, lo que hoy se llama democratización del Estado;
3. Por último, la afirmación de la sociedad civil, lo que supone una democracia participativa que implica a los grupos y movimientos sociales, además de los partidos políticos y que reste poder a las redes corporativas de la sociedad actual.

Obviamente estas líneas de reflexión y discusión son, como decimos, tentativas pues, al final, los acontecimientos históricos siguen los cursos más inesperados.

\* Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Complutense.

#### NOTAS

- (1) MOORE, B.: "The social origins of Dictatorship and democracy", Allen Lane Penguin Press, Londres, 1967. Edición castellana en Península

- (2) La literatura sobre el pacto capital-trabajo de postguerra es abundante. Autores como C. OFFE, I. GOUGH, S. BOWLES, PANITCH, destacan en el análisis del tema.
- (3) GINER, S.: Ver introducción al libro de B. RIZZI: "La burocratización del mundo", Península, Barcelona, 1980.
- (4) AGLIETTA, M.: "Regulación y crisis del capitalismo", Siglo XXI, Madrid, 1979.
- (5) OFFE, C.: "La democracia competitiva de partidos y las limitaciones históricas del Estado de Bienestar keynesiano", en "Parlamento y Democracia", Fundación Pablo Iglesias, Madrid, 1982, págs. 47-70.
- (6) OFFE, C.: "Contradictions of the Welfare State", Hutchinson, London, 1984, ver capítulo 3.<sup>o</sup>.
- (7) MISHRA, R.: "Society and Social Policy", The MacMillan Press, London, 1977.
- (8) WILENSKY, H.: "The Welfare State and Equality", University of California Press, 1975.
- (9) Ver G. RODRIGUEZ CABRERO. "Estado del Bienestar y política social. Concepciones teóricas", en "La política social en España", INSERSO, Monografía n.º 13, diciembre, 1982.
- (10) SCASE, R.: "Social Democracy in capitalist society", Croom Helm, London, 1977; RESLER, H.: "Class in a capitalist society", Heinemann, London, 1975; HEWITT, C.: "The

effect of political democracy and social democracy on Equality industrial societies: A cross national comparison", American Sociological Review, 42, 3, 1977.

- (11) Maravall, J. M.: "La política de la transición, 1975-80", Taurus, Madrid, 1981, pág. 225-244.
- (12) OECD, "Economic Outlook", julio y diciembre, 1982.
- (13) HALL, S. y JACQUES, M.: "The politics of that cherm", Lawrence Wishart, Londres, 1983.
- (14) GAMBLE, A.: "The free market and the strong state", Socialist Register, Merlin Press, Londres, 1979.

## SITUACION SANITARIA EN EL ESTADO ESPAÑOL

Antonio Moral Rubio

En la actualidad hay una crisis en la Sanidad a nivel mundial, que afecta tanto a los deficientes y precarios sistemas sanitarios de los países en vías de desarrollo (obviando, lógicamente los subdesarrollados), como a los sistemas que gozan de un grado de salubridad más o menos óptimo, no sólo del mundo occidental, sino también de los países con regímenes socialistas, con una sanidad totalmente estatalizada.

Centrándonos en el marco occidental, los sistemas sanitarios se encuentran inmersos en una grave crisis debida, entre otros, a cuatro factores fundamentales:

En primer lugar, al fracaso de la medicina clásica, esencialmente reparadora de la salud: controlar y curar la enfermedad como objetivo primordial, en vez de preservar y potenciar la salud de una comunidad.

Segundo: el alto nivel tecnológico y de especialización que tienen estos países, que hace insostenible e inviable económicamente para sus gobiernos los altísimos costos sanitarios.

Tercero: la ineficacia de los sistemas, pues dejan a pesar de la cantidad de dinero invertido, un gran número de problemas sanitarios sin resolver.

Por último, la desigualdad existente, no sólo ya entre países, si no en distintas zonas o áreas de un mismo país, que impide asegurar una distribución más equitativa de los recursos sanitarios.

Centrándonos ya en la problemática específicamente española: ¿cuáles van a ser los rasgos fundamentales de nuestra Sanidad?

Primero tendríamos que definir el sistema sanitario que tenemos en España, y posteriormente analizaremos su estructura.

Los países occidentales, por lo general, se adaptan a una de las dos alternativas que a continuación se presentan:

Una de tipo neoliberal, que impera en los países como EE.UU. o la RFA, de carácter competitivo —economía de mercado— basado en la ley de la oferta y la demanda, donde unas sociedades sanitarias privadas ofrecen los servicios, tanto ambulatorios como hospitalarios, que los usuarios les demandan, abonando el acto médico correspondiente.

Otra, de tipo progresista, que se sigue en países como el Reino Unido, Noruega o Suecia, y tiene un carácter neodistributivo: el estado, a través del Servicio Nacional de la Salud, es quien financia, planifica y gestiona los recursos sanitarios del país, ofreciendo al usuario una sanidad integral y de carácter gratuito.

Pues bien, España, no se adapta a ninguno de éstos dos sistemas mencionados. No tiene un sistema sanitario definido. Aquí se ha montado una estructura sanitaria para cubrir las necesidades básicas, sin planificación previa y sin la infraestructura suficiente, que responda a las necesidades de un país como el nuestro. Se ha intentado "estabilizar" la Sanidad con unas características determinadas muy peculiares.

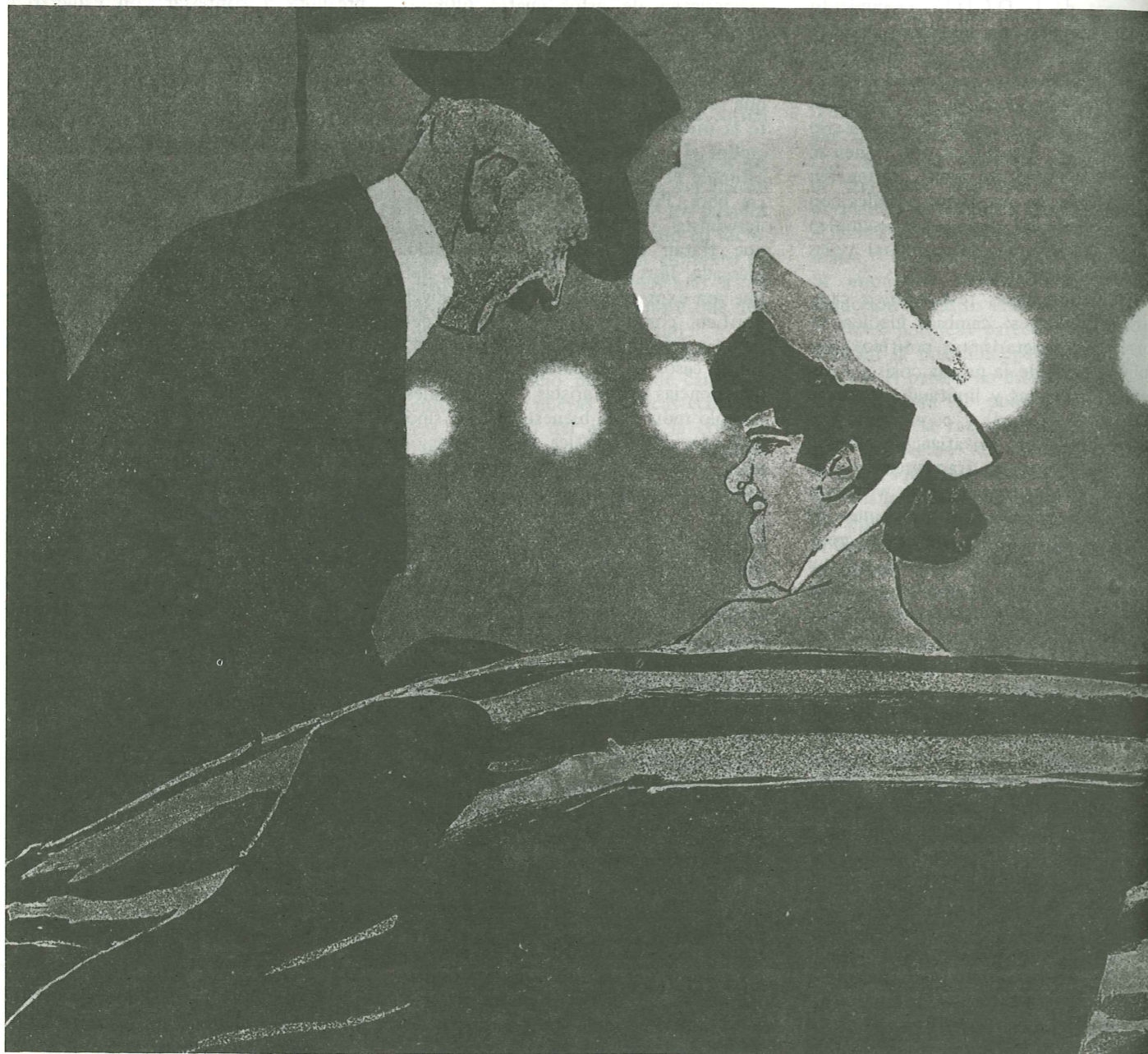
Actualmente tenemos un sistema de Seguridad Social único, gestionado por el Estado y financiado por los trabajadores y las empresas. Presenta el problema que no da cobertura a toda la pobla-

ción, únicamente a sus beneficiarios, quedando desprotegido sanitariamente un tanto por ciento, cada vez menor, de ciudadanos o familias. La Seguridad Social ofrece una atención médica de carácter asistencial casi exclusivamente, sin potenciar la salud ni realizar una prevención mínima. No obstante podríamos considerarlo como punto básico de partida para avanzar hacia un Sistema Nacional de la Salud, aprovechando su actual infraestructura sanitaria, que estuviese financiado por el Estado, ofreciendo un servicio integral y gratuito para el usuario y que abarcara a toda la población.

En los últimos años, no ha existido ningún gobierno, grupo social o político capaz de elaborar y poner en marcha un programa sanitario serio, coherente, progresista y realmente válido para este país, que dé una verdadera respuesta a todos los problemas sanitarios que tenemos.

En los desarrollistas años sesenta, caracterizados por el expansionismo económico de los países industrializados de occidente, y entre ellos el nuestro, los gobernantes responsables de la política sanitaria se dedicaron, más bien, a lavar la cara a una sanidad enferma, ineficaz y corrupta, que a planificar y crear la infraestructura necesaria.

Con la llegada de las Instituciones democráticas, ya inmersos en una profunda crisis económica, nos encontramos ante una Sanidad que cada día exige más dinero, por su total dependencia del exterior, en cuanto a tecnificación. La elaboración de nuevos programas y mapas sanitarios es altamente costosa



Simplicissimus. (3-II-1908). Eduard Thöny

para introducirla en los presupuestos generales del Estado. Existe además una negativa por parte de los sectores más conservadores de la Sanidad a cualquier intento de reconversión más racional y equitativa de nuestros recursos sanitarios.

De esta manera, los distintos gobiernos que se han ido sucediendo se han pasado la pelota de unos a otros, sin que un solo proyecto de reforma sanitaria viera la luz. Actualmente un gobierno progresista, que se encuentra en el poder con más de un año de gestión, aún no ha remitido al Parlamento la Ley General

del desaparecido I.N.P., que se presenta deficiente e insuficiente en su estructura interna, donde se aprecian aspectos negativos importantes:

1.º La ausencia de un organismo único que gestione y planifique de una forma global y absoluta nuestros recursos sanitarios, hace que en la actualidad nos encontremos con más de una docena de entidades públicas o privadas, aparte de la Seguridad Social, que gestionan nuestra Sanidad de forma individualizada y sin ninguna conexión entre ellas. Esta dispersión ha hecho que no haya podido llevar a cabo una "plani-

este momento podemos afirmar que la medicina preventiva que se hace en este país es raquítica, por no decir prácticamente inexistente. Tanto la investigación como la información epidemiológicas, están aún muy por debajo de lo que se hace en otros países europeos, siendo muy deficientes todavía. La salud pública se hace más a nivel experimental, con algunas experiencias marginales, que a nivel práctico, con una verdadera incidencia en la población y su medio ambiente.

El mayor problema radica, no obstante, en que todavía hoy en día tene-

de trabajo, de vivienda, urbanísticas, culturales, etc.

4.º Asistencia y red sanitaria: nuestra Sanidad, como ya hemos apuntado, funciona en una línea "reparadora", como consecuencia directa de tomar la enfermedad como punto de partida, en vez de la salud.

Para una mejor comprensión en su estudio, la asistencia sanitaria la podemos dividir en tres niveles asistenciales:

I. Asistencia Primaria. Se realiza a través de ambulatorios, lugar fundamental donde toma contacto el médico con el enfermo. Pero en España nos encontramos con que la medicina primaria no existe como tal. El ambulatorio no cumple actualmente las funciones de asistencia primaria de una forma totalmente correcta, sino más bien se encarga de cumplir unas labores sanitarias más de carácter burocrático que asistencial, trasladando en no pocos casos la medicina primaria al nivel inmediatamente superior. En muchas ocasiones la medicina primaria se soluciona en el hospital —sobre todo en consultas externas— que es el lugar donde debiera solucionarse la secundaria.

II. Asistencia Secundaria. Tiene lu-

gar en centros hospitalarios de carácter comarcal (claramente insuficientes en la actualidad) o provincial. En España disponemos de una red hospitalaria, en muchos casos infrautilizada, desigualmente dotada (técnica y profesionalmente), además de estar mal repartidas, con un gran desequilibrio entre las zonas industrializadas —mejor atendidas— y las zonas rurales —a veces con problemas sanitarios graves—. Otro gran problema es el de la falta de rentabilidad económica. Son realmente costosos, además de no prestar una asistencia adecuada. Su funcionamiento, por lo general, está muy por debajo de sus posibilidades reales, revirtiendo directamente en el usuario.

III. Asistencia Terciaria. Es la que se hace en los centros especiales. Actualmente en estos centros se está realizando la medicina anterior, lo que supone un gran despilfarro económico, además de una infrautilización considerable ya que son hospitales dotados con una alta tecnología y un personal sanitario muy especializado, que debe hacer frente a una problemática que no se ha podido solucionar en los pasos anteriores.

Todo este problema asistencial, visto muy grosso modo, ha sido consecuencia de la más absoluta falta de planificación

entre necesidades y recursos, entre estudios demográficos adecuados, mortalidad de la población, etc. Y sobre todo, como ya dijimos anteriormente, por no existir una gestión sanitaria única que canalizara la Sanidad.

5.º La inadecuada estructura farmacéutica nacional, la falta de investigación médica y sanitaria, la ineficacia y el desfase de la enseñanza médica universitaria y la inexistencia de una educación sanitaria dirigida a toda la población en general y a los profesionales en particular, son apartados aún deficientes o simplemente desconocidos en nuestra Sanidad y que tienen una gran importancia e incidencia para el correcto desarrollo sanitario de un país.

6.º Por último, la verdadera inclusión en nuestra Sanidad de ciertos profesionales como psicólogos, diplomados sociales, psiquiatras, veterinarios, farmacéuticos o higienistas hacen que ésta no tenga actualmente un carácter íntegro, abarcando todos y cada uno de los distintos puntos sanitarios fusionándolos entre sí, para desarrollar un verdadero trabajo en equipo. En este momento la Sanidad está en manos exclusivamente de los médicos y con el apoyo del personal de enfermería que le dan un carácter totalmente asistencial.



*Simplicissimus. (4-II-1924). Käthe Kollwitz*

de Sanidad, que incluyera en su programa electoral, y que tanto urge a este país.

Así, hoy en día, una sociedad avanzada como la nuestra, que ha apostado por un marco social más homogéneo y realista y que reclama insistentemente la total adhesión al mundo occidental al que pertenece, no puede presumir precisamente de una estructura sanitaria progresista, racional, equilibrada, coherente y que se ajuste realmente a las necesidades sanitarias españolas. Más bien nos encontramos con un sistema sanitario directamente heredado

de "planificación" sanitaria ni hospitalaria de acuerdo con las necesidades, además de resultar mucho más costosa.

2.º El actual sistema no contempla ciertos aspectos sanitarios de gran importancia como la prevención a todos los niveles, la educación sanitaria, la sanidad escolar, la asistencia geriátrica, la higiene mental, la psiquiatría, la higiene laboral, la atención a toxicómanos, alcohólicos, minusválidos y subnormales, la educación sexual o la planificación familiar y un largo etcétera que lo hacen insuficiente e injustificable.

