

## **REVISTA SEMESTRAL**

### **CONSEJO DE DIRECCION**

Fernando Arbués Gracia  
Jesús Gracia Ostáriz  
José M<sup>a</sup> Nasarre Sarmiento

### **COMITE DE REDACCION**

José Luis Argudo Pérez  
M<sup>a</sup> Lourdes del Pozo Escanero  
M<sup>a</sup> Mar del Rincón Ruiz  
Carmen Gallego Ranedo  
Juan Carlos Ramón-Solans Prat  
Carmen Samper Blasco  
Carlos Javier Sanz Santolaria  
M<sup>a</sup> Teresa Solas Picó

### **EDITA**

Universidad de Zaragoza  
Escuela Universitaria de Estudios Sociales

### **REDACCION, SUSCRIPCIONES Y SERVICIO DE CANJE**

Escuela Universitaria de Estudios Sociales  
C/ Violante de Hungría, 23  
50009 ZARAGOZA  
Tfno. 976 761000, ext.4516  
Fax 976 7610 29  
E-Mail: jgracia@posta.unizar.es

### **IMPRIME**

Coop. de Artes Gráficas  
LIBRERIA GENERAL  
2002 / n.º 16  
I.S.S.N.: 1132-192X  
Depósito legal: Z.2935 — 1991



Queda prohibida la reproducción de cualquier material de la revista por cualquier método conocido o por conocer. La Revista no se hace responsable de las opiniones vertidas en los artículos.

<i>Presentación de las jornadas</i> .....	5
<i>Estado Social versus Neoliberalismo</i> Fernando Álvarez-Uría.....	13-23
<i>De aquellos barros, estos lodos. La política de vivienda en la España franquista y postfranquista</i> Ramón Betrán Abadía.....	25-67
<i>Vivienda y exclusión. Aportaciones desde la SMRU y su programa de viviendas de alquiler</i> Pilar Aguerri Sánchez .....	69-79
<i>Aportaciones al debate sobre vivienda</i> Francisco Alós.....	81-87
<i>Mercado de trabajo y exclusión social</i> Rafael Muñoz de Bustillo Llorente .....	89-124
<i>Compromiso Social</i> Ana Bermúdez y Recaredo García Gaspar.....	125-138
<i>Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción (AREI)</i> .....	139-153
<i>Programa de salud escolar. Subprograma en centros con colectivos en condiciones socioeconómicas desfavorables</i> M <sup>ra</sup> Luisa Espinosa Vallés.....	155-167
<i>El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2001-2003 en el marco de la estrategia europea de lucha contra la exclusión social</i> M <sup>ra</sup> Teresa Mogín Barquín.....	169-186
<i>Exclusión de la población gitana en nuestra ciudad. Programa ACCEDER como acción de lucha contra la exclusión social de la población Gitana</i> Isabel Jiménez Cenizo .....	187-197
<i>Coordinadora de Transeúntes. Una experiencia de coordinación (Participación en Mesa Redonda:Punto de vista de las ONGs)</i> Coordinadora de Transeúntes de Zaragoza .....	199-207
<i>Red Aragonesa de Entidades Sociales para la Inclusión: «El Horizonte de lo Posible»</i> Francisco Javier Galindo Hernández.....	209-214
<i>La inclusión social, desde el espacio local</i> Francisco Javier Rodríguez Melón.....	215-236

<i>Plan de actuación del departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales. Actuaciones recogidas en la comunidad autónoma de Aragón en el marco del Plan Nacional de Acción para la inclusión social - PNAin</i> .....	237-252
<i>La exclusión, un tema transversal, un reto para todos</i> José Manuel Verdes Lezana.....	253-261
<i>La exclusión, un tema transversal, un reto para todos</i> Nardo Torquet Escribano.....	263-273
<i>La exclusión, un tema transversal, un reto para todos</i> Carmen Solano Carreras.....	275-279
<i>El futuro de los servicios sociales en Aragón</i> Alberto Larraz Vileta.....	281-292
<i>La Inclusión y los Procesos de Intervención Social</i> José Ramón bueno Abad.....	293-327
<i>Plan de Acción Social para Españoles Carentes de Recursos Económicos en Argentina</i> Patricia Daniela Díez.....	329-358
<i>Programa de las Jornadas sobre Integración Social</i> "La Exclusión Hoy" .....	359-364

En primer lugar, como Alcalde de Zaragoza, quiero dar la bienvenida a nuestra ciudad a todos los participantes en estas Jornadas, con el deseo de que su estancia entre nosotros sea a la vez fecunda y agradable.