3.º En cuanto a la prevención, hasta

mos una patología tercermundista —que solucionaría cualquier sistema con una planificación sanitaria mediana— con enfermedades infecto-contagiosas tipo brucelosis, fiebres tifoideas, quistes idiatídicos, etc., aún sin erradicar.

La inexistencia pues, de una medicina preventiva basada en el concepto de salud, hace que en España se ofrezca fundamentalmente una medicina puramente asistencial, basada en una concepción errónea, ya que el hecho de enfermar va a ser multifactorial, influyendo no sólo los agentes patológicos, sino también las condiciones económicas.

## INDICE

1. Acción Social
2. Formas históricas de la Acción Social
3. El Bienestar Social
4. La Política Social en la Constitución
5. Los Servicios Sociales
6. El Trabajo social como disciplina y los Asistentes Sociales
7. La nueva plataforma municipal
8. Acción Social municipal
9. Modelo operativo para el Bienestar Social Municipal

Apéndice: La Acción Social en diversos países

CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES

DOCTOR CORTEZO, 11 MADRID-12

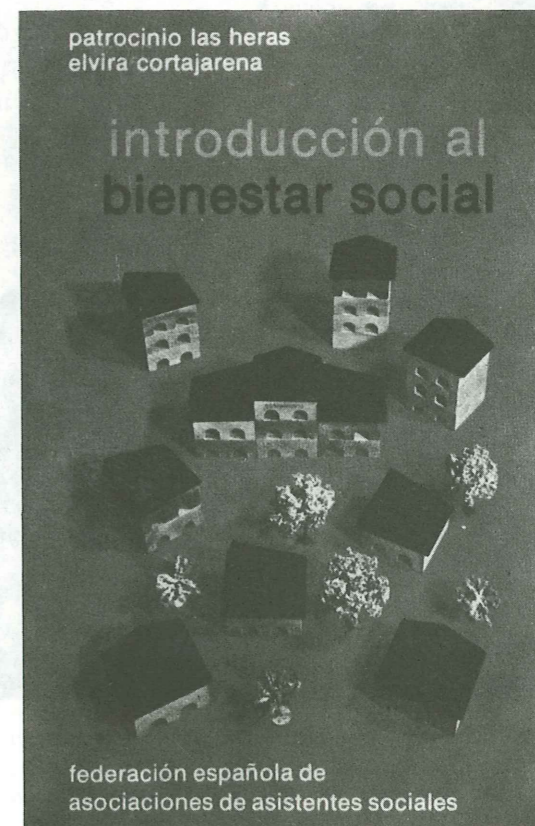




Ilustración de Fuencisla del Amo

# MINISTERIO DE CULTURA ¿PLANES HACIA DONDE?

Víctor Martín\*

## 1. Breve historia

El Ministerio de Cultura ideal —como la mejor Ley de Prensa—, sería aquel que no existiese. Muy pocos países desarrollados, sin embargo, pueden permitirse el lujo de que la cultura florezca por sí sola en el campo de la sociedad contemporánea. El encarecimiento del proceso cultural y la era del “estado benefactor”, acabó con los mecenas culturales y trajo consigo la “cultura para todos”, para escándalo de las élites intelectuales. El precio que se paga es el dirigismo cultural, que se aminora en las sociedades democráticas.

En España, a diferencia de otros países de la órbita occidental, el Estado se dio cuenta muy tarde de que Cultura era diferente a Enseñanza, y aún así, el franquismo siempre sospechó que detrás del término no podía esconderse nada bueno. La Sección Femenina, por el contrario, comprendió rápido que la unidad española estaba basada en su rico folklore; de ahí los Coros y Danzas, que tanto hicieron por la Cultura de esos años, para el engrandecimiento del Régimen. Los censores, mientras tanto, vigilaban en bien de la cultura que leía, qué escuchaba y qué veía el españolito de a pie. La defensa de occidente, en lo cultural, no era evidentemente tarea fácil.

Con el desarrollismo de los 60 hubo que lavar la cara al país y el Ministerio de Información y Turismo —curiosa mezcla— se encargó de la labor. Las costas españolas, repletas de turistas, en busca de nuestro sol, dejan constancia del auge cultural de aquellos años. Los directores de algunos diarios privados no estaban menos encantados con la “situación”.

## 2. La Cultura y UCD

Hay que esperar hasta el 4 de julio de 1977 para que nazca el Ministerio de Cultura, como consecuencia de una reestructuración administrativa, que fue aprobada por el primer Gobierno de Suárez “para dar a la cultura en sus distintas vertientes toda la atención que requiere un Estado moderno”. Al Ministerio de Cultura se le apeó rápidamente el añadido de “Bienestar”. Así, pues, el naciente Ministerio integraba las competencias informativas y culturales del antiguo Ministerio de Información y Turismo, la Dirección General del Patrimonio Artístico y Cultural del Ministerio de Educación y Ciencia, la Subsecretaría de la Familia, Juventud y Deportes y Radiotelevisión Española.

De las cenizas del franquismo se rescatan, pues, unos valiosos archivos, un patrimonio artístico (en muchos aspectos expoliado) y una infraestructura caótica que hay que organizar. La función tutelar del Ministerio sigue teniendo, sin embargo, ciertos matices políticos que sus titulares insisten en negar. Un ilustre político gallego, Pío Cabanillas; el acento andalucista de Clavero Arévalo; un historiador “vendedor de fascículos”, Ricardo de la Cierva; Iñigo Cavero y, las primeras “faldas de la democracia”, Soledad Becerril, ocupan cronológicamente la Cultura de los Gobiernos de UCD. Cinco años para cinco ministros. La crisis en política cultural, como se puede observar, jugó un papel importante en un Ministerio en el que estaba todo por hacer. La línea cultural de estos años vino marcada, entre otras cosas, por los avatares políticos de la época, que conllevó un incesante trasiego de cargos directivos, cada uno con

una idea particular de lo que debía ser la cultura.

La concesión del Premio Nobel de Literatura a Vicente Aleixandre en 1977, abre una etapa que prácticamente se cerrará en el año 1981 con el traslado del “Guernica” al Casón del Buen Retiro. Dos hechos insignes para un período marcado por la mediocridad a los que se sacó un buen resultado político, aunque no sirvió para evitar el derrumbamiento en un tiempo récord del partido en el Gobierno.

A pesar de todo, la Cultura empieza a dar tímidos pasos hacia una reestructuración más coherente y más acorde con la época, marcada a manera de ejemplo por la actuación de los primeros ayuntamientos democráticos. La labor desarrollada por algunos de los ministros (Iñigo Cavero) trajeron a nuestro panorama cultural ciertos aires renovadores. La creación de algunos Premios Nacionales (Música, Teatro, Literatura) y las reclamadas muestras pictóricas (Miró, Picasso...), pusieron una nota de realce, iniciándose, asimismo, la tan esperada recuperación de nuestro patrimonio artístico. Por primera vez, las salas de los museos y las exposiciones itinerantes se vieron abarrotadas de un público heterogéneo que no estaba acostumbrado a tamañas facilidades. Se hizo también un esfuerzo editorial para conseguir un mayor acercamiento entre la cultura oficial y la popular. Las diferentes publicaciones de orientación y difusión, editadas por el Ministerio, se multiplican y se crean, en la última fase, los Puntos de Información Cultural (PIC), banco de datos puesto en marcha con el objeto de facilitar las consultas culturales. En el plano de la legislación, las leyes más

esperadas como las de Teatro y Cine no se llegaron a realizar, funcionándose con disposiciones temporales que no hicieron otra cosa que continuar la política de buenas intenciones, a la espera de un marco legal que protegiese y potenciara los sectores en crisis y a los profesionales que en ellos trabajan.

El Ministerio de Cultura consigue, por fin, desembarazarse de la RTVE, que se convierte en un ente autónomo.

En materia de deportes, el Mundial de Fútbol-82 puso al descubierto lo que a todas luces era evidente: una carencia total de política deportiva.

### 3. "El Cambio"

Con las elecciones del 82, el PSOE accede al poder con un apoyo popular que sorprende a sus propios dirigentes. En su programa electoral la Cultura adquiere un papel protagonista, con una serie de ambiciosos proyectos que intentan acercar definitivamente la cultura al pueblo.

A Javier Solana le corresponde la cartera de Cultura, a pesar de que nadie se lo esperaba. Con él llegan a Castellana, 109. "los hombres de la arruga es bella" (y algunas mujeres), apoyados por la fuerza que dan diez millones de votos.

El organigrama del Ministerio de Cultura se simplifica, configurándose seis direcciones generales y el Consejo Superior de Deportes, así como algunos organismos autónomos. Por otra parte, Javier Solana se encuentra con la difícil labor de liquidar los deficitarios Medios de Comunicación Social del Estado con un proyecto de privatización.

El primer problema grave con el que se encuentra el nuevo equipo es la escasez presupuestaria asignada a la Cultura. Solana reconoce ante el Congreso "que la participación del conjunto de los ciudadanos en las áreas culturales básicas es muy escasa y está desigualmente repartida, tanto social como territorialmente. Los presupuestos dedicados en nuestro país a la cultura son mínimos para la amplia labor a emprender. Este es el gran reto que el Ministerio tiene que afrontar".

Si nos preguntamos por el trabajo desarrollado por el actual equipo socialista, veremos que el balance, sin ser altamente positivo, implica un esfuerzo creciente. Estas son a grandes rasgos las realizaciones más relevantes:

#### Bellas Artes y Archivos

La Dirección General de Bellas

Artes y Archivos, que engloba la protección del Patrimonio Artístico, los Museos y Archivos, así como la Arqueología, Artes Plásticas y Restauración de Monumentos, tiene como saldo más significativo el haber conseguido la gratuidad de los museos estatales, lo que inmediatamente produjo un incremento considerable del número de visitantes. Entre las 53 exposiciones que se celebraron en España durante 1983, pueden destacarse las dedicadas a "DALI", "Ortega y su tiempo", "Expresionistas alemanes", "Turner", "Man Ray" y "El exilio español en México". Las muestras de pintores españoles en el extranjero inician, en cierta medida, la internacionalización de nuestra Cultura: "Murillo en Londres" es un buen ejemplo.

Las colaboraciones esporádicas con las Comunidades Autónomas y ayuntamientos, y con algunas fundaciones privadas, han dado como resultado una serie de acontecimientos artísticos, como el denominado "Catalunya en Madrid", que tuvo un éxito considerable.

El director general, Manuel Fernández Miranda, ha puesto especial interés en completar el catálogo de obras pictóricas contemporáneas, a pesar de la escasez económica del departamento para concurrir a subastas privadas. En este capítulo habría que señalar los esfuerzos por recuperar obras de arte "desaparecidas" de los principales museos de nuestro país, iniciados tímidamente por Javier Tusell.

#### Cinematografía

El cine es quizás el terreno donde la gestión socialista se ha dejado notar de manera más evidente. Un profesional del medio algo que no resulta muy frecuente intenta poner orden donde sólo existía desconcierto. Pilar Miró, persona con carisma en el mundillo cinematográfico y con un gran conocimiento de nuestra cine no pase desapercibido en el panorama internacional, al tiempo que la producción nacional adquiere cierta dignidad. Con ella, el cine español redescubrió América. El Oscar de José Luis Garcé, no por lo criticado menos significativo, y la Semana de Cine Español en Nueva York, son claros exponentes de los esfuerzos oficiales por abrir nuevas fronteras a un cine que crece, en calidad y cantidad, a pasos agigantados. El futuro del cine español es esperanzador. El Decreto de Protección a la Cinematografía Nacional y las sucesivas colaboracio-

nes del ente RTVE en las últimas producciones, así como el apoyo que prestan en la actualidad las Comunidades Autónomas, supone el resurgimiento relativo de un sector tradicionalmente en crisis.

#### Música y Teatro

La Música y el Teatro, al igual que el Cine y las Bellas Artes, traspasó nuestras fronteras y llevó a Manuel de Falla a la sede de las Naciones Unidas, interpretado por nuestra Orquesta Nacional, bajo la dirección del maestro López Cobos. El eco de la actuación, difundido por 46 cadenas de TV, culminaba un esfuerzo iniciado tiempo atrás.

José Manuel Garrido, actual director general, consiguió que Jesús López Cobos firmara como director de la Orquesta Nacional, al tiempo que se creaba la Joven Orquesta que hacía su presentación inaugural en Madrid. El nombramiento de Luis de Pablo como director del Centro para la Difusión de la Música Contemporánea abre nuevos campos a la investigación y composición de la música culta que, por ahora, es la única de la que se ocupa la Administración, al margen de unos tímidos intentos en el campo del folklore. Una actividad, en general, muy dirigida a las élites musicales.

La polémica surgida con los ceses de Víctor Ullate y Antonio Ruiz, al frente de los Ballets Nacionales, se cierra con el nombramiento de María de Avila como única directora del unificado Ballet Nacional, que se presentó recientemente con una calurosa acogida por parte de la crítica especializada.

Una parte de los Presupuestos del 84 se han destinado a la construcción de varios auditoriums que irán a paliar las necesidades estructurales que nuestro país sufría en este campo. Así, Madrid con un gran proyecto del arquitecto García de Paredes, Valencia, Santander, etc., contarán dentro de poco con salas preparadas para audiciones musicales de alto nivel.

En cuanto al teatro, eternamente en crisis, la llegada de Lluís Pasqual al Centro Dramático Nacional y la creación de unidades de producción independientes, dentro de los teatros nacionales, junto con los nombramientos de José Luis Alonso y Benito Lauret como directores artísticos del Teatro de la Zarzuela y el clamoroso resurgir de la ópera, que inicia temporadas de prestigio internacional, conforma una dirección que posibilita ciertos éxitos, incluso a nivel inter-

nacional. Este esfuerzo de producción, sin embargo, bien por clasista, bien por estar excesivamente centralizado, hace que el panorama español del teatro, en sus diferentes variedades, siga sin poder ser apreciado por el gran público. Concretamente, el espectáculo puramente teatral sigue sin contar con un apoyo mayoritario, mientras que la zarzuela y la ópera suponen unos esfuerzos brillantes, pero costosos, en el plano económico.

La Ley de Teatro sigue sin aparecer y la política teatral en materia de ayudas al sector es casi nula. Las subvenciones oficiales se reparten, año tras año, con muy pocos criterios objetivos. Sólo Madrid y Barcelona tienen una infraestructura teatral que llame la atención del espectador, ya sea con festivales internacionales, o bien con obras de magnífica factura.

La desaparición de C.N.I.N.A.T., organismo encargado en el pasado de difundir el teatro infantil, refleja el escaso interés del Departamento por crear futuros espectadores, que sólo en las grandes ciudades suple la actuación conjunta de la Administración y los ayuntamientos.

Los Premios Nacionales de Música y Teatro, como en otras actividades, son un aliciente para los profesionales de estos dos sectores, huérfanos quizás de otras ayudas más adecuadas.

#### La juventud y los libros

Llegamos ahora a la cultura para los jóvenes, encargada a la Dirección General de la Juventud y Promoción Sociocultural. La creación de un Consejo de la Juventud y de una Comisión Interministerial, así como de un Centro de Información Juvenil, se sitúan entre los logros de esta dirección, que ha tenido escaso eco social.

Las revistas "Guía" y "Juventud", de información a los jóvenes y difusión de su problemática, pretenden mes a mes hacer llegar a este sector los avances de las actividades y las ofertas culturales: cursos, becas, oposiciones, premios, etcétera.

Al presidente del Gobierno, Felipe González, parece preocuparle mucho el futuro de nuestra juventud, según manifestó recientemente en un discurso ante el Consejo de Europa en Estrasburgo. La realidad cotidiana que viven nuestros jóvenes no es precisamente muy esperanzadora, y el fiel reflejo de ese "pesimismo-pasotismo" es el escaso interés que en ellos despierta la cultura "ofi-

cial". Las viejas estructuras de la promoción sociocultural se han remozado, pero no es suficiente. Los jóvenes, y la población entera en general, necesitan de algo más que unas directrices culturales. Una labor conjunta interministerial (Educación-Cultura-Universidades) está todavía por desarrollar. Una mejora en el mercado laboral serviría, por otra parte, para evitar el lamentable espectáculo de ver a unos jóvenes tentados al consumo cultural (y de otros tipos) y que no pueden satisfacerlo por falta de recursos económicos.