Sin ningún tipo de dudas, puede afirmarse que, hoy en día, este problema sobre el que van a versar estas Jornadas, la Exclusión, con todas sus derivaciones, es el más grave y amplio de los problemas sociales existentes, y que, además, abarca problemáticas tan distintas como la laboral, la de vivienda, o la exclusivamente personal, por citar sólo alguna de ellas.

Ante esta situación, es preciso reconocer claramente que los Servicios Sociales, por sí solos, no pueden abarcar las soluciones que se requiere, y que su actuación, aunque imprescindible, resulta, por desgracia, insuficiente.

Ante la magnitud del problema, y el amplio grado de reparto de competencias que en esta materia existe, se precisa una decidida y eficaz coordinación de todas las Instituciones, tanto públicas como sociales, y una acción sostenida en el tiempo, acompañada del mejor acierto en los rumbos a emprender.

Todo ello pone de manifiesto la importancia de estas Jornadas, y la necesidad de que arrojen la mejor luz posible sobre esta problemática, de forma que todos los esfuerzos que se precisan estén cada vez orientados de manera más certera.

El Ayuntamiento de Zaragoza está realizando un esfuerzo sostenido de coordinación de todos los servicios municipales que afectan a esta temática, y, sin perjuicio de ello, y en aras de una mayor eficacia colectiva, aprovecho esta ocasión para hacer un llama-

miento a todas las instituciones con el fin de intensificar y agrandar nuestra colaboración.

Como Alcalde de Zaragoza, reitero mi deseo de que estas Jornadas sean sumamente provechosas, y espero con verdadero interés sus conclusiones para reorientar todo lo que sea necesario nuestra acción pública, en búsqueda permanente de las mejores soluciones.

Zaragoza, a 25 de abril de 2002.

D. José Atarés Martínez  
Alcalde de Zaragoza

Agradezco a la Escuela Universitaria de Estudios Sociales la invitación a participar en la apertura de estas Jornadas sobre la Integración social de los colectivos y personas excluidas de nuestra sociedad.

El Gobierno de Aragón y, más en concreto, mi Departamento tiene como prioridad las políticas de integración social. Como gobierno progresista y social nos preocupan desde el primer día las dinámicas económicas y sociales de exclusión que se hacen visibles en el incremento de la precariedad laboral, en el difícil acceso al trabajo, especialmente de jóvenes y mujeres, en el proceso de feminización y juvenalización de la pobreza, en las políticas regresivas ante la necesaria inmigración, en la permanencia de determinados colectivos en situación de exclusión social (minorías étnicas, drogodependientes, enfermos mentales, ex reclusos, etc.).

También, desde el principio (y así lo manifesté en mi primera comparecencia ante las Cortes de Aragón), nuestra preocupación ha sido y es hacer una política basada en la justicia y la solidaridad frente a otras intervenciones aisladas que no consiguen atacar las causas de la pobreza y la exclusión social.

Para ello, hemos defendido tres niveles de intervención:

- **Garantizar y promover el ejercicio de derechos sociales.**

Empezado el siglo XXI, la ciudadanía aragonesa y todos aquellos que residan en nuestro territorio, convivan con nosotros y trabajen a nuestro lado tienen que ver reconocidos el *derecho a la*

*subsistencia en condiciones dignas, a su inserción laboral y a su participación social y política.* Estos son derechos irrenunciables que no pueden estar sometidos al albur de la especulación económica o de intereses políticos bastardos.

En esta línea tenemos en información pública el borrador de anteproyecto de ley de servicios sociales que ha de suponer un paso adelante respecto de la Ley de Ordenación de la Acción Social, del año 1987, que ya supuso la puesta en marcha del sistema público de servicios sociales.

- **Impulso de políticas no excluyentes en todos los sistemas de protección social:**

El sistema de servicios sociales ha trabajado y debe seguir haciéndolo con aquellas personas y colectivos que, por un motivo u otro, se ven centrifugados fuera de otros sistemas de protección social, como son el educativo, laboral y de prestaciones.

Ahora bien, ese trabajo con las personas excluidas, con ser esencial, no es la primera prioridad. Nuestro mayor esfuerzo, en los distintos niveles de intervención, desde el Consejero hasta los Servicios Sociales de Base, tiene que ser la prevención de la exclusión y, para ello, es necesaria la promoción de políticas y de decisiones e intervenciones (a nivel estatal, autonómico, comarcal y local) que impliquen el esfuerzo de la escuela, la atención sanitaria, las iniciativas de empleo, de vivienda, etc. en garantizar los derechos sociales de la ciudadanía y, con ello, evitar las dinámicas excluyentes.

Hoy no se puede hacer política social desde un solo Departamento. De hecho, en estos tres años, el Gobierno de Aragón ha promovido la coordinación de los distintos departamentos y fruto de ello es la conexión entre los institutos autónomos, INAEM, IASS, SAS y de la vivienda a la hora de llevar a cabo los programas de intervención social.

Queremos avanzar hacia un Consorcio de entidades públicas que incluya a los institutos autónomos que he citado más Educación, de manera que gestionen itinerarios de inserción y recursos sociales, de manera multisectorial y sin compartimentos estancos.

- **Consolidación del sistema de servicios sociales**

La L.O.A.S. puso los cimientos de una red de servicios sociales que garantizase la información, diagnóstico y orientación sobre los recursos y los sistemas de protección social a todos los aragoneses y aragonesas.

Mi departamento ha hecho un esfuerzo para consolidar esta red pública. Así, en los últimos tres años, hemos incrementado en un 45% el presupuesto que destinamos a la red de servicios sociales.

Además de la consolidación de la red pública, hemos avanzado en la colaboración con la iniciativa social sin ánimo de lucro, entidades sociales y ONGs, que tienen una presencia especialmente significativa en los ámbitos de la exclusión social, de la discapacidad, de los mayores, etc.

Hemos establecido cauces estables de relación entre estas entidades y el Departamento que vayan más allá de la discusión de convenios y conciertos, implicando a estas entidades en la mejora de la calidad de la atención que prestan.

Reconocemos que el trabajo de muchas de estas entidades es complementario del nuestro, si bien seguirá siendo responsabilidad pública asegurar la equidad en el acceso a los servicios sociales y la garantía de los derechos de la ciudadanía.

En estas tres líneas hemos trabajado gracias, en buena parte, a muchos de Vds. que desde sus servicios sociales, instituciones, entidades y Universidad siguen siendo la primera línea de comunicación y atención con las personas y colectivos en riesgo de exclusión.

Confío en que estas Jornadas contribuyan a mejorar la calidad de esa comunicación y atención, y nos ayuden a concretar con mayor eficiencia y eficacia social nuestras decisiones e intervenciones en este ámbito.

Muchas gracias y buen trabajo a todos.

D. Alberto Larraz Vileta  
Consejero de Salud, Consumo y Servicios Sociales.  
Gobierno de Aragón



La prosperidad de las sociedades occidentales, y en particular la española, parecen mostrar signos unidireccionales de progreso, sin aparentes muestras de retroceso. Sin embargo, las sociedades y las economías pueden retroceder. Asistimos en este año 2002 a situaciones de hambruna como las que está padeciendo Argentina, país con enormes recursos y, a diferencia de los países del este de Europa, con los valores que inspiran la economía de mercado, y, que se supone, promueven mejor el desarrollo económico y social. Aunque las sociedades pueden estancarse y no avanzar, no son estas las razones que nos han impulsado a realizar un debate riguroso sobre “La exclusión social hoy”, título que resume los debates de estas jornadas.

Asistimos, también este año, a la muerte de J. Rawls que abrió un intenso y fructífero debate sobre las políticas redistributivas a principios de los años 70 con su “Teoría de la Justicia”<sup>1</sup>. Su teoría del *velo de la ignorancia*, tras el cual se puede esconder un incierto futuro para los individuos, parece que ampliaría las demandas de políticas de redistribución de la renta, si observamos que la pobreza transitoria puede afectar a un número relativamente elevado de individuos. El aumento de la prosperidad, que antes se mencionaba, no ha eliminado la pobreza ni las necesidades de reducción de la exclusión social en nuestra sociedad. Aunque para muchas personas la pobreza represente un empeoramiento transitorio de la situación (OCDE, 2002)<sup>2</sup>, para otras puede ser una trampa a largo plazo.