En el plano juvenil, el esfuerzo debe redoblar y, aún así, siempre será poco. De la formación cultural de los jóvenes, de su sensibilidad artística, de su grado de afición a la lectura, etc., depende el futuro de nuestro país. 1985, Año Internacional de la Juventud, puede ser una buena fecha para recapacitar sobre las expectativas y los grados de participación de que gozan los jóvenes en nuestra sociedad.

En cuanto a los libros y las bibliotecas, España sigue siendo uno de los países de Europa donde menos se lee y con uno de los índices más bajos de bibliotecas por habitante. A pesar de las campañas de fomento de lectura que la Dirección General del Libro y Bibliotecas ha realizado en numerosos centros escolares, exposiciones (Liber-83), encuentros literarios, ferias (VII Salón Nacional del Libro Infantil y Juvenil), etc., etc., los libros siguen siendo, en términos medios, algo ajeno al hábito cultural de los españoles. Las bibliotecas que existen son escasas y están muy centralizadas. Sus fondos sufren una irregular conservación y una lenta actualización.

Con el ánimo de fomentar la labor de creación y, de paso, promocionar la lectura, los Premios Nacionales de Literatura están sirviendo para consolidar figuras de renombre mundial. A título indicativo habría que reseñar el concedido recientemente a Rafael Alberti ("Cervantes"), creado ya en 1975, que se concede como "reconocimiento a una vida dedicada a la creación literaria", y que antes recibieron Guillén, Carpentier y Dámaso Alonso, entre otras figuras.

#### El Instituto de la Mujer

El Instituto de la Mujer, creado en octubre de 1983 por "reconversión" directa de la Subdirección de la Mujer, con Carlota Bustelo a su frente, tiene en su haber la publicación de una colección de estudios dedicados específicamente a la problemática femenina, recogidos por

la opinión pública de manera muy favorable. Hay que añadir también una serie de encuentros, seminarios, certámenes, etc., que han servido para contemplar la condición femenina desde una perspectiva más actual.

Como la propia Carlota Bustelo reconoce, "la voz de la mujer tendrá que ser escuchada en el futuro". La creación de casas para mujeres maltratadas (de la que ya se ha dado una experiencia piloto), la ampliación de los Centros de Información de la Mujer y la promoción de estudios sobre guarderías, anticoncepción, aborto, discriminación laboral, etc., figuran entre los planes de este Instituto, que prácticamente está dando sus primeros pasos.

#### Publicaciones

Al referirse al conjunto de publicaciones que edita el Ministerio de Cultura, hay que mencionar el catálogo de publicaciones que detalla minuciosamente las ediciones que producen las Direcciones Generales (folletos, carteles, libros) y que pueden ser una buena guía de orientación en materia de difusión cultural. De esta tarea se encarga la Secretaría General Técnica (Servicio de Difusión), que después comercializa la Editora Nacional. El catálogo es lento en su proceso de actualización. En conjunto, las ediciones son interesantes, aunque habría que criticar su lujo desmedido para la simple función que deben cumplir.

#### El deporte: "La oveja negra"

El deporte, que, aunque no lo parezca, también es cultura, viene arrastrando una serie de enfermedades endémicas que el equipo socialista todavía no ha querido, o podido, diagnosticar. El programa electoral del PSOE en materia de Deportes prometía una reestructuración a fondo que no se ha llegado a acometer.

El Mundial de Fútbol del 82, con su penoso resultado económico y deportivo, hizo presagiar un cambio de actitud que no se ha llegado a producir. El dinero del fútbol, "deporte rey", sigue condicionando el fomento de otras disciplinas que se ven relegadas a un segundo término.

La falta de un criterio unificador entre Educación y Cultura hacen que la base educacional de la cultura física sea prácticamente inexistente. Las recientes manifestaciones de protesta de los profesores de Educación Física son una buena muestra del deterioro de la situa-

ción deportiva española. Si a esto se le añade la falta de instalaciones y el poco apoyo que reciben de los organismos oficiales los deportistas de base, completamos un cuadro caótico del que Solana no ha sabido salir.

España, en el panorama deportivo internacional, sigue siendo un país tercermundista, como bien demuestran los resultados obtenidos en las últimas confrontaciones, salvo honrosas excepciones individuales. Sólo un cambio drástico en las líneas políticas, con la sustitución de algunos de los dirigentes y una mejor redistribución de los presupuestos, acompañado de una serie de disposiciones legales, salvaría la situación en la que se encuentra el deporte español. El C.S.D., el I.N.E.F., las Federaciones, en fin, la Secretaría de Estado para el Deporte, están pidiendo una urgente revisión operativa.

#### 4. Conclusiones

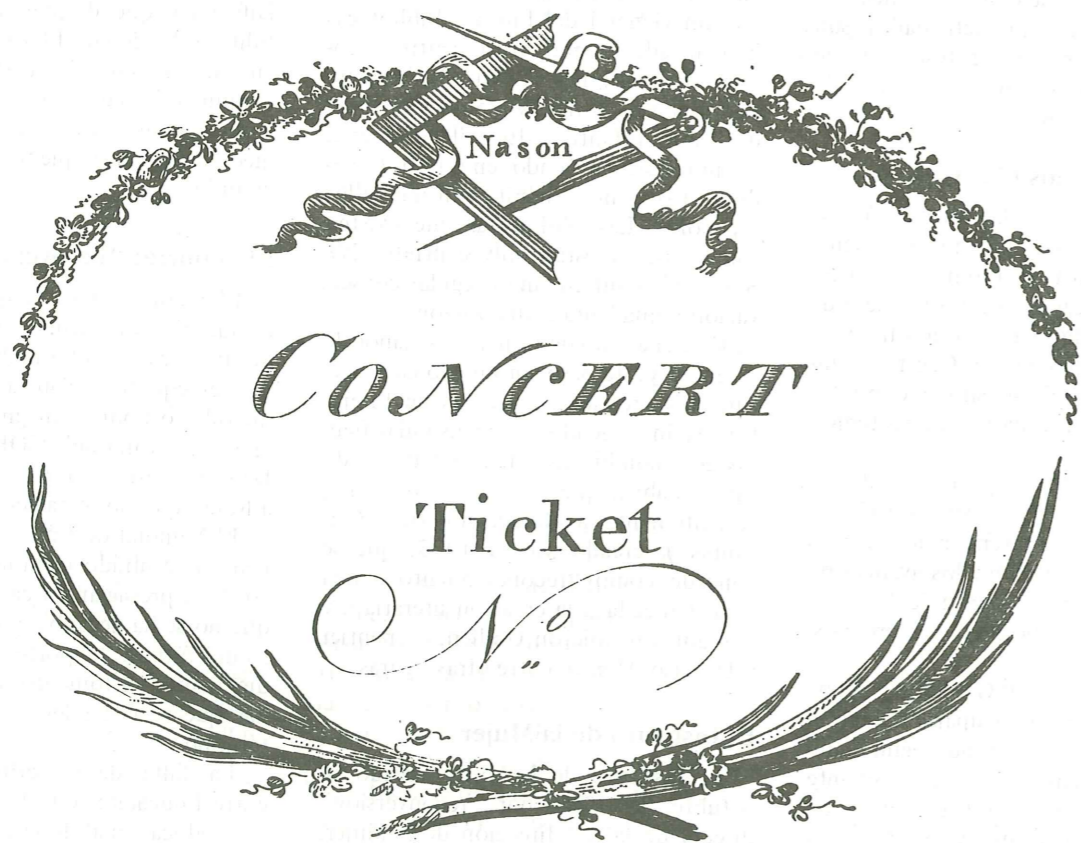
Recientemente, el suplemento litera-

rio del diario "The New York Times" se hacía eco del resurgimiento de la cultura española, en términos parecidos a los mantenidos por muchos de los intelectuales de nuestro país. Otros sectores, por el contrario, niegan con la misma vehemencia este renacer cultural, al que califican de nube de verano. Sin entrar en la polémica, es posible que estemos asistiendo a una confluencia de factores que hacen que nuestra cultura goce ahora de buena salud. La puesta al día en el terreno cultural, materia virgen hasta hace poco, trae consigo "brillantes" éxitos, que si no se consolidan pueden ser meros espejismos.

La labor de descentralización emprendida por el Ministerio de Cultura necesita tiempo para ser analizada en toda su magnitud. La infraestructura, por otra parte, es escasa. Se trata de hacer una cultura popular y esto se consigne llevándola a todos los rincones de España y, simultáneamente, dándola un carácter más universal. La cultura espa-

ñola, por primera vez en muchos años, ha viajado al extranjero con cierto prestigio. Dentro de nuestras fronteras, determinadas muestras culturales han causado admiración y satisfacción. Sin embargo, sólo el 1 por ciento de los Presupuestos Generales del Estado para 1984 se dedican a la cultura, si bien han aumentado un 40 por ciento con respecto al ejercicio anterior. La cultura como "motor de cambio", necesita dinero e imaginación, factores que, en la mayoría de las ocasiones, es difícil hacer confluir. Se trata de saber si hay unas directrices claras en el campo de la política cultural, que poco a poco tiene que dejar de ser política para ser exclusivamente cultura. Hacen falta leyes, marcos legales. Hace falta unificar las competencias de los departamentos ministeriales que las comparten. Se necesita, en fin, una clara apuesta de todos por la cultura.

\* Periodista



## EL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

José Luis Fernández Rodríguez\*

La Constitución en su artículo 131.2 del Título VII, Economía y Hacienda, remarca que el Gobierno planificará la actividad económica de acuerdo con las previsiones de las Comunidades Autónomas y con la colaboración de las organizaciones profesionales, empresariales y sindicales. En su parte final dice "...A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley".

Esta ley se encuentra en fase de proyecto en las dependencias del Ministerio de Economía y Hacienda, y en su desarrollo dará lugar al Consejo Económico y Social (CES). Tomando como eje el marcado carácter de planificación que se quiere conceder al organismo e interpretando el párrafo constitucional, se pretende que el Consejo sea un ente dedicado esencialmente a la planificación y en un segundo, pero no menos importante plano, vendría el intento de dotarle de la fuerza necesaria para que se constituya en plataforma de concertación en el plano social y en el territorial.

Se busca que a través de él se interrelacionen el Gobierno central y los autónomos; los sindicatos y las organizaciones empresariales, buscando en este entretejido una nueva cultura económica y una vía de futuro en la que se aunen la efectividad con el progreso y la pérdida de la agresividad social.

#### Composición y naturaleza

El Consejo estará revestido de una naturaleza pública y tendrá como condición inexcusable su independencia con respecto al Gobierno.

En él se asesorará y deliberará dentro de un ámbito de diálogo entre las instituciones que lo compongan y de las organizaciones que de él participen.

Se pretende que esté compuesto por 69 personas, y se discute la forma en que estas personas entrarán en su cuadro directivo. Al parecer, los 69 miembros serán elegidos en su mayor parte por el Gobierno y en menor medida por los sindicatos y organizaciones empresaria-

les. Por último, las cooperativas y las demás organizaciones tendrían una representación meramente formal.

Concretando un poco más y a la espera del retoque definitivo, el Consejo Económico y Social estará compuesto de la siguiente forma:

— Presidente, nombrado directamente por el Gobierno.

— Las Comunidades Autónomas elegirán a 17 personas y el Gobierno, a través de sus Ministerios de Economía y Hacienda y Trabajo y Seguridad Social, hará lo propio con otros 17. Estos miembros provendrán principalmente de las áreas económicas aunque tendrán cabida también aquellos que se sitúen dentro de las áreas científica, ecologista o cultural e incluso de movimientos de consumidores.

— Los sindicatos y las organizaciones empresariales elegirán a 14 personas, cada una conforme a lo previsto en la norma sexta del Estatuto de los Trabajadores.

— Por último, las cooperativas aportarán 3 personas y las Cámaras (Consejo Superior de Cámaras, las Cámaras Agrarias y las Cofradías de Pescadores) otros 3 candidatos.

La duración de su permanencia en el Consejo Económico y Social será de CUATRO AÑOS.

#### Organización y funciones

La estructura del Consejo tendrá dos ramas principales. Una que englobará los estamentos propios de todo Organismo Público y otra rama que atenderá propiamente a su desarrollo funcional.

La rama de la organización clásica la encabeza el presidente, que se verá acompañado por dos o tres vicepresidentes. A continuación figurará el Pleno y la Comisión Permanente que estará compuesta por 12 miembros.

En la rama de funcionamiento propio del Consejo Económico y Social se encuentran enlazados una serie de comités que abarcan las esencias propias del Organismo. De esta forma existirán los Comités de Planificación General de Desarrollo Regional que también

podrá denominarse simplemente Comité Territorial, el Socioeconómico y, por último, la Secretaría.

La intención que marca esta estructura es que aunque tengan su relación interna, cada Comité trabaje de una forma autónoma en el ámbito de sus respectivas competencias.

¿Cuáles son las funciones que dirigirán las acciones de los estamentos arriba citados? Se pueden señalar en un principio dos Funciones Generales.

De una parte, la FUNCION ASESORERA, que tendrá como ejes importantes la obligación de emitir un informe sobre la Ley del Plan, acompañado en cada caso con un documento anexo, en el plazo de un mes.

También tendrá que atender las peticiones del Gobierno en el sentido de facilitarle cuantos informes éste le requiera y relativos, en su mayor parte, a normas de gran incidencia económica, social y territorial.

Por último, se le concede la potestad de la iniciativa propia y se le insta a que actúe a iniciativa propia, emitiendo informes sobre temas que considere de su competencia.

De otra parte, la FUNCION COLABORADORA, expresada en la recepción, tratamiento y transmisión de todas las previsiones que le lleguen y que serán principalmente de las Comunidades Autónomas; así como de las propuestas y sugerencias referentes a la planificación económica del país.

Por último, queda señalar el importante apartado de la financiación, punto en el que ya los Presupuestos Generales del Estado han previsto la contingencia en su Sección II, y a la cual habrá que referirse en el momento en que el Consejo Económico y Social entre en la escena política. También en lo que atañe al sueldo de los señores consejeros, es de resaltar el que ninguno de ellos, a excepción de los que componen la Comisión Permanente, percibirán unas retribuciones regulares, limitando el aspecto pecuniario a la percepción de dietas por asistencia a las reuniones o sesiones que se celebren.

\*Periodista



# EVOLUCION RECIENTE Y ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACION ESPAÑOLA

## LA POBLACION ESPAÑOLA: EVOLUCION RECIENTE Y PERSPECTIVAS GENERALES

Los análisis demográficos y poblacionales, así como los demás análisis sociológicos que se realizan sobre la población tienen un punto de partida obligatorio que condiciona la lectura del mismo análisis: España es un país situado en el grupo de los llamados países industrializados. Una categoría ciertamente ambigua, aunque apostillada por las estadísticas de la Organización de Naciones Unidas (ONU), en las que se diferencia entre "países más desarrollados" y "países menos desarrollados": entre los primeros se contarían todas las naciones europeas (incluyendo a España), América del Norte, Australia, Japón, Nueva Zelanda, y la Unión Soviética. Es ésta una forma de catalogar y dividir el planeta que, a pesar de ser útil para la realización de estudios generales y para elaborar estadísticas internacionales, no debe ser interpretada sino como una forma impresionista de encerrar situaciones extremadamente variopintas. De cualquier forma, y en el caso de los estudios poblacionales aplicados a España, es de una gran importancia tener en cuenta el marco geográfico, geopolítico y socioeconómico en el que se encuentra nuestro país. Como en tantas otras cuestiones sociales, económicas y políticas, la evolución demográfica que ha experimentado y está experimentando España en la actualidad se produce en plena consonancia con lo que ha ocurrido en otros países que vivieron el proceso de industrialización.

La principal fuente estadística existente en España para el análisis de la población son los llamados Censos de Población, realizados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), y cuyo origen se remonta a 1857. A partir de 1900, todos los Censos se han venido confeccionando en los años terminados en cero, haciendo referencia al instante de las doce de la noche del último día de cada uno de tales años. Esto quiere decir que el último censo se debiera haber realizado en el año 1980. No obstante, y en aplicación de la Ley 70.1980, de 16 de diciembre, que establecía la nueva fecha censal en el 1 de marzo de 1981, se aplazó su realización hasta la primavera de ese año 1981. A pesar del tiempo transcurrido desde entonces, todavía no se ha hecho pública la totalidad de la riquísima información contenida en este estudio exhaustivo de la población española. No obstante, ya se conocen algunas cifras globales. En el cuadro 1 puede verse la población existente en España, desglosada en varones y mujeres, según el censo de 1981.