---

<sup>1</sup> Rawls, J. (1978) Teoría de la justicia, Fondo de Cultura Económica, México (1971).

<sup>2</sup> OCDE (2002) Perspectivas del empleo 2001, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

Como se señala en el informe de la OCDE (2002), la relación entre la pobreza persistente y las características personales, familiares y sociales pueden variar notablemente, por lo que para luchar contra la pobreza y la exclusión es necesario conocer estas pautas y relaciones.

A este fin se han dedicado estas jornadas, conscientes no obstante de la amplitud del problema y de que, por tanto, sólo se pueden abordar ciertos temas, con enorme entusiasmo pero con las lógicas limitaciones.

Las jornadas han comenzado revisando la situación del Estado Social en este comienzo de siglo y se ha continuado con un análisis del estado actual de la pobreza en el contexto europeo. El estudio de dos bienes preferentes, como son la salud y la vivienda, y dos factores que influyen extraordinariamente en la exclusión, como son el empleo y la inmigración, se han abordado desde cuatro talleres específicos. Las políticas contra la exclusión se han analizado, en primer lugar desde una perspectiva general, y, posteriormente, como un análisis más detallado, en el que las distintas administraciones, local, autonómica y central, han explicado sus actuaciones. Junto a estas instituciones, también han tenido la palabra las Organizaciones NO Gubernamentales con sus valiosas actuaciones contra la exclusión. Han merecido un tratamiento específico, las políticas de rentas mínimas, las actuaciones transversales de los servicios sociales y el Plan Nacional de Inclusión.

Merece la pena resaltar, finalmente, que estas jornadas han supuesto un modelo de colaboración entre instituciones: la administración autonómica, la local y la central, en el marco de la universidad, que nos gustaría continuar como desarrollo y plasmación de nuestra actividad universitaria.

José Manuel Lasiera,  
Comité Organizador  
Director de la Escuela Universitaria  
de Estudios Sociales.

## Estado Social versus Neoliberalismo

FERNANDO ÁLVAREZ-URÍA

Las ideas no mueven el mundo pero un mundo sin ideas es a la vez un mundo sin rumbo. La sociología crítica trata de responder a la demanda social y en este sentido puede servir de guía para la acción. ¿Cómo salir en el momento actual de la situación de perplejidad que se perpetúa desde hace decenios? ¿Cómo combatir el desempleo, el empleo precario, las desigualdades sociales que se agrandan en cada país y entre los países ricos y pobres? ¿Cómo promover un trabajo social imaginativo y generoso cuando se reducen sin cesar los gastos sociales y el chantaje neoliberal de las empresas multinacionales reduce al mínimo la acción solidaria de los Estados? Nadie, en este momento, posee soluciones milagrosas, pero podemos y debemos contribuir a proporcionar un diagnóstico de los callejones que nos impiden avanzar. Nuestras sociedades dicen defender algunas conquistas históricas que requirieron siglos de luchas y de esfuerzos por parte de millones de seres humanos. Entre esas conquistas figuran valores que son ya patrimonio de la humanidad tales como la igualdad, la fraternidad y la libertad, pero en la práctica estos principios constitucionales distan de haberse hecho realidad. Las desigualdades sociales van en aumento, la lógica del beneficio personal prima sobre los intereses comunes,

las libertades se ven recortadas en la sociedad del espectáculo por la crisis del trabajo y la precariedad laboral. Millones de ciudadanos se sienten incapaces de asumir libremente un proyecto consecuente de sus vidas, pues carecen de soportes económicos, culturales o relacionales en los que apoyarse. El resultado es una merma de credibilidad en la democracia que alimenta el reencantamiento del mundo, es decir, el retorno de los irracionalismos religiosos, los fundamentalismos liberticidas, el refugio en la privacidad, la omnipresencia de las cuestiones de identidad. No nos podemos bajar de este mundo en marcha, pero tenemos derecho a proclamar que no nos gusta el rumbo que, desde el puesto de mando, han marcado los grandes líderes políticos, que actúan al dictado de los grandes poderes financieros.

# Estado Social versus Neoliberalismo\*



Fernando Álvarez-Uría

## La privatización es un robo

Desde finales de los años setenta la retórica neoliberal, proclamada a bombo y platillo en los Estados Unidos y en Europa occidental por los poderes mediáticos, se ha impuesto de forma acrítica en nuestras sociedades como si se tratara de una verdad revelada. En realidad los mentores del nuevo credo liberal, los nuevos dioses del Olimpo económico, tienen nombres y apellidos. Entre los principales defensores de la nueva economía destacan algunos sacerdotes del mercado como Friedrich Hayek, Milton Friedman, Gary Becker, así como el recientemente fallecido Robert Nozick. La prestigiosa Universidad de Harvard ha servido de eco a sus voces y ha puesto sordina a las razones de sus detractores, de modo que fuera del liberalismo no parece haber salvación. Términos tales como espíritu de empresa, liderazgo, flexibilidad, ajuste económico, saneamiento, competitividad, privatización, liberalización... figuran escritos con letras de oro en los catecismos de la mayor parte de los gobiernos. No son consignas aisladas, responden a un programa cuidadosamente diseñado mediante el cual algunas selectas mentes universitarias rinden pleitesía a los nuevos amos del universo. El principal enemigo a derrotar no es otro que el Estado social. Las políticas de *privatización* constituyen, desde hace dos décadas, el ariete con el que golpean los representantes del neoliberalismo para derribar a los sistemas de protección del Estado social.

---

\* Una parte de este texto ha sido publicada como tribuna en el diario *El país* (4 de mayo 2002).

Hubo un tiempo en el que a la fallida utopía liberal tan sólo se oponía el sueño del socialismo democrático. Masas de miserables lucharon y dieron sus vidas por construir una sociedad igualitaria que nunca se hizo realidad. El relanzamiento del liberalismo en los años ochenta y noventa del siglo XX hunde sus raíces en el fracaso de la utopía socialista, pero las políticas neoliberales, en su ciego empuje mercantilizador, amenazan con derribar los pilares instituidos del Estado social keynesiano, surgido de la derrota de los fascismos. *Liberalización*, el término talismán que el gobierno español promocionó con la ayuda de los *berlusconi* de turno en la cumbre de Barcelona, significa sobre todo un ataque contra las viejas formas de garantía social, incluido el derecho de los trabajadores a la jubilación.

Frente a la fracasada utopía liberal, y frente a la irrealizada utopía socialista, el Estado social surgió tras el baño de sangre de la Comuna de París para crear un espacio de negociación entre las dos grandes clases sociales en pugna: los propietarios y los proletarios. Los primeros hicieron de la propiedad privada un derecho sacralizado por la legislación. Los segundos soñaban con abolir la propiedad privada para instaurar el socialismo, es decir, la colectivización de los recursos de la tierra en beneficio de todos. El Estado social, en tanto que expresión de los intereses colectivos, no abolió la propiedad privada, pero creó una nueva forma de propiedad, la propiedad social. La propiedad social es la propiedad de todos avalada por el Estado de derecho y, por tanto, es la única propiedad de la que efectivamente gozan los no propietarios, la gente sin condición. Mediante la propiedad social los pobres pudieron acceder a la riqueza de un patrimonio común. Se instituía de este modo en el puesto de mando el principio de la solidaridad que alcanzaba su plena expresión mediante el desarrollo de las instituciones públicas, y también a través del buen funcionamiento de los servicios públicos. Fue así como las instituciones públicas de enseñanza, la sanidad pública, las bibliotecas, los museos, las industrias y las obras públicas, las viviendas sociales, en suma, las políticas de protección social gozaron de una gran legitimidad democrática. Frente a la lógica del beneficio privado el Estado social ponía límites a la lógica mercantil, y mediante la propiedad social garantizaba un espacio de integración para todos, y especialmente para aquellos que por carecer de propiedades corrían el riesgo de quedar descolgados del grueso de la sociedad.

A partir de la denominada década neoliberal los embates contra la propiedad social, contra las políticas e instituciones protectoras articuladas en torno a la seguridad social, no han cesado de incrementarse. Para legitimar este expolio organizado era preciso descalificar las instituciones públicas, la función pública, la fiscalidad sobre las grandes fortunas, los servicios públicos, denunciar sus inercias, burocracias y rigideces, a la vez que proliferaron los cánticos laudatorios a la iniciativa privada, al espíritu de empresa y a *la cultura empresarial*. Fue así como en esta economía sin sociedad el suelo y el subsuelo públicos pasaron a manos de especuladores privados, fue así como empresas públicas o semipúblicas fueron entregadas por los gobiernos de turno a los viejos amigos del colegio, fue así como los contratos discrecionales y la corrupción pasaron a adquirir una especie de carta de naturaleza en nuestros sistemas políticos, a la vez que viejas formas ya olvidadas de capitalismo salvaje irrumpían en la escena social.