CUADRO 1

Población de España según el Censo de 1981. Cifra total y por sexos.

Población total	37.746.260
Varones	18.529.764
Mujeres	19.216.496

Fuente: INE. Anuario Estadístico de España, 1983.

Ricardo MONTORO ROMERO\*

Hasta llegar a ese punto de 1981, la población española ha recorrido la trayectoria que aparece descrita en el cuadro 2. Una sencilla lectura de las cifras contenidas en el mismo se hace eco de la idea que existe en la mente de todos los estudiosos del tema: la población española ha entrado en una fase de desaceleración manifiesta en su crecimiento, desaceleración que aparece muy marcada en lo ocurrido a lo largo de la década que separa 1970 de 1981. A todas luces, se trata del inicio de una tendencia de crecimiento ralentizado que, si observamos con espíritu comparativo lo ocurrido en los países de nuestro entorno de desarrollo socio-económico, se ha de manifestar cada vez más en los próximos años. En este sentido, los especialistas afirman que, en los últimos años, España ha llegado a experimentar una situación demográfica moderna, después de un proceso lento y gradual que hunde sus raíces en la segunda mitad del siglo XIX y en los comienzos del siglo XX. En Sociología de la Población existe un interesante concepto que es extremadamente útil al objeto de contemplar las distintas situaciones poblacionales como puntos de un proceso evolutivo más general, un proceso paralelo y simultáneo a ese otro proceso de desarrollo histórico, social y económico, industrial y post-industrial característico de los últimos siglos, en el que se sitúan todas las naciones del planeta. Este concepto es el de **Transición Demográfica**. En términos muy sencillos (1), puede entenderse por Transición Demográfica un proceso evolutivo en el que, mediante una serie de mecanismos y ritmos que varían según



Ilustración de Francisco Solé

CUADRO 2

Evolución de la población española, 1900/1981. Totales y por sexos

	1900	1950	1960	1970	1981
Total	18.617.956	28.368.642	30.903.137	34.032.801	37.746.260
Varones	9.087.722	13.673.119	15.020.007	16.619.144	18.529.764
Mujeres	9.530.234	14.695.523	15.883.130	17.413.657	19.216.496

Fuente: INE, Anuario Estadístico de España, 1983. Las cifras corresponden a los distintos censos.

los países, las zonas del planeta y el momento histórico, un país pasa de una situación en la que experimenta unas tasas de natalidad y mortalidad elevadas a otra en la que esas mismas tasas son bajas. Pues bien, se puede afirmar que los países de Europa Occidental, los países desarrollados e industrializados, han experimentado una transición demográfica más rápida que la española. Nuestro país ha empleado muchos más años en recorrer ese proceso transicional, y lo ocurrido en las últimas décadas sirve para captar la culminación de dicho proceso. En la década de los sesenta, la población española creció con ímpetu, a un promedio anual del 1,12 por ciento; entre 1970 y 1981 lo hizo a un promedio anual del 1,07 por ciento; si observamos el cuadro 3, en el que aparecen los promedios anuales de incremento poblacional desde mediados del siglo XIX podremos apreciar el significado de tan altos índices. Sin embargo, entre 1976 y 1981 el promedio anual fue sólo del 0,93 por ciento. Lo que ha ocurrido, tal y como señala José Juan Toharia, es que "en los últimos ocho años, la natalidad ha experimentado en nuestro país una caída sin precedentes, acercándose progresivamente a los valores predominantes en la Europa nórdica y occidental, y encaminando nuestra dinámica demográfica en la dirección del crecimiento cero" (2). Es ésta una situación nueva para nuestro país, y que nos sitúa en la vanguardia de los países más desarrollados, en términos poblacionales. Para bien o para mal; eso es otro problema que exige un análisis más detallado.

### LAS TASAS DE NATALIDAD Y MORTALIDAD

De cualquier forma, se entiende mal la evolución que ha experimentado la

población española si no se analiza lo ocurrido con las tasas de mortalidad y de natalidad, dos piezas claves para captar el valor poblacional resultante. La **tasa de natalidad** no es más que el resultado de dividir los nacimientos habidos en un año por cada mil habitantes. La **tasa de mortalidad**, paralela a la anterior, se obtiene con la proporción de personas fallecidas en un determinado año por cada mil habitantes.

En el cuadro 4 puede verse lo que ha sucedido con la tasa de natalidad en España en lo que va de siglo. Puede apreciarse un gradual descenso de la natalidad, que se hace mucho más agudo en los últimos años. Ello concuerda con lo que en líneas arriba señalábamos que había ocurrido en el último quinquenio en España en términos poblacionales. Pero los procesos de natalidad y mortalidad están íntimamente relacionados dentro de la evolución demográfica, por lo que interesa ver lo que ocurre con la tasa de mortalidad en España. Los datos correspondientes a dicha tasa pueden encontrarse en el cuadro 5. En él, contemplamos la evolución de la tasa de mortalidad desde 1901 hasta 1979. Combinando ambas tasas y viendo la diferencia que existe entre los nacimientos y las defunciones, obtenemos el **incremento natural o vegetativo** de la población, cuyos datos pueden contemplarse en el cuadro 6. En este último cuadro se observa con toda claridad el fenómeno antes descrito de la transición demográfica: esto es, una primera alza de la tasa de crecimiento vegetativo seguida de una sensible caída de la misma en tiempos más recientes. Lo que caracterizaba a España a lo largo del siglo XIX y comienzos del siglo XX era disponer de unas elevadas tasas de natalidad y mortalidad, con poca diferencia cuantitativa entre una y otra. Esto producía

cifras de crecimiento vegetativo más bien bajas, lo que significa que el crecimiento de la población era más bien lento. Los avances científicos y la gradual elevación de la educación y posibilidades sanitarias de España hicieron que la tasa de mortalidad experimentase un acusado descenso en los años cincuenta y sesenta seguido de un frenazo importante a comienzos de los años setenta, desembocando a partir de ese momento en un descenso lento y paulatino. Por su lado, la tasa de natalidad ha ido registrando un descenso asimismo gradual a lo largo del siglo, descenso que se ha agudizado en los últimos años hasta alcanzar niveles similares a los de aquellos países europeos que cuentan con las tasas de natalidad más bajas. En el cuadro 7 hemos recogido algunas de las tasas brutas de natalidad más significativas tanto de nuestro entorno sociodemográfico y económico como del resto del planeta para el año 1982. Como puede apreciarse en dicho cuadro, la tasa bruta de natalidad experimentada por España se sitúa entre las más bajas del planeta, cercana a la de zonas que están experimentando descensos en los índices de natalidad desde hace años y en cotas que les hace aproximarse al crecimiento

CUADRO 3

Promedio anual de incremento de la población española. En porcentajes (1857/1981)

Años	Incremento
1857	—
1887	0,45
1900	0,47
1910	0,72
1920	0,69
1930	1,06
1940	0,99
1950	0,81
1960	0,88
1970	1,12
1981	1,07

Fuente: Datos censales del INE. Tomados de José Juan Toharia: "La situación demográfica y familiar", en José Juan Toharia et alii: **España: Balance 1983**, Oykos, Madrid, 1983.

cero mantenido (la Europa nórdica, la República Federal de Alemania, o el conjunto total europeo occidental), y se aleja sustancialmente de las zonas más deprimidas del globo (América Latina o África). Y ello teniendo en cuenta la media registrada en los países más desarrollados (15,0) que está por encima del índice español. Como ha señalado Alfonso García Barbancho, "la transición demográfica se inicia con la caída de la tasa de mortalidad y luego, más tarde, con el desarrollo sociocultural, se produce la de la tasa de natalidad", con los efectos que pueden apreciarse en el cuadro 6 sobre el crecimiento vegetativo de la población (3). Para el caso español, no es preocupante la posibilidad de un excesivo crecimiento de la población. Antes al contrario, los problemas pueden venir dados por la aproximación a lo que se ha dado en llamar el **crecimiento cero**, con el consiguiente fenómeno del envejecimiento de la población y su impacto en los escalones que corresponden a la población potencialmente activa. Inmediatamente pasaremos a ocuparnos de este problema. Pero señalemos antes que no es ésta la situación que vive el resto del mundo.

### LA SITUACION MUNDIAL

Los países más atrasados, los que componen el mal llamado Tercer Mundo, han visto cómo se reducía la tasa de mortalidad gracias a los adelantos médicos y a la (relativa) mejora de las condiciones higiénicas y sanitarias. Pero no ha ocurrido lo mismo con la tasa de natalidad. Dicha tasa depende de una serie de factores y variables mucho más sofisticadas y complejas (como pueden ser las pautas culturales, o las actitudes sociológicas hacia la familia, la procreación y la existencia misma) que hacen que su modificación implique alteraciones estructurales mucho más serias (4). El resultado lógico es que la población de los países menos desarrollados crece a una velocidad vertiginosa, haciendo crecer con ella el conjunto global de la población mundial. Conviene que recordemos que, a finales de 1982, el conjunto de la población de los llamados países desarrollados (que ya definimos con anterioridad) supuso sólo el 24,8 por ciento de la población mundial; un porcentaje que, si se cumplen las previsiones que formula la ONU, para el año 2110 habrá descendido al 13,3 por ciento. Está claro, pues, que, en términos exclusivamente poblacionales, los países desarrollados están perdiendo importancia

CUADRO 4

Evolución de la tasa de natalidad en España. Series anuales 1901/1982

Años	Tasa de Natalidad
1901	34,97
1930	28,19
1940	24,37
1950	20,02
1960	21,60
1970	19,50
1975	18,85
1978	17,32
1979	15,97
1980	15,12 (*)
1981	14,10 (*)
1982	13,50 (*)

Fuente: INE, Anuario Estadístico de España, 1982, 1983.

(\*) Cifras provisionales

cuantitativa y gradualmente comparados con los países en vías de desarrollo.

Creo que no vale la pena extenderse más sobre las tensiones económicas y culturales que dicho desfase está creando ya en la actualidad y las adicionales que puede generar en el próximo futuro un crecimiento exponencial de la población del subdesarrollo y un excesivo acaparamiento de los recursos del planeta por parte de las regiones del mismo que cuentan precisamente con una población cuantitativamente muy inferior.

### EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACION ESPAÑOLA

La conjunción de unas tasas de natalidad y de mortalidad bajas desemboca en el fenómeno del progresivo envejecimiento de la población y la posible aproximación a una situación poblacional estacionaria. Una situación parecida a la que cabe esperar en los Estados Unidos de América para el próximo siglo en la que un tercio de la población tendría menos de 25 años; otro tercio estaría entre los 25 y los 50 años; y el último tercio contaría más de 50 años de edad (5). La idea del progresivo envejecimiento de la población española se ve acompañada por las cifras que nuestro país está registrando en los índices de espe-

ranza de vida; es decir, del promedio de años que un recién nacido puede esperar llegar a vivir si se mantienen los actuales niveles de mortalidad. En el cuadro 8 se recoge la esperanza de vida de nuestro país en comparación con las de otras naciones y zonas geográficas del mundo para el año 1983. Puede verse que España registra una esperanza de vida de 73 años, prácticamente el máximo de las esperanzas de vida que se dan en el planeta en estos momentos.

Pero, ¿cuáles son las características del envejecimiento de la población en España? A tal efecto, conviene desglosar el total de la población española en tres agregados de edad:

1. De 0 a 14 años, correspondiente a la población juvenil, conocida en sentido económico o productivo con el calificativo de población **inactiva**.
2. De 15 a 64 años, que corresponde a la población **potencialmente activa**, siempre en términos económicos.
3. De 65 años y más, población senil, económicamente inactiva.

Desagregando de esta forma, podemos obtener el cuadro 9, en el que se recoge la evolución en el tiempo de esos grupos de edad desde 1900 hasta la pre-

CUADRO 5

Evolución de la tasa de mortalidad en España. Series anuales 1901/1982

Años	Tasa de Mortalidad
1901	27,82
1930	16,83
1940	16,50
1950	10,80
1960	8,65
1970	8,33
1975	8,40
1978	8,07
1979	7,83
1980	7,69 (*)
1981	7,60 (*)
1982	7,44 (*)

Fuente: INE, Anuario Estadístico de España, 1983.

(\*) Cifras provisionales

**CUADRO 6**

Evolución de la tasa de incremento natural o vegetativo de la población española. Series anuales 1901/1982

Años	Tasa de crecimiento vegetativo
1901	7,15
1930	11,36
1940	7,87
1950	9,22
1960	12,95
1970	11,17
1975	10,45
1978	9,25
1979	8,14
1980	7,43 (*)
1981	6,50 (*)
1982	6,06 (*)

Fuente: INE y elaboración propia.

(\*) Cifras provisionales

visión de lo que ocurrirá en 1990. La evolución parece clara. En lo que va de siglo, el grupo de edad de personas de ambos sexos mayores de 65 años ha doblado su número, mientras que el grupo de edad juvenil (0 a 14 años) pierde más de diez puntos de porcentaje y el grupo de los potencialmente activos en términos económicos se estabiliza prácticamente en términos absolutos. Estas cifras, una vez más, son muy parecidas a las que se registran en los países más desarrollados. En efecto, los porcentajes que corresponden al grupo de edad de 65 años y más para 1983 se sitúan en Alemania Federal en el 14 por ciento, en el 13 por ciento en Bélgica, el 14 por ciento en Italia, el 11 por ciento en Portugal, etc., mientras que la media del continente africano se sitúa en el 4 por ciento, y en América Central la media es del 3 por ciento. Eso en lo concerniente al grupo de mayor edad. Si contemplamos lo que ocurre en el extremo contrario, el grupo de menor edad por debajo de los 15 años, el fenómeno resultante es exactamente el inverso. En 1983, el 25 por ciento de la población española tenía menos de 15 años, frente al 17 por ciento de la población de la República Federal de Alemania, el 19 por ciento de Francia y Suiza, el 25 por

ciento de Polonia, o el 25 por ciento de Portugal; pero si observamos otros contextos geográficos, las cifras, lógicamente, se disparan hacia arriba: América Latina, 39 por ciento; Asia (sin la URSS), 36 por ciento; o Africa, 45 por ciento (6).

En el caso español, hay que tener en cuenta que el fenómeno migratorio tiene una influencia sobre la estructura de edades y su evolución a lo largo del tiempo que debe ser tenida en cuenta. Pero no cabe la menor duda de que los principales agentes explicativos son los que hemos estado manejando en este artículo: la natalidad y la mortalidad. En el cuadro 9 puede encontrarse una columna en la que aparecen las tasas de envejecimiento correspondientes a los distintos años estudiados. Dicha tasa de envejecimiento recoge el número de personas que tiene más de 65 años de edad por cada 100 personas que no alcanzan los 15 años. El incremento que se observa es más que notable. En 1960 la tasa se había duplicado con respecto a la de comienzos de siglo, y las previsiones para el año 1990, incluyendo la real de 1981, anuncian un mayor y más acusado incremento de la misma. No obstante, como señala el profesor García Bar-

bancho, ese envejecimiento no es preocupante en el caso español; al menos si lo comparamos con lo que actualmente sucede en los países de nuestro entorno socioeconómico. Así, mientras que en España la tasa de envejecimiento correspondiente al año 1983 era de 44, en la República Federal de Alemania era de 82,3, en Francia era de 59, en Suiza de 73,6, en USA era 47,8, en Suecia 89,4, en Italia 66,6, y en Portugal 44. A todo esto hay que añadir otro dato relevante: si bien es cierto que la tasa de mortalidad en España está situada en las mínimas cotas que se registran entre los países desarrollados, también es cierto que hay que esperar que dicha tasa aumente a medida que lo hace el grupo de edad de aquellas personas que tienen más de 65 años (7).