El triunfo del mercado y de la lógica liberalizadora conduce a la barbarie, conduce a las vacas locas y a Gescartera, impone el *sálvese el que pueda* que se incrementa a un ritmo directamente proporcional al deterioro del Estado social. La bipolarización de la sociedad entre ricos y pobres adquiere entonces un ritmo galopante, y en la medida en que se debilita o desaparece el colchón amortiguador de la propiedad social la sociedad pierde su vertebración. Crece el imaginario del miedo, el imaginario de la inseguridad, las víctimas son convertidas en enemigos, y se debilita la fuerza de cohesión de las clases medias para dar paso a sujetos en flotación que, como los supervivientes de un naufragio, tratan de mantenerse a flote perdidos en el mar.

La privatización es un robo pues transfiere a los ricos la propiedad de los pobres, y por tanto priva a la sociedad de su principal base de integración. Ante este asalto programado a las instituciones públicas —que pasa también por su patrimonialización partidista, lo que no deja ser otra versión perversa de la privatización—, únicamente cabe asociarse y resistir, pues lo que está en juego es la pervivencia misma de la ciudadanía social.

J. M. Keynes ha señalado en sus *Ensayos sobre intervención y liberalismo* que una de las falacias de los apóstoles del liberalismo consiste en definir una forma liberal de progreso que impide en la práctica otras formas alternativas de perfecciona-

miento social de tal modo que las políticas liberales se convierten en una profecía anunciada que sirve de confirmación al credo liberal. Las políticas liberalizadoras reposan en el dogma de que los intereses individuales de quienes triunfan en la lógica del mercado deben de ser preferidos a los intereses del conjunto de la sociedad protegidos en el marco del Estado social. El neoliberalismo es un fundamentalismo que se ignora. En el otro polo se sitúan los movimientos antiglobalización que, cada vez más, van cobrando cuerpo y coherencia. No deja de ser una ironía que a la fuerza de la razón que ampara a estos movimientos los gobiernos de los países ricos, lejos de ser sensibles a sus demandas, únicamente hayan respondido apelando, como si de delincuentes se tratara, a las fuerzas del orden. Los líderes mundiales, protegidos en fortalezas sitiadas como cámaras acorazadas, parecen incapaces de darse cuenta de que si la gente sale a la calle y se pone a gritar reclamando cotas más altas de justicia e igualdad es, en último término, porque unos gobernantes democráticamente elegidos y elegantemente vestidos no sólo no les escuchan sino que nos están intentado *privatizar* con premeditación y alevosía una casa común en la que todos tenemos derecho a habitar.

## Planificación y libertad

La lógica neoliberal del *coge el dinero y corre* vacía de sustancia a la sociedad y genera un mundo sumido en las tensiones sociales y en la perplejidad. Las acciones terroristas de fanáticos descerebrados que actúan en nombre de una presunta defensa de la identidad amenazada por la globalización (identidad religiosa, nacional, étnica y otras) son la otra cara del cálculo mercantil y de la ingeniería financiera de los nuevos *amos del universo* que contribuyen con su irresponsable afán de lucro *la pobreza de las naciones*. Cuando el futuro se presenta como una gran amenaza, cuando la violencia material y simbólica atezada a las sociedades, es preciso una vez más retornar al primado de la política democrática. Para ello conviene aprender de aciertos y errores pasados. Es preciso no olvidar la historia.

Fue en Gran Bretaña donde se desarrolló después de la segunda guerra mundial el Estado Social promovido por los socia-



listas de cátedra alemanes tras la Comuna de París. W. H. Beveridge en su *Informe* unificaba todos los seguros contra los riesgos sociales bajo el manto protector de la Seguridad Social. Por su parte Keynes, al proponer el desarrollo de las políticas orquestadas desde el Estado defendía la complementariedad entre el crecimiento económico y las prestaciones sociales. La riqueza creada debía de reducir cada vez más las distancias entre ricos y pobres con el fin de articular una sociedad integrada en la que la democracia se haga efectiva. Ambos tuvieron una clara influencia en las medidas británicas y en el sistema estatal de bienestar puesto en marcha por el Gobierno Laborista a partir de 1945 que incluía un Servicio Nacional de Salud, sistema que fue desarrollado, en mayor o menor medida, por los países occidentales europeos. Este Estado Social fue un Estado redistribuidor que se sirvió de la fiscalidad para exigir impuestos de los grupos sociales más ricos y crear así servicios e instituciones de propiedad social: centros de enseñanza, centros de salud, bibliotecas, viviendas de protección social, obras públicas, museos, pensiones de invalidez y de vejez, centros deportivos, políticas de asistencia social... El Estado Social pretendía superar las contradicciones del Estado liberal que había creado bolsas enormes de pobreza y desarraigo, y lograr un amplio consenso social, una nueva legitimidad política.

En una primera aproximación se puede decir que el Estado Social keynesiano es un estado multifuncional que potencia y regula la economía (incluida la privada), redistribuye bienes, servicios y recursos (a través de un nuevo sistema de fiscalidad), y potencia el gasto público. Todo ello conduce a una ampliación de las funciones y del poder del Estado, a un incremento de la propiedad social, en tanto que propiedad de todos, y especialmente de quienes no poseen propiedades, conduce, en fin, a un crecimiento del sector público. El Estado social logra un cierto consenso social pues Estado, patronal y sindicatos participan activamente en las funciones de gobierno, a la vez que la clase obrera acepta no cuestionar de forma radical las relaciones de producción –la propiedad privada– a cambio de un sistema de redistribución de la riqueza y de un sistema activo de negociación social (enseñanza pública gratuita, servicios sanitarios gratuitos, medicamentos, vacaciones pagadas, reducción de la jornada laboral, garantías en el empleo, salario mínimo, etc.) El Estado so-

cial keynesiano nace de la derrota de los fascismos, nace también del fracaso del liberalismo para resolver la cuestión social.

Durante los años ochenta y noventa del siglo XX el desarrollo de las políticas neoliberales han supuesto un duro golpe para unos derechos sociales y políticos tan costosamente conseguidos, pues fueron precisas dos guerras mundiales para que la invención del Estado social keynesiano llegase a materializarse.

Nos encontramos en la actualidad en una situación de perplejidad que es en parte semejante a la que surgió tras la segunda guerra mundial cuando se implantó el Estado social. Remontémonos a la Inglaterra de la postguerra. El periódico *Tribune*, por ejemplo, anunciaba en su número del 29 de marzo de 1946 un debate público sobre *planificación y libertad* que tendría lugar en Conway Hall, en Londres, y en el que participaría como principal invitado el célebre escritor y activo militante socialista George Orwell. Orwell era entonces uno de los escritores de izquierdas más conocido pues, además de sus crónicas de guerra y de una infatigable actividad periodística, había publicado ya su libro de mayor éxito, *Animal Farm*. En este libro, traducido al español con el expresivo título de *Rebelión en la granja*, arremetía con fina ironía contra el estalinismo y la burocracia soviética. No sabemos exactamente lo que Orwell defendió en aquel *meeting*, pero si sabemos cuales eran sus preocupaciones en la época pues en el *Manchester Evening News* venía publicando una serie de artículos sobre *la revuelta intelectual* en los que abordaba el vivo debate sobre la planificación estatal que entonces dividía a los intelectuales. *En estos últimos años*, escribía Orwell en el artículo que abría la serie, *se ha puesto de manifiesto, cada vez de manera más clara, que el viejo estilo, el capitalismo de laissez-faire, se ha agotado. (...) Indudablemente, en todas partes los vientos apuntan hacia las economías planificadas, lejos de una sociedad individualista en la que los derechos de propiedad son absolutos y el principal incentivo de la vida es hacer dinero.* Pero el magnetismo que ejercían sobre las masas en aquel tiempo conceptos tales como *centralización y economía planificada* no era compartido por todos. Pensadores tales como Gide, Malraux, Maritain, Koestler y Bertrand Russell, entre otros, habían planteado abiertamente sus críticas al comunismo soviético, y se mostraban bastante escépticos sobre las posibilidades del progreso tecnológico. De