Una importancia muy significativa tiene lo que ocurre en el grupo de los más jóvenes, de los que entrarán en el futuro inmediato en el mercado de trabajo, precisamente cuando se dan difíciles momentos de crisis económica y desempleo. A este respecto, los análisis poblacionales tienen una gran importancia para poder planificar el mercado de trabajo y la composición y cualificación

**CUADRO 7**

Tasa bruta de natalidad de diversos países y zonas del mundo en 1982

Países y zonas geográficas	Tasa bruta natalidad
Total Europa	14,0
- Europa Nórdica	13,0
- Europa Occidental	12,0
- Europa Oriental	17,0
- Europa del Sur	14,0
ESPAÑA	13,4
Italia	11,0
República Federal de Alemania	10,0
Reino Unido	13,0
Total Africa	46,0
Total América del Norte	16,0
Total América Latina	31,0
Total Oceanía	21,0
Total Mundo	29,0
Total países más desarrollados	15,0
Total países menos desarrollados	33,0

Fuente: Population Reference Bureau, World Population Data Sheet, 1983.

**CUADRO 8**

Esperanza de vida de diversos países y zonas geográficas, 1983

Países y zonas geográficas	Esperanza de vida (años)
ESPAÑA	73
Reino Unido	73
República Federal de Alemania	72
Francia	74
USA	74
Canadá	74
Italia	73
Portugal	71
URSS	70
Brasil	63
Venezuela	63
Africa	50
América Latina	64
Asia (sin URSS)	60
Oceanía	70
Europa (sin URSS)	72
El Mundo	62

Fuente: Population et Sociétés, Bulletin Mensuel d'Informations Démographiques, Economiques, Sociales, n.º 171, julio-agosto, 1983.

**CUADRO 9**

Evolución de la población española agrupada por edades, 1900-1990. En porcentajes

Años	Grupos de edad			Tasa de envejecimiento
	0 a 14	15 a 64	65 y más	
1900	33,5	61,3	5,2	15,5
1910	34,0	60,5	5,5	16,3
1920	32,2	62,1	5,7	17,7
1930	31,6	62,3	6,1	19,3
1940	30,0	63,5	6,5	21,8
1950	26,2	66,6	7,2	27,6
1960	26,4	65,4	8,2	31,1
1970	27,8	62,5	9,7	34,8
1981	25,6	63,4	10,9	42,5
1990 (*)	22,8	65,2	12,0	52,6

Fuente: Para el período 1900-1970: Alfonso García Barbancho: **Población, empleo y paro**, Ed. Pirámide, Madrid, 1982, pág. 43. Para 1981-1990: José Juan Toharia: **La situación demográfica y familiar**, loc. cit., pág. 70, elaboración propia.

(\*) Previsiones

de la fuerza de trabajo. La crisis económica, detonada con la crisis energética de 1973, se ha visto acompañada de una auténtica revolución en el modo productivo; me refiero a la revolución cibernética, desencadenante en buena parte de la situación de reconversión industrial que con tantas tensiones sociales y políticas vive nuestro país en estos momentos. Probablemente, el mayor impacto de la crisis económica y de esa revolución cibernética se haya producido en la creación de una gravísima situación de desempleo en prácticamente todos los países del mundo. España alcanzaba los 2.200.000 parados a mediados de 1983, el mismo año sobre el que estamos haciendo nuestros análisis más recientes de población. Esa cifra quiere decir que el 16,6 por ciento de la población activa estaba desempleada en aquella fecha. De esos dos millones largos de parados, más de un millón correspondía a personas que tenían menos de 24 años de edad. Y medio millón correspondía a personas que tenían menos de 19 años (8). Un fenómeno parecido, aunque quizás menos agudo en lo que se refiere a las cifras totales, es el que ocurre en los países más desarrollados de la OCDE (9). Es decir, el paro recae con especial crudeza sobre los estratos poblacionales más jóvenes, lo que muestra a todas luces la importancia de averiguar cual será la evolución de esos grupos de edad joven.

En lo que concierne a España, es posible prever una desaceleración que será acusada en la tasa de crecimiento anual acumulativo de la población juvenil en la década de los ochenta. La población que tenía edades comprendidas entre los 10 y los 19 años creció a un ritmo del 1,3 por ciento anual durante el período comprendido entre 1970/1975, y crecerá sólo al 0,1 por ciento anual en el próximo quinquenio 1985/1990. Por su parte, la población juvenil comprendida entre los 15 y los 24 años de edad, que crecía a un ritmo del 1,5 por ciento anual en aquel primer quinquenio, lo hará a un ritmo del 0,3 por ciento anual en el segundo quinquenio, todo ello si se cumplen las previsiones establecidas. Traduciendo esto a un lenguaje más práctico, ello quiere decir que disminuye progresivamente el número de jóvenes que se incorpora a la fuerza de trabajo por cada adulto que la abandona. Y otro dato concreto que habla de la disminución del escalón poblacional juvenil: el número de personas que nacieron en 1982 y que alcanzarán los 14 años en 1996 será inferior en un 23 por ciento al de personas que cumplie-

ron los 14 años de edad en 1981. O, con palabras del profesor Toharia, "dentro de menos de una década y media, la presión sobre el mercado de trabajo de jóvenes en busca de empleo será, previsiblemente, casi una cuarta parte menos de lo que es en la actualidad" (10).

## CONCLUSION

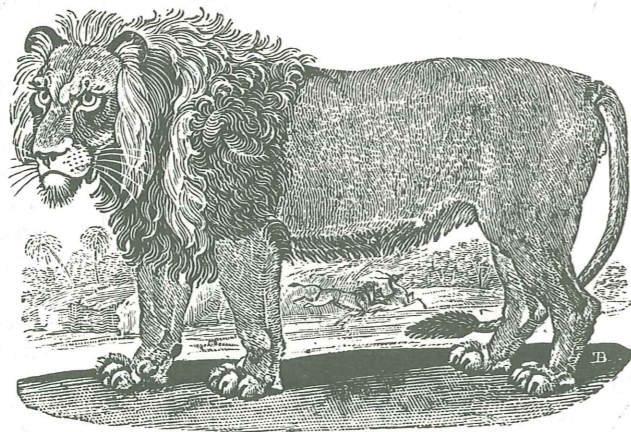
La población española está culminando su proceso de transición demográfica. Tardía pero seguramente. Se trata de un proceso de modernización que nadie —ninguna mano oculta— ha promovido. Es la misma sociedad española la causante, y también la que se beneficia o perjudica de tales cambios demográficos. Pero estos datos poblacionales nada dicen si no se capta el trasfondo sociológico que encubren. La sociedad española que modifica las pautas de comportamiento poblacional ha modificado previamente sus actitudes ante los factores que alimentan el dato poblacional: sus actitudes ante el nacimiento, el número de hijos que desean tener, la situación económica, el fenómeno migratorio, etc. Por eso cabe decir que España se ha desarrollado junto con los datos que ofrecen sus estadísticas de población. España se asemeja a los países de su entorno cultural, socioeconómico y político. Avanza siguiendo el mismo proceso de desarrollo que lo ha convertido en un país del post-industrialismo. Y al igual que las demás sociedades de su entorno, se enfrenta al crecimiento cero poblacional, a una pirámide de población con recortados escalones

que corresponden a las etapas jóvenes de la vida, y alargada hacia el vértice superior, en un alargamiento de la vida de los miembros de su comunidad.

Un fenómeno éste de carácter demográfico que debe ser entendido vinculado estrechamente a otras variables sociales, pero que, en sí mismo, es un claro indicador de la posición que nuestro país ocupa en la comunidad internacional. Habrá que tomar buena nota de cómo encaran y resuelven sus problemas de población los países más desarrollados porque, como en tantas otras cosas, también éstos, que ahora son suyos, serán los nuestros en el futuro más inmediato.

\* RICARDO MONTORO ROMERO es Doctor en Ciencias Económicas y Profesor Titular de Sociología en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma de Madrid.

- (1) Puede verse un estudio detallado de este concepto en JOAQUIN ARANGO: "La teoría de la transición demográfica y la experiencia histórica", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 10, 1980, págs. 169-198.
- (2) JUAN JOSE TOHARIA: "La situación demográfica y familiar", en J. J. TOHARIA Y OTROS: "España, balance 1983", Oykos, Madrid, 1983, pág. 42.
- (3) ALFONSO GARCIA BARBANCHO: "Población, empleo y paro", Ed. Pirámide, Madrid, 1982, pág. 87.



- (4) A tal efecto, resulta interesante la consulta de los diversos **Informes FOESSA**, y en especial el que acaba de aparecer en febrero de este año 1984. Cfr. Igualmente JUAN DIEZ NICOLAS y JESUS M. DE MIGUEL: "Control de natalidad en España", Ed. Fontanella, Barcelona, 1981, especialmente págs. 35 y passim.
- (5) Cfr. CHARLES F. WESTOFF: "Las poblaciones de los países desarrollados", en *SCIENTIFIC AMERICAN: "La población humana"*, Ed. Labor, Barcelona, 1976, págs. 166 y passim.
- (6) Cfr. **Population et Sociétés. Bulletin Mensuel d'Informations Démographiques, Economiques, Sociales**, número 171, julio-agosto, 1983.
- (7) Puede verse un detallado análisis de las estructuras por edades en ISABEL AGÜERO y A. OLANO REY: "La evolución reciente de la fecundidad en España", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 10, 1980, págs. 121-151.
- (8) Para un análisis detallado de esto puede verse RICARDO MONTORO ROMERO: "Universidad y paro: reflexiones críticas sobre el desempleo de licenciados universitarios", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 24, octubre-diciembre, 1983, págs. 89-111.
- (9) A tal efecto puede verse OCDE: "Le Defi du Chômage", París, 1982.
- (10) J. J. TOHARIA: "La situación demográfica y familiar", loc. cit., pág. 44.

# LA SITUACION SOCIAL EN EL MUNDO SUBDESARROLLADO

## DATOS PARA UNA APROXIMACION A SU CRITICO PRESENTE

Balbino Pardavila\*

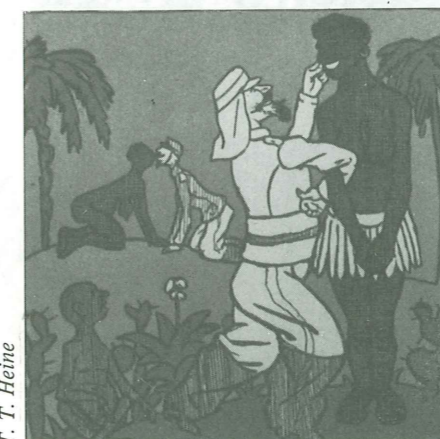
### 1.— POBLACION

Estos últimos años han sido realizados multitud de informes y estudios sobre la situación actual del mundo.

A propuesta del Banco Mundial, patrocinado por el anterior secretario general de la ONU, señor Kurt Waldheim y presidida por Willy Brandt, realizó sus labores la denominada "Comisión Brandt", compuesta por personalidades del mundo industrializado y de los países subdesarrollados. Bajo encargo de la ONU, un grupo de trabajo dirigido por el economista Wasily Leontieff elaboró el informe titulado **Future of the World Economy**. Numerosos organismos, como la UNESCO, la OIT, la CEE, la FAO, el FMI han elaborado informes semejantes.

Una de las conclusiones comunes a los mismo señala, aunque con diferentes formas y matices, que el mundo se encuentra en crisis, siendo los países subdesarrollados los principales perjudicados.

Las páginas siguientes pretenden divulgar la trágica situación social en la que se hallan sumidos estos países. Una situación en la que no se vislumbran soluciones al hambre, miseria, sufrimiento y opresión que se padecen. Para ello, nos basaremos en el documentado informe presentado por la Presidencia del Movimiento de los Países No Alineados a la VII Cumbre de Países No Alineados celebrada en Nueva Delhi el año pasado.



T. T. Heine

tasas de crecimiento reducidas, Africa y América Latina duplicarán su población. Asia experimentará un crecimiento global de más del 60 por ciento. Las cifras anteriores suponen que el aumento de población producible en los países subdesarrollados hasta el año 2000 será mayor que la población de Europa Occidental, Estados Unidos, URSS y Japón en las mismas fechas.

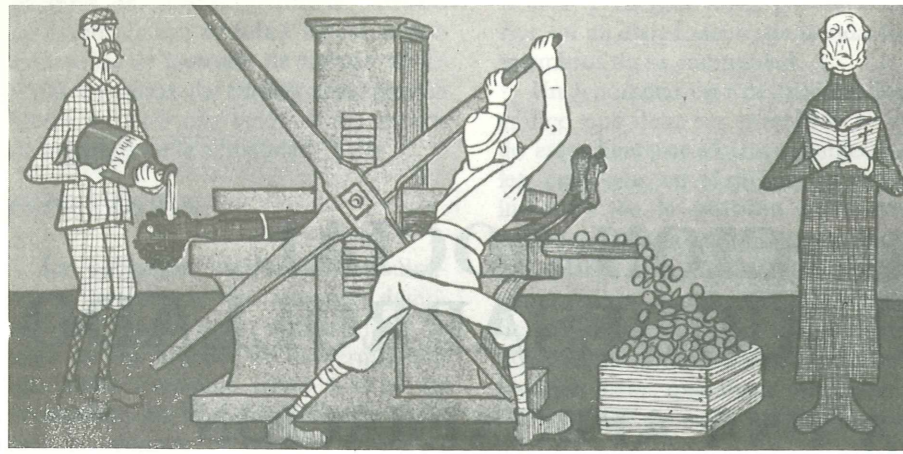
Si la realidad presente de los países del Tercer Mundo consiste en una dramática mezcla de hambre, miseria, enfermedad, ignorancia, desempleo, alojamientos indignos... ¿cuál es el futuro que aguarda a sus poblaciones? ¿Qué calidad tendrán sus vidas?

### 2.— INGRESOS

La brecha de los ingresos entre los países subdesarrollados y desarrollados se agranda paulatinamente.

El Banco Mundial, en datos estimados para el año 1980, calculó que el PNB per cápita de un grupo seleccionado de 19 países capitalistas desarrollados ascendió a la suma de 6.658 dólares de 1975, mientras que 33 países denominados de "bajos ingresos" alcanzaban un promedio de 168 dólares por persona. Un ciudadano "desarrollado" alcanza por media unos ingresos superiores en casi 40 veces a otro ciudadano de un país de "bajos ingresos".

En los mismos países subdesarrollados existen grandes diferencias en la distribución interna de la renta. Según el Banco Mundial el 20 por ciento de la



población con los niveles más bajos de ingresos obtiene en alguno de estos países un porcentaje inferior al tres por ciento de los ingresos, en tanto que el 10 por ciento con niveles más altos, supera en numerosas ocasiones el 45 por ciento de los ingresos totales.

Al ritmo de crecimiento económico imperante en los años setenta, los países subdesarrollados, en promedio, tardarían 225 años en equipararse al ingreso per cápita actual de la Gran Bretaña, 387 años al de Japón o 490 al de la República Federal Alemana (1). Y, más grave aún, las tasas de crecimiento económico de los países subdesarrollados tienden a decrecer de forma alarmante en el contexto de crisis económica mundial.

### 3.— HAMBRE

En el mundo se producen alimentos suficientes para todos sus habitantes. Hoy, más de quinientos millones de seres pasan hambre y mueren de inanición. Cuarenta millones de personas, los habitantes de España, mueren anualmente por desnutrición. Uno de cada cinco niños de este planeta menor de cinco años se encuentra mal alimentado.

El Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) se ha referido a esta situación con las siguientes palabras:

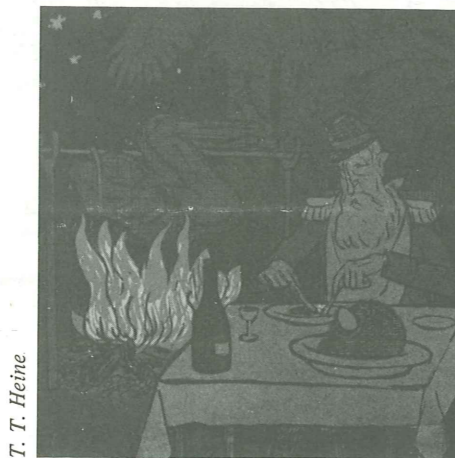
“Aunque existen alimentos suficientes para todos, quinientos millones de personas sufren aún hambre y enfermedades y llegan incluso a morir por ser demasiado pobres para comprar alimentos que están ya ahí. En algunos países se acumulan montañas de alimentos mientras en otros persisten el hambre y la pobreza. Los obesos van en busca de nuevas curas y a los malnutridos

no se les ofrecen remedios. Se mimra a muchos animales domésticos y se olvida a los niños que padecen hambre” (2)

La FAO estima que para comienzos de la década de los noventa serán 150 millones de personas más las malnutridas. El Banco Mundial calcula que los hambrientos serán 1.300 millones en el año 2000. Ochocientos millones de seres perecerán de hambre antes de fines de siglo.

El análisis regional de los datos revela situaciones trágicas. Por ejemplo, en América Latina región productora de excedentes alimenticios, agrícolas y ganaderos, según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) el 40 por ciento de la población (14 por ciento de los ingresos) no alcanzaba el nivel de consumo calórico mínimo. En cambio, el 5 por ciento de la población (32 por ciento de los ingresos) consumían calorías en exceso, suficientes para alimentar a un niño de cinco años.

Al igual que las diferencias de ingresos, las diferencias en materia de alimentación entre los países subdesarrollados se amplían continua y progresivamente.



### 4.— SALUD

El gasto medio en programas de salud por persona en los países subdesarrollados, según estimaciones de la Organización Mundial para la Salud (OMS) para el año 1980, es 144 veces inferior al de los países industrializados. La insalubridad, las enfermedades y la desatención de la salud son otros aspectos fundamentales, que junto al hambre, caracterizan la dramática situación social de los países subdesarrollados.

En el mundo subdesarrollado es 17 años menor de promedio la esperanza de vida a la aspirable por un ciudadano de un país industrializado. En algunas regiones de África Central y Occidental esta diferencia llega a treinta años.

La mortalidad infantil alcanza niveles diez veces superiores. Según la OMS, en los países más pobres, de cada mil niños nacidos vivos, aproximadamente 200 mueren antes de cumplir un año de edad, otros cien antes de los cinco años y solo quinientos llegarán a cumplir 40 años de vida. El UNICEF estimó en 17 millones el número de niños menores de 5 años muertos durante el año 1982.

Doscientos millones de personas con bocio, enfermedad carencial producida por la insuficiencia de yodo, de 180 a 250 millones con esquistosomiasis, 650 millones con ascariasis y 20 millones de personas padeciendo ceguera de los ríos son cifras ilustradoras de la “salud” de los países subdesarrollados.

Un millón de niños mueren anualmente en el continente africano debido al paludismo, 250 millones de seres habitan en zonas infectadas por el agente transmisor de la enfermedad y otros 850 millones residen en zonas parcialmente sanadas.

Tres millones de personas, según la OMS, mueren cada año en el Tercer Mundo de tuberculosis, enfermedad profundamente asociada a factores socio-económicos. De 9 a 10 millones de nuevos casos aparecen anualmente. El año pasado, decenas de miles de niños quedaron inválidos a causa de la poliomielitis. Una vacunación a tiempo, con un coste de pocas pesetas, lo hubiese impedido. Por falta de vitamina A, cien mil niños del mundo subdesarrollado quedaron ciegos.

Muchas de las enfermedades citadas podrían haberse evitado con unas inversiones ridículas, una nutrición suficiente y una atención sanitaria elemental.

La realidad asistencial responde al estremecedor cuadro descrito. En algu-

nas zonas rurales de los países subdesarrollados más pobres sólo se dispone de un médico por cada 200.000 habitantes, mientras que los países desarrollados disponen como mínimo de un médico por cada 500 habitantes. En conjunto, la misma cantidad de personas en un país desarrollado disponen de 6 veces más médicos, 5 veces más técnicos en farmacia y 12 veces más enfermeras que una país subdesarrollado.

Por otra lado, más de 120.000 médicos procedentes de países subdesarrollados ejercen su profesión en los principales países industrializados capitalistas, con el “robo” de recursos humanos que ello supone.

Al mundo subdesarrollado, tres cuartas partes de la población mundial, únicamente le corresponde el 15 por ciento del consumo de productos farmacéuticos y dispone globalmente de 10 a 14 camas por cada 10.000 habitantes en comparación con las 95 por cada 10.000 habitantes de los países desarrollados y ello sin valorar la superior calidad asistencial prestada en las mismas.

### 5.— EDUCACION

El subdesarrollo es, entre otras cosas, carencia de saber y de la posibilidad de saber. Es no sólo el número de los que no saben leer, ni escribir. Es también el número de los que no pueden aprender a leer y escribir o continuar niveles superiores de enseñanza, por la carencia de maestros, de escuelas, de condiciones mínimas que vayan más allá de las más elementales para la subsistencia. Por eso es inseparable el drama educacional y cultural del mundo subdesarrollado de su situación socioeconómica general.

Según datos de la UNESCO, el 48 por ciento de la población de los países subdesarrollados es analfabeta. En 23 de

los países más pobres, más del 70 por ciento de la población adulta no sabe leer, ni escribir. En el año 1980, había en el mundo 814 millones de adultos analfabetos, en su inmensa mayoría en los países subdesarrollados.

Asimismo 200 millones de niños del Tercer Mundo carecen de escuelas o medios donde recibir las primeras enseñanzas. Menos de cuatro de cada diez niños que comienzan los estudios primarios pueden finalizarlos. Por cada estudiante de nivel secundario en un país subdesarrollado, hay casi cuatro en los países industrializados. La proporción de matriculados, entre 20 y 24 años, en la enseñanza superior es nueve veces mayor en los países desarrollados, los cuales con una población tres veces menor a la de los países subdesarrollados, disponían en el año 1977 de 732.000 profesores más y de unos presupuestos para temas educativos trece veces superiores.

En los países desarrollados en 1978 había 22 científicos por cada 10.000 habitantes, este mismo índice era de apenas 1,2 para los países del Tercer Mundo. La UNESCO estima que en dicho año se concentraban en los países desarrollados el 95,6 por ciento de los gastos dedicados a la investigación científica.

La dependencia de los países subdesarrollados respecto a los desarrollados en cuestión de prensa, radio, agencias de información, programas televisivos, bancos de datos, investigación y desarrollo tecnológico origina una pérdida de su identidad nacional, una creación de hábitos y conductas ajenas a las posibilidades de dichos pueblos.

### 6.— EMPLEO

La pobreza sin límites, los bajos ingresos de la mayor parte de la población y

el subempleo y desempleo son fenómenos estrechamente vinculados y que caracterizan la situación actual en el orden social de los países subdesarrollados.

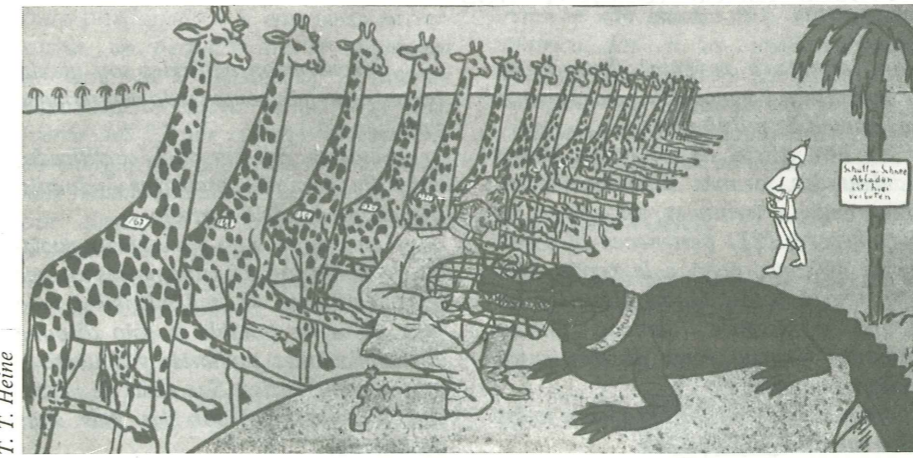
A comienzos de la presente década, la población activa de los países subdesarrollados no superaba el 67 por ciento del total mundial, 1.200 millones sobre 1.600 millones de activos. Según datos del Banco Mundial en los países subdesarrollados se empleaba un 6 por ciento de la población económicamente activa en la agricultura, un 38 por ciento en la industria y un 56 por ciento en el sector terciario, frente a un 71 por ciento, un 14 por ciento y un 15 por ciento respectivamente en los países subdesarrollados. Este desequilibrio estructural, revelador de la enorme distancia económica y científico técnica que separa ambos mundos, constituye la base de la grave situación de desempleo y subempleo de los países subdesarrollados.

Según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) esta situación abarca aproximadamente al 45 por ciento de la población económicamente activa de los países subdesarrollados, es decir, cerca de 500 millones de personas. De los 52 millones de niños menores de 15 años incorporados a las fuerzas productivas, según la OIT, un 98 por ciento pertenecen a los países subdesarrollados. Estos menores realizan los trabajos más ingratos y peor pagados como forma de aumentar los ingresos familiares.

Las formas de explotación y discriminación de la mujer se agravan en el Tercer Mundo. Se apela a ella, como con los niños, casi siempre sólo para realizar los trabajos menos ingratos y peor remunerados. En el mundo las mujeres siendo el 35 por ciento de los trabajadores únicamente reciben el 10 por ciento de los ingresos.

La duración de la semana laboral presenta unas medias de 47, 48 y 44 horas en África, Asia y América Latina respectivamente. En los países desarrollados esta oscila entre 35 y 40 horas.

Los pronósticos realizados sobre la tendencia de la situación de empleo resultan desoladores. Según estimaciones de la OIT, sería necesario crear en los próximos veinte años un total de 800 millones de puestos de trabajo, para eliminar el paro y dar empleo a la nueva población económicamente activa en los países subdesarrollados. Esta cantidad de nuevos puestos de trabajo supera a los existentes en la actualidad en dichos países.



## 7.— VIVIENDA Y OTRAS CONDICIONES MATERIALES

La emigración de las zonas rurales a las urbanas, el aumento de población unidas a la extrema pobreza hace que más de mil millones de personas del mundo subdesarrollado habiten en condiciones de hacinamiento, miseria, inseguridad e insalubridad. Dentro de quince años no menos de 10 ciudades de países subdesarrollados contarán con más de 10 millones de habitantes. Entre ellas México con más de treinta millones de habitantes y Calcuta y Bombay con casi 20 millones cada una.

Para atender las crecientes necesidades en materia de vivienda sería necesario construir en los países subdesarrollados un mínimo de 700 millones de viviendas. Con los presentes niveles de construcción posiblemente no se consiga edificar ni la tercera parte.

La urbanización acelerada del mundo subdesarrollado conlleva además de la disminución de la población rural y la consiguiente merma en la producción agrícola problemas como la creación de fuentes importantes de contaminación ambiental y el crecimiento vertiginoso de los barrios marginales.

El hacinamiento, la promiscuidad, la falta de acceso a fuentes seguras de agua, la carencia de instalaciones sanitarias, el incremento de la violencia, las drogas, el delito en general son los resultados que genera esta forma de desarrollo urbano. Ya hoy, entre una cuarta parte y dos tercios de los pobladores de las grandes ciudades del mundo subdesarrollado habitan en estos barrios marginales.

Otros dos grandes problemas con gran incidencia en las condiciones de vida de las gentes y de los países subdesarrollados consisten en el difícil acceso y disponibilidad de fuentes de agua y el logro de "energía" para la cocina y la calefacción.

Según la OMS, 2.000 millones de seres carecen de fuentes estables y seguras de aprovisionamiento de agua. El 78 por ciento de la población rural y cuatro de cada cinco niños que viven en estos países encuentran grandes problemas en el suministro de agua. Cada mes mueren, según la OMS, 750.000 personas por fiebres, disenterías, tifus..., debidas a la mala calidad de las aguas utilizadas.

Las fuentes tradicionales de energía, la leña, el estiércol y desechos vegetales cubren entre el 50 por ciento y el 75 por ciento de las necesidades totales de energía de los países subdesarrollados. Casi dos mil millones de personas dependen de la madera para la solución de sus necesidades de cocina y calefacción. Como resultado de la desaparición de los bosques por el consumo de leña, de 10 a 15 millones de hectáreas cada año en estimaciones del Banco Mundial, más de 2.000 millones de personas a fines de siglo padecerán graves dificultades para obtener este recurso básico. La propia FAO estima que en la actualidad más de mil millones de personas viven en zonas donde hay grave escasez de leña.

### CONCLUSION

Las cifras y porcentajes expuestos no revelan en toda su dimensión el drama

## LOS PAISES MENOS ADELANTADOS

En noviembre de 1971, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió definir a los Países Menos Adelantados (PMA) tomando como base tres factores fundamentales:

— un bajo nivel de ingresos por habitante que en 1979 llegaba apenas a doscientos dólares (el promedio en la misma fecha de los países industrializados con economía de mercado era de ocho mil dólares).

— un índice de alfabetización no superior al veinte por ciento.

— un elevado porcentaje de pobla-

ción (setenta a noventa) depende de la agricultura y ganadería, generalmente en régimen de subsistencia.

La lista oficial de los Países Menos Adelantados, o más subdesarrollados, comprende a treinta y un países. La mayor parte (21) pertenecen al continente africano, ocho a la región asiática, uno a la del Caribe (Haití) y un último a Oceanía (Samoa). En su conjunto abarcan cerca de trescientos millones de personas.

Otras características comunes a todos ellos son las siguientes:

de los países subdesarrollados. El hambre sólo la siente el que la padece. Las estadísticas jamás serán capaces de transmitir el trágico presente y el aún más sombrío futuro que aguarda a la mayor parte de la población del mundo subdesarrollado.

La situación social bocetada, no surge de la nada, sino que se integra en una problemática económica, social y política única y global, cuya base es el injusto orden económico y político internacional vigente.

En mayo de 1974, durante el VI Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, se aprobó la Declaración y el Plan de Acción del programa para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. Desafortunadamente este esfuerzo, como otros, ha resultado baldío.

No es tolerable que mientras 570 millones de seres en los países subdesarrollados padecen hambre y 40 millones de ellos mueren cada año; mientras que 800 millones de adultos sean analfabetos; mientras que 1.500 millones de personas carezcan de una asistencia sanitaria elemental continúe el orden económico internacional actual. No son admisibles unos gastos militares superiores a los 600.000 millones de dólares anuales en las condiciones descritas. La humanidad puede y debe encaminarse hacia un orden mundial más igualitario que satisfaga las necesidades básicas de todos sus componentes.

— los recursos naturales son inexistentes o no han comenzado a explotarse todavía.

— escasez de personal cualificado, capaz de promover, organizar y administrar el proceso de desarrollo.

— en cuanto a las necesidades sociales, la población de estos países padece particularmente de mal nutrición y de falta de agua potable y sólo dispone de instalaciones sanitarias y educativas muy rudimentarias. Sus tasas de natalidad y mortalidad son las más altas del mundo.

— el ahorro nacional es irrisorio y el nivel de las inversiones es relativamente bajo.

— la mayoría de ellos dependen considerablemente de la ayuda externa. Tres de estos países menos adelantados son Etiopía, Bangladesh y Alto Volta. A forma de ejemplo concreto de las características de los PMA exponemos a continuación unos datos elementales sobre dichos países.

### A.— BANGLADESH

Con una población de cien millones de habitantes, la República Popular de Bangladesh ocupa el octavo lugar entre los países más poblados del mundo (su densidad demográfica supera los 600 habitantes por kilómetro cuadrado). Más del 90 por ciento de esa población vive en las zonas rurales y depende en gran parte de la agricultura y de las actividades conexas. La participación aproximada de los sectores de la industria manufacturera y de la minería en el PIB es apenas del 10 por ciento. Se estima que el 90 por ciento de la población vive en la pobreza, lo que significa que no tiene recursos suficientes para satisfacer sus necesidades mínimas de alimentos, vivienda, vestido, educación y atención sanitaria. Los recursos naturales del país son limitados y consisten fundamentalmente en la pesca, el gas natural y algunos yacimientos minerales. En la actualidad sólo disponen de vivienda adecuada, agua corriente, instalaciones sanitarias y otros servicios de la comunidad, unas cien localidades urbanas y semiurbanas, en las que habita alrededor de un diez por ciento de la población. Hay un solo médico por cada 11.000 habitantes y una cama de hospital por cada 4.500 personas. De los 8.500 médicos menos del 10 por ciento trabajan en las zonas rurales. Al principio se concedió un trato privilegiado a la enseñanza universitaria, en perjuicio de la enseñanza primaria; en consecuencia, la tasa de alfabetización sigue siendo muy baja (cerca del 22 por ciento). El consumo de energía por habitante es uno de los más reducidos del mundo. Aunque el 75 por ciento de la energía consumida proviene de fuentes como la leña, excrementos del ganado, etc., la factura de las importaciones de combustible

representa más del 50 por ciento del total de los ingresos en divisas. La vulnerabilidad a los desastres naturales, como las inundaciones y ciclones, constituye otro enorme obstáculo para el desarrollo económico y social del país.