hecho Orwell agrupaba a los intelectuales en cuatro tendencias: los *pesimistas o conservadores*, contrarios a una sociedad planificada que no puede conducir ni a la felicidad ni al verdadero progreso; los *socialistas de izquierdas* que aceptan el principio de la planificación y tratan de combinarlo con la libertad individual; los *reformadores cristianos* que intentan hacer compatible el cambio social revolucionario con la adhesión a las doctrinas cristianas; y, en fin, los *pacifistas* que se oponen al Estado centralizado y al ejercicio del gobierno mediante la coerción. Mientras que pesimistas y pacifistas apostaban predominantemente por la libertad, socialistas y reformadores cristianos se decantaban más por la planificación. Entre los libros en los que se opta por la libertad, frente a la planificación, Orwell incluye *Freedom and Organisation* de Bertrand Russell, pero también *The Road of Serfdom* del profesor Hayek, así como *Contempt of Freedom* de Michael Polanyi. El liberalismo de Hayek estaba entonces en posición minoritaria pues como señaló Orwell *en la actualidad el principio de la propiedad pública es aceptado por prácticamente todo el mundo, incluidos muchos de los que se llaman a sí mismos conservadores. Se muestra un principio aceptable pues parece apropiado a la estructura de un país industrial, y porque ofrece a la mayoría de la gente las ventajas que un capitalismo sin freno les ha negado. En la actualidad el mundo en su conjunto camina hacia una sociedad fuertemente planificada en la que la libertad personal ha sido abolida, y en la que la igualdad social no se ha realizado. Esto es lo que las masas quieren pues para ellas la seguridad es más importante que ninguna otra cosa.*

Entre los grandes adalides de una planificación no burocrática, y acorde con los ideales democráticos, se encontraban dos intelectuales húngaros, el sociólogo Karl Mannheim y el economista Karl Polanyi, hermano de Michael Polanyi. Ambos sintetizaban a la vez una posición próxima al socialismo pero compatible con el cristianismo social. En realidad al final de la Segunda Guerra Mundial se produjo un inusitado florecimiento intelectual, fue un momento emblemático que marcó una época pues en torno a 1944 se publicaron tres libros que resumen bien los términos en los que estaba planteado el debate entre planificación y libertad: *Camino de servidumbre* de F. A. Hayek, *La gran transformación* de Karl Polanyi y, por último, la fábula antiestalinista *Rebelión en la granja*, escrita por George Orwell. Hayek asume

la posición radicalmente liberal, Polanyi la posición socialista y democrática compatible con el reformismo cristiano, en fin, Orwell representa al socialismo libertario y la defensa de la democracia directa. De hecho Orwell, en la reseña que realizó para *The Observer* del libro de Hayek, *Camino de servidumbre*, expresó su posición con claridad: *el capitalismo conduce a las colas de racionamiento, a la lucha por los mercados y a la guerra. El colectivismo conduce a los campos de concentración, a la adoración del líder, y a la guerra. No hay salida a no ser que una economía planificada pueda de algún modo estar combinada con la libertad intelectual, algo que únicamente ocurrirá si la diferenciación entre la verdad y el error vuelve a articular la vida política.*

En la actualidad vivimos en una época en la que la pujanza de los intereses privados, la denominada mundialización, y el desarrollo del mercado especulativo libre de trabas, señalan un declive de las sociedades planificadas. El espíritu de nuestra época dista de valorar las instituciones públicas de propiedad social que en los países industriales está siendo desmanteladas mediante sucesivas privatizaciones. La planificación económica por los Estados democráticos ha cedido terreno ante el gran empuje de las exigencias planteadas por las multinacionales a los gobiernos, de modo que los mercados globalizados imponen la ley de la flexibilidad, la eliminación de disposiciones legales que sirvan para disciplinar el mercado, y la supresión de otras *barre-ras protectoras*. Algunos ven en el desarrollo de la denominada *nueva economía* el triunfo de la libertad y de la sociedad civil, mientras que otros, menos optimistas, temen el retorno de la jaula de hierro que Max Weber anunció con temor y temblor y que, efectivamente, se materializó en los años treinta en los sistemas totalitarios.

Desde los años ochenta del siglo XX, desde el triunfo en Inglaterra y en los Estados