### B.— ETIOPIA

El país tiene una superficie total de 1.223.600 kilómetros cuadrados constituida por una meseta central rodeada de tierras bajas. La población se estima en 31 millones de habitantes en 1980. Es un país de gente joven: alrededor del 54 por ciento de la población tiene menos de 20 años. Etiopía es uno de los países más pobres del mundo: padecen un bajo nivel de nutrición sus habitantes, de escasez de agua potable, de ciertas enfermedades muy difundidas y de un alto índice de mortalidad infantil. La agricultura consiste fundamentalmente en la producción de pequeños agricultores con una utilización extensiva de la tierra. Los principales cultivos comerciales son el café, las semillas y la caña de azúcar. El país es el primero de África y el décimo del mundo por la importancia de sus recursos pecuarios: 70 millones de cabezas de ganado bovino, caprino y ovino y unos ocho millones de caballos, mulos, burros, camellos, etc. El sector manufacturero desempeña un papel importante en la satisfacción de la demanda interna de los bienes de consumo y en el aprovechamiento de materias primas agrícolas. La elaboración de productos agrícolas representa el 30 por ciento de la producción manufacturera total, los textiles el 25 por ciento y las bebidas el 12 por ciento. En el período postrevolucionario se han ampliado considerablemente los servicios sanitarios. Ha habido también un progreso notable en la educación: durante el año escolar 1979-1980 estaban matriculados en las escuelas primarias más de 1,8 millones de niños. En la campaña de alfabetización de masas recibieron alfabetización básica cerca de siete millones de adultos.

### C.— ALTO VOLTA

Este país sin litoral está lejos de todos los puertos africanos: a 1.145 kiló-

metros de Abidján por ferrocarril, a 1.020 de Lomé por carretera. Alto Volta se extiende a ambos lados de la meseta de Mossi, cúpula aplanada de rocas, con suelos en general pobres, poco permeables y escasos en aguas subterráneas. Los valles más fértiles y mejor irrigados del Volta Negro albergan simúlidos, vectores de la oncocercosis (ceguera), y sólo han podido poblarse desde que se emprendieron las campañas de erradicación de esa enfermedad. El clima es cálido y seco. El censo de población de 1975 arroja la cifra de 5.638.203 habitantes residentes de los cuales 5.127.000 viven en las zonas rurales. La población es joven: el 42 por ciento tiene menos de 14 años. La presión demográfica favorece una fuerte corriente migratoria hacia los países costeros. El 91,8 por ciento de la población activa trabaja en la agricultura, el 3,5 por ciento en la industria y el 4,7 por ciento en el sector terciario. Se cultivan básicamente productos alimenticios, siendo consumido el 85 por ciento por los propios productores. La tasa de analfabetismo es del 92,5 por ciento. Entre 1970 y 1980 el Producto Interior Bruto aumentó en 0,6 por ciento a precios constantes. El principal recurso energético es la leña.

\* Coordinador General de la revista de Servicios Sociales y Política Social.

### Notas:

(1) Fuente: UNCTAD, Handbook of International Trade and Development, 1981.

(2) Fuente: Discurso del señor Edouard Soumí, director general de la FAO, en ocasión del 2.º Día Mundial de la Alimentación, Roma 16-X-1982.

### BIBLIOGRAFIA

— Informe de la Presidencia a la VII Cumbre de los Países No Alineados, Oficina de Publicaciones del Consejo del Estado, La Habana (CUBA), 1983.

— El Correo de la UNESCO, "Geografía de la pobreza absoluta, los 31 países menos adelantados", París, octubre de 1981.



# LIBROS Y REVISTAS

Esta sección de la REVISTA DE SERVICIOS SOCIALES Y POLITICA SOCIAL ofrece a los lectores, en su primer número, una selección de libros, informes, revistas y publicaciones periódicas relacionadas con los temas sociales y editadas por diferentes organismos internacionales.

## ONU

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS

### LIBROS

#### INFORME SOBRE LA SITUACION SOCIAL EN EL MUNDO, 1982

Un volumen de 353 páginas. Ptas. 3.000.

INDICE: Notas explicativas. Introducción. Primera parte: Condiciones de vida y aspiraciones en una época de renovada tensión. Pobreza y equidad. La familia. Seguridad Social. Empleo. Segunda parte: Cambios en los elementos del bienestar. Alimentación y nutrición. Salud. Educación y Capacitación. Condiciones de trabajo. Vivienda. El medio ambiente. Tercera parte: Eliminación de los obstáculos al progreso social.— Participación. Reforma agraria. Ciencia y tecnología. Desarme y desarrollo. Derechos civiles y políticos.

En todas las partes del mundo, la búsqueda de una vida mejor no se limita a la erradicación de la pobreza. No alcanza con poner fin a las carencias físicas y con lograr unos modestos ingresos para que florezcan sociedades ordenadas y vitales en las que los individuos disfruten del bienestar y el autorrespeto que desean. En todas las sociedades, hay incesantes cambios de circunstancias, actitudes, creencias e instituciones que plantean nuevos problemas y demandan nuevas definiciones del progreso social. La intolerancia, el fanatismo, el racismo y las diversas formas de segregación, las guerras y la elaboración de armas capaces de destruir a la humanidad, siguen siendo rasgos dominantes de una situación social perturbada.

#### ANUARIO DEMOGRAFICO, 1981

Una obra en dos volúmenes. 1.120 páginas. Ptas. 17.000.

El Anuario Demográfico recoge estadísticas demográficas internacionales basadas en indicadores establecidos por la Organización de las Naciones Unidas. El Anuario de 1981, especializado en temas de natalidad, hace el número 37 de la serie que publica la ONU.

#### SOCIAL QUESTIONS

##### Community Development

	Precio \$
Soil Cement. Its Use in Building	7.00
Report of the Ad Hoc Expert Group on the Role of Housing in Promoting Social Integration	2.50
Financial Rural Housing: Selected Policies and Techniques for Developing Countries	5.00
Guidelines for Government Policies and Measures for the Gradual Industrialization of Building	2.50
Basic Housing Case Studies. Design of Low-Cost Housing and Community Facilities, Vol. II	10.00
Non-Profit Housing Associations. Organization, Financing and Structural Integration	11.00
Low-Cost Construction Resistant to Earthquakes and Hurricanes	11.00
World Housing Survey 1974	11.00
Financial Management of Government Housing Projects	5.00

	Precio \$		Precio \$
Progress in Land Reform. Sixth Report	9.50	Commentary. 1979 Edition	15.00
Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements	12.00	Integration of Economic and Physical Planning	5.00
Community Programmes for Low Income populations in Urban Settlements of Developing Countries	3.50	Popular Participation in Decision Making for Development	5.00
Use of Agricultural and Industrial Wastes in Low-Cost Construction	5.00	A Manual and Resource Book for Popular Participation Training, Vol. I	2.50
The Aging in Slums and Uncontrolled Settlements	5.00	Idem, Vol. II	2.00
Evaluation of the Binational Rural Housing Demonstration Project in Columbia and Ecuador	5.00	Idem, Vol. III	2.50
Indicators of the Quality of Urban Development	5.00	Idem, Vol. IV	3.50
The Social Impact of Housing Goals, Standards, Social Indicators and Popular Participation	8.50	Popular Participation as a Strategy for Promoting Community Level Action and National Development. Report of the Meeting of the Ad Hoc Group of Experts held at the United Nations Headquarters from 22 to 26 May 1978	5.00
Human Settlements Performance Standards	7.00	Report of the Fifth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (Reprint)	7.00
Repair of Buildings Damaged by Earthquakes	9.50	Report of the Sixth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders	9.00
Land for Human Settlements: Some Legal and Economic Issues	8.00	Social Welfare and Family Planning	17.00
The Role of Housing in Promoting Social Integration	13.00	Social Welfare and Family Planning: Concepts, Strategies and Methods. Report of a United Nations Project, 1971-1978	8.00
The Significance of Rural-Housing in integrated Rural Development	9.50		
Non-Conventional Financing of Housing for Low-Income Households	10.00		
Review of Rent Control in Developing Countries	7.00		
Social Services in Rural Development. Issues Concerning their Design and Delivery	3.00		

#### Status of Women

Report of the World Conference of United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace	1.50
Copenhague, 14-30 July 1980	

#### Assignment Children

Education and Community Self-Reliance. Innovative Formal and Non-Formal Approaches (Autumn 1980)	5.00
The Disabled Child. A New Approach to Prevention and Rehabilitation (Spring, 1981)	5.00
Breast-Feeding and Health	5.00
Social Planning with the Urban Poor - New Government Strategies	5.00
Community Participation: Current Issues and Lessons Learned	5.00

#### Reports and Studies

Report of the Expert Group on Rural Industrialization	1.50
Report of the Interregional Seminar on Problems of Early Schools Leavers	5.00
Service by Youth: A Survey of Eight Country Experiences	5.00
Youth: Current and Future Activities of the United Nations System	5.50
Current and Future Activities of the United Nations System in the Field of Youth, 1977 Review	4.00
The Activities of Some Centers Engaged in Research and Information Programmes in the Field of Youth: An Annotated List and	

#### PUBLICACIONES PERIODICAS

BIBLIOGRAPHIE MENSUELLE. PART. I (livres, documents officiels, journals et publications en série), edición bilingüe: francés/inglés. De 6 a 12 números al año	5.700
BIBLIOGRAPHIE MENSUELLE. PART II (a list of selected articles on political, legal, economic, financial and other questions of the day), edición bilingüe: francés/inglés. De 6 a 12 números al año	5.700
BOLETIN DE ESTUPEFACIENTES, ediciones en: español, francés e inglés. 4 números al año	3.800
BULLETIN MENSUEL DE STATISTIQUE/MONTHLY BULLETIN OF STATISTICS, edición bilingüe: francés/inglés. Mensual	28.500
COMMODITY TRADE STATISTICS, en inglés. 25 números al año	19.000
CRONICA DE LAS NACIONES UNIDAS, ediciones en: español, francés, inglés, árabe y ruso. Mensual	2.660
ECONOMIC BULLETIN FOR EUROPE, en inglés. Trimestral	18.900
ESTIMATED WORLD REQUERIMENTS OF NARCOTIC DRUGS, en inglés. 1 reportaje anual y 11 suplementos	8.550
MONTHLY COMMODITY PRICE BULLETIN, trilingüe, español/francés/inglés. Mensual	6.840
OBJECTIVE: JUSTICE, ediciones en: francés e inglés. 2 números al año	1.900
POPULATION AND VITAL STATISTICS REPORT, en inglés. Trimestral	3.420

# UNESCO

ORGANIZACION DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA LA EDUCACION, LA CIENCIA  
Y LA CULTURA

## LIBROS

### ANUARIO ESTADISTICO, 1983 (Español-Francés-Inglés)

Un volumen de 1.050 páginas, 1983. Ptas. 7.200

La última edición, corregida y aumentada, ofrece 100 cuadros sobre más de 200 países y territorios relativos a demografía, enseñanza, investigación científica, cultural y comunicación.

Entre los asuntos estudiados en el campo de la Educación se encuentran todos los niveles de enseñanza por continentes, grandes regiones y grupos de países: el sistema escolar y el índice de matrículas por países, la enseñanza primaria y secundaria, la educación superior, gastos de enseñanza.

En la sección dedicada a Ciencia y Tecnología, el Anuario reúne datos sobre el personal científico y técnico, gastos relacionados con la investigación y el desarrollo experimental y una selección de datos indicadores del nivel de desarrollo científico y tecnológico.

En lo referente a Cultura y Comunicación, la obra contiene abundantes datos estadísticos sobre bibliotecas nacionales públicas; sobre edición de libros, diarios, revistas; sobre consumo de papel por habitante, sobre cine, radio y televisión.

Un libro de referencia insustituible para los centros de documentación e información, bibliotecas, archivos, instituciones, etc.

### ESTUDIOS EN EL EXTRANJERO

UNESCO - XXIV Edición: 1983-84, 84-85, 85-86.

Un volumen de 1.104 páginas. 1983. Ptas. 1.350

Este volumen comprende unos 2.600 anuncios de programas internacionales de estudio en todas las disciplinas académicas y profesionales así como de las posibilidades de asistencia financiera brindada por las organizaciones internacionales, gobiernos, fundaciones, universidades u otras instituciones en más de 115 países. Estos programas se ofrecen, principalmente, para cursar estudios postsecundarios o adquirir una formación profesional durante tres años académicos, es decir, de 1983 a 1986. Entre ellos figuran igualmente los cursos postuniversitarios que además de sus propios programas de becas patrocina la Unesco conjuntamente con universidades y otras instituciones a nivel mundial. Por otra parte, como en la edición precedente, se da información acerca de las disposiciones especiales que determinados centros docentes han tomado para facilitar su acceso a los estudiantes disminuidos físicamente.

### LA EDUCACION PERMANENTE Y LA PREPARACION DEL PERSONAL DOCENTE, por James Lynch

(Monografías IUE, 5)

Instituto de la Unesco para la Educación, Hamburgo, 1977,  
130 páginas. ISBN 92-820-3009-1

Contenido: El concepto y las implicaciones de la educación permanente; el educador y la educación permanente; perfiles profesionales; objetivos de la formación docente; característi-

cas curriculares de una formación docente consecuente con los principios de la educación permanente; sistema de preparación de educadores; observaciones finales; bibliografía; apéndices.

### EDUCACION Y PROMOCION DE LA MUJER, por Jacqueline Chabaud

1971, 128 páginas. ISBN 92-3-300842-8

### LA VERDAD SOBRE LA DROGA

La droga y la educación, por Helen Nowlis

1975, 100 páginas. ISBN 92-3-301231-X

### INTRODUCCION A LA EDUCACION PERMANENTE

por Paul Lengrand

(Programas y métodos de enseñanza, 4)

1973, 169 páginas.

ISBN 92-3-301077-5 (Unesco)

ISBN 84-307-2610-1 (Teide)

Publicación conjunta: Teide/Unesco. Distribución exclusiva en España: Teide, S. A., Viladomat, 291. Barcelona-29. Otros países distribuidores de Teide o Unesco, indistintamente.

Esta obra trata sobre los modos de fomentar la educación permanente, destacando al propio tiempo algunos de los problemas que contribuye a solucionar. Analiza el desarrollo lógico y orgánico de la educación permanente en sus diversas etapas, y determina los obstáculos a los que ha de hacer frente. En ella se examina a fondo la importancia y los objetivos de la educación permanente y se propone una estrategia de acción educativa.

### DEL TEMOR A LA ESPERANZA. Los desafíos del año 2000

Un volumen de 221 páginas. París, 1978. Ptas. 930

INDICE: Los desafíos del año 2000. El hombre, juguete o señor de sus obras. El hombre contra los poderes. Hacia un nuevo contrato social. Conquista y reconquista de la cultura. Notas bibliográficas.

### ALFABETIZACION 1972-1976

Progreso de la alfabetización en los diversos continentes.

1979, 83 páginas. ISBN 92-3-301731-1

Esta publicación es continuación de dos obras en las que se describe el progreso de la alfabetización en años recientes en el mundo: *La alfabetización, 1967-1969* y *La alfabetización, 1969-1971* y se basa en las respuestas recibidas a un cuestionario enviado en julio de 1977 a todos los estados miembros de la Unesco. Con la ayuda de ejemplos tomados de las realizaciones nacionales e internacionales se ha procurado hacer resaltar las tendencias más notables en la esfera de la alfabetización y señalar las orientaciones generales que deben seguir las actividades futuras para reducir el número de analfabetos en el mundo.

### APRENDER A SER.

La educación del futuro, por Edgar Faure, Felipe Herrera, Ab-

dul-Razzak Kaddoura, Henri Lopes, Arthur V. Petrovski, Majid Rahnama, Frederick Champion Ward.

1973, 426 páginas. ISBN 92-3-301017-1

Publicación conjunta: Alianza Editorial/Unesco. Distribución exclusiva en España: Alianza Editorial, S. A., Milán, 38. Madrid-33. Distribución exclusiva en Chile: Editorial Universitaria, casilla 10220. Santiago de Chile. Otros países: distribuidores de Alianza o Unesco, indistintamente.

Importante estudio cuya influencia se ha hecho ya sentir en todo el mundo. *Aprender a ser* es el informe elaborado por una comisión internacional a la que se encomendó la tarea de estudiar la situación de la educación en el mundo en 1972 y las estrategias posibles para lograr el pleno desenvolvimiento de las facultades de cada individuo.

### EDUCACION Y TRABAJO EN LA REFORMA EDUCATIVA ESPAÑOLA, por Ricardo Díez Hochleitner, Joaquín Tena Artigas y Marcelino García Cuerpo.

Estudio preparado para el Instituto de la Unesco para la Educación y publicado en colaboración con el Servicio Internacional de Información sobre las Innovaciones Educativas (IERS) (*Experiencias e innovaciones en educación*, 42).

1980, 72 páginas, cuadros. ISBN 92-3-301818-0 Unesco/OIE

El presente trabajo forma parte de los estudios de casos sobre educación permanente del programa de investigaciones del Instituto de la Unesco para la Educación. Los sistemas de enseñanza habían destruido la asociación educación-trabajo, eliminando el aprendizaje de la vida activa, pero en el contexto social actual es necesario reinsertarlo. El enlace entre educación y actividad productiva puede implicar un cambio radical en la orientación y en la estructura de ciertos sistemas de enseñanza, convertirlo en realidad práctica es uno de los objetivos de la reforma educativa española.

## PUBLICACIONES PERIODICAS

### EL CORREO DE LA UNESCO

Periodicidad: mensual. Ptas. año: 1.450

Una revista mensual, excelentemente ilustrada, destinada a cuantos se interesan por los problemas de nuestro tiempo. Cada número dedica parte de los artículos a un tema determinado, identificado con un problema mundial importante. La lectura de esta revista le permitirá participar en la actualidad cultural internacional en los campos más variados: educación, ciencia, cultura, comunicación, artes, ciencias sociales, historia y civilización. Cada número presenta artículos de autores de distintas nacionalidades, dando así una perspectiva mundial a los asuntos tratados. Sus apasionantes artículos complementados por excelentes ilustraciones, dan a conocer la vida en otros países y en diferentes épocas de su historia. Constituye una fuente inagotable de ideas y de material de información y de referencia para profesores y estudiantes. El CORREO DE LA UNESCO se publica en París simultáneamente en español, francés e inglés.

## REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS SOCIALES

Periodicidad: 4 números al año. Ptas. año: 2.640

Foro internacional que recoge las últimas tendencias y novedades en el campo de las ciencias sociales. Cada número contiene una sección en donde se trata de un tema específico, elegido por su interés intrínseco y su actualidad, y una selección de artículos que reflejan los problemas de orden socioeconómico y estructural que pueden surgir en las diversas disciplinas de las ciencias sociales. Ofrecen igualmente información bibliográfica internacional y un calendario de actividades y conferencias. Ediciones separadas en: español, francés e inglés.

### PERSPECTIVAS (Revista trimestral de Educación)

Periodicidad: 4 números al año. Ptas. año: 1.640

Presenta artículos analíticos, críticos y descriptivos escritos por especialistas de todo el mundo sobre problemas de actualidad en la teoría y la práctica de la educación formal y no-formal, las relaciones entre educación y sociedad y las nuevas tendencias en el campo de la educación. Cada número incluye una sección temática que trata problemas específicos de interés actual y una sección bibliográfica internacional. Ediciones separadas en: español, francés e inglés.

## CULTURAS

Trimestral

El panorama que abarca la revista es muy amplio: la cultura, su historia y su evolución (vida cultural y desarrollo) en las distintas partes del mundo; influencias mutuas entre las naciones, las regiones y los continentes; contactos entre las culturas y, especialmente, las formas y medios de comunicación e intercambio; la noción de política cultural, tanto desde el punto de vista nacional como internacional; historia de las ideas y de la evolución de la expresión artística y de la investigación científica; desarrollo y papel de las instituciones en la vida cultural; el proceso creador en el terreno de la cultura; historia y civilización, examinadas desde el punto de vista cultural; distintas concepciones de la cultura; problemas que plantea el estudio de las culturas y de las relaciones culturales en los planos regional e internacional.

## DOCUMENTACION E INFORMACION PEDAGOGICAS

Boletín de la Oficina Internacional de Educación. Trimestral.

Describe la documentación y las publicaciones de interés para las personas que se ocupan de educación. La primera parte de esta publicación está dedicada a artículos descriptivos cortos de importantes centros nacionales e internacionales de documentación o de investigación pedagógica, así como a recientes obras de referencias en el campo de la pedagogía. La segunda parte la constituye una bibliografía seleccionada comentada, centrada en un tema dado, destinada a fomentar la búsqueda sistemática de publicaciones pedagógicas de utilidad para especialistas y documentalistas. Los números recientes han tratado los temas siguientes: relaciones entre sistema escolar y educación informal; familia, colectividad y medios de comunicación en la educación del niño desfavorecido; educación recurrente; educación para el desarrollo rural.



# OIT

## ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

### LIBROS

**EL TRABAJO EN EL MUNDO. Vol. I. Empleo, ingresos, protección social, nuevas técnicas de información.**  
Un volumen de 235 páginas. 1984. Ptas.: 4.100

INDICE: La subutilización de la mano de obra y la pobreza en los países en desarrollo. El empleo en los países industrializados con economía de mercado. Empleo y desarrollo en las economías planificadas de Europa del Este. Migración internacional a fines de empleo. Los ingresos y los salarios en el mundo: tendencia y problemas. La seguridad social en los países industrializados. Nuevas técnicas de información: su impacto sobre el empleo, las condiciones de trabajo y las relaciones profesionales. Estructura de la población económicamente activa. Distribución del ingreso en diversos países. Seguridad Social.

El segundo volumen de este primer informe sobre el trabajo en el mundo, que debe aparecer durante el 2.º semestre de 1984, versará sobre: El diálogo social. Los sindicatos y las organizaciones de empleadores. La libertad sindical. Las relaciones profesionales. Las formaciones a fines de empleo. Las condiciones de trabajo. El trabajo femenino.

Primera obra en su género publicada por la O.I.T.

**ANUARIO DE ESTADISTICAS DEL TRABAJO 1983**  
(Inglés-Francés-Español)

Un volumen de 862 páginas. 1983. Ptas. 11.000

INDICE GENERAL: Población total y población económicamente activa. Empleo. Desempleo. Horas de trabajo. Salarios. Costo de la mano de obra. Precios del consumo. Lesiones profesionales.

Desde su primera edición, en 1935-1936, el Anuario de Estadísticas del Trabajo se impuso como primerísima obra de consulta a causa de la presentación sistemática de un cúmulo de datos recogidos gracias a una vasta red de autorizadas fuentes de información en unos 180 países.

Población activa: Población total y población económicamente activa por sexo y grupo de edad, distribución según la situación en la ocupación y por rama de actividad económica; distribución según la situación en la ocupación y por grupo de ocupación; distribución según grupo de ocupación y por rama de actividad económica.

Empleo: Nivel general del empleo por sexo; estructura del empleo por rama de actividad económica; empleo en actividades no agrícolas, y por separado en las industrias manufactureras.

### PUBLICACIONES PERIODICAS

	Precio Ptas.
<b>Boletín de estadísticas del trabajo</b> Trimestral	5.060
<b>Boletín Oficial de la OIT</b> 5-6 números al año	6.440
<b>Documentos de la Conferencia Internacional del Trabajo.</b> 16-18 números al año	28.980
<b>Educación obrera</b> 3 números al año	2.760
<b>Fallos del Tribunal Administrativo de la OIT</b> 2-3 números al año	4.140
<b>International Labour Documentation,</b> en inglés Mensual	6.440
<b>Revista Internacional del Trabajo</b> 4 números al año	4.600
<b>Serie Legislativa - OIT</b> 3 números al año	5.060
<b>Social and Labour Bulletin</b> 4 números al año	4.140
<b>Women at Work,</b> ediciones en: francés e inglés 2 números al año	1.840

# OCDE

## ORGANIZACION PARA LA COOPERACION Y EL DESARROLLO ECONOMICO

### LIBROS

**LA PLANIFICACION DE LA ENSEÑANZA. HACIA UNA REEVALUACION**

Un volumen de 438 páginas. 1983. Ptas. 2.830

Las rápidas transformaciones económicas, sociales y demográficas producidas en los últimos años, han obligado a los países de la O.C.D.E. a reorientar sus planificaciones y políticas de enseñanza. La evolución reciente de la planificación de la enseñanza, de sus principios, de sus teorías y sus modalidades de aplica-

ción son objeto de estudio de esta obra, completado por una descripción de nuevas finalidades y dificultades que afronta.

**EL TRANSPORTE AL SERVICIO DEL HOMBRE**  
(IX Symposium Internacional sobre la Teoría y la Práctica en la Economía de los Transportes)

Un volumen de 747 páginas, 1983. Ptas. 3.600

INTRODUCCION: Apreciación de las necesidades de transporte de la sociedad moderna (evolución probable). Gestión de las empresas para satisfacer las necesidades de transportes.

### EL DESAFIO DEL PARO

Elaborado por el Comité de Mano de Obra, Asuntos Sociales y Educación de la O.C.D.E.

Un volumen de 272 páginas, 1984. Ptas. 1.000

INDICE: Análisis del mercado de trabajo: El marco macroeconómico. Análisis cuantitativo de la evolución del mercado de trabajo. Factores de rigidez y grado de flexibilidad del mercado de trabajo. Perspectivas de la evolución del mercado de trabajo.— Medios de acción: Aumentar y redistribuir la demanda de mano de obra. Conciliar eficacia y justicia en el mercado de trabajo.

### PERSPECTIVAS DEL EMPLEO

Un volumen de 217 páginas. 1984. Ptas. 800

Analiza la situación actual y la evolución previsible del nivel de ocupación y de paro en los países de la OCDE y, además, considera algunos de los problemas más importantes que afectan al mercado de trabajo: Los cambios estructurales de los últimos años, la jornada de trabajo, la contratación a tiempo parcial, el desempleo de jóvenes, los trabajadores maduros, etc.

### LOS INCENTIVOS A LA CREACION DE EMPLEO

Un volumen de 126 páginas. 1984. Ptas. 600

Recoge las opiniones del Secretario de la O.C.D.E. sobre los

diferentes programas para estimular la creación de empleo, hace referencia a los postulados teóricos en que se fundamentan tales programas y analiza las experiencias realizadas en los principales países miembros de la Organización.

### EL FUTURO DE LA ENSEÑANZA Y LA FORMACION PROFESIONAL

Un volumen de 103 páginas. 1984. Ptas. 500

Estudia las nuevas orientaciones de los Gobiernos, los modos para reforzar el papel económico de la Formación Profesional en las próximas décadas, las iniciativas para adaptarla a las necesidades de la población activa y los mecanismos para distribuir equitativamente su costo entre las empresas y el Estado.

### LES PRINCIPAUX ACTEURS DANS LE DOMAINE DE L'AIDE A LA POPULATION

Un volumen de 207 páginas. París, 1983. Ptas. 1.900

Cet ouvrage passe en revue les résultats —positifs ou négatifs— des activités d'aide en matière de population. Il essaie de déterminer les obstacles, d'ordre administratif ou autre, qui font que cette aide n'est pas toujours comme prévu. L'étude a été préparée par des entretiens au siège de chaque organisme retenu afin de s'informer en détail des conceptions de l'aide et des méthodes de travail de chacun.

# FAO

## ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION

### PUBLICACIONES PERIODICAS

	Precio Ptas.
<b>Agrindex</b> Mensual	76.000
<b>Alimentación y nutrición</b> Semestral	950
<b>Boletín mensual FAO de estadísticas,</b> edición trilingüe: español/francés/inglés. Mensual	2.850
<b>Boletín Fitosanitario,</b> edición trilingüe: español/francés/inglés. Trimestral	1.520

	Precio Ptas.
<b>Ceres. Revista de la FAO,</b> ediciones en: español/francés/inglés. Bimestral	2.850
<b>Colección Legislativa Agricultura y Alimentación</b> Semestral	1.520
<b>Revista Mundial de Zootecnia,</b> ediciones en: español, francés e inglés. Trimestral	1.900
Suscripción global a anuarios y publicaciones anuales de la FAO	19.000
<b>Unasyuva,</b> ediciones en: español, francés e inglés Trimestral	1.900

revista de  
**SERVICIOS SOCIALES**  
y  
**Política Social**  
doctor cortezo, 11, 2º madrid-12

### Información a los suscriptores

El precio de suscripción para España por tres números, de aparición cuatrimestral, incluidos gastos de envío por correo ordinario, es de 900 pesetas en general y 800 pesetas para estudiantes y colegiados. Este precio es de 1.300 pesetas para los restantes países.

Las solicitudes de suscripción deben formularse cumplimentando el boletín adjunto.

Agradeceríamos que el sistema de pago fuese por transferencia bancaria.

# CEE

## COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

### LIBROS

#### RECUEIL DES DISPOSITIONS COMMUNAUTAIRES SUR LA SECURITE SOCIALE

Un volumen de 423 páginas. 2.<sup>a</sup> edición, 1983. Ptas. 6.200

Le présent ouvrage constitue la deuxième édition du Recueil, arrêté au 1er juillet 1982. A cette date, sont, en effet, entrés en vigueur les règlements (CEE) n.º 1390/81 du Conseil, du 12 mai 1981 et le règlement (CEE) n.º 3795/81 du Conseil, du 8 décembre 1981, étendant l'application des règlements n.ºs 1408/71 et 574/72 aux travailleurs salariés et à leur famille.

PLAN DE L'OUVRAGE: Introduction. Textes réglementaires. Commission administrative. Arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes.— Deuxième partie: Commentaires.

Liste des formulaires. Guides. Visas et considérants des règlements. Index alphabétique. Table des règlements du Conseil et de la Commission. Table des décisions. Table des arrêts.

#### GLOSSARIUM

##### Glorasio del mundo del trabajo y del movimiento sindical

Un volumen de 216 páginas. 1983. Ptas. 2.270

Esta iniciativa se origina en la constatación de que el idioma a veces complejo del mundo del trabajo y el vocabulario utilizado en el movimiento sindical crean numerosos problemas de comprensión e incluso en ocasiones malentendidos. Así surge la idea de este glosario, como respuesta a una necesidad práctica, como instrumento destinado a facilitar el trabajo de traductores, intérpretes y en general de todos aquellos que trabajan a nivel internacional.

### PUBLICACIONES PERIODICAS DE OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES

	Precio Ptas		Precio Ptas
<b>Bibliographie Universelle de Securite Sociale</b> (Asociación Internacional de la Seguridad Sociales) Semestral		<b>Revue de L'Uitp</b> (Union Internationale des Transports Publics) Trimestral	8.000
<b>International Review of education</b> 4 números al año	4.900	<b>Seed Science &amp; Technology</b> 3 números al año	9.700
<b>International Statistical Review</b> (International Statistical Institute) 3 números al año	8.750	<b>Statistical Theory &amp; Method Abstracts</b> (International Statistical Institute) Trimestral	17.460
<b>Planning &amp; Administration</b> (International Unión of Local Authorities) Semestral	4.960	<b>Travail et Societe</b> (International Institute for Labour Studies) Trimestral	4.320
<b>Revue Internationale de Sécurité Sociale</b> (Association Internationale de Sécurité Sociale) Trimestral	5.400 3.920		

#### REVISTA DE SERVICIOS SOCIALES Y POLITICA SOCIAL

Tarifa 3 números:

España. . . . . 900 ptas.  
colegiados y

estudiantes . . . . . 800 ptas.

Extranjero. . . . . 1.300 ptas.

Firma:

Nombre. . . . .

Dirección. . . . .

Ciudad. . . . .

D.P. . . . .

Provincia. . . . .

Colegiado o estudiante:

SI

NO

#### FORMA DE PAGO:

Adjunto talón

Giro postal n.º:

Transferencia bancaria a la cuenta 60-74687 de la Caja de Ahorros de Madrid

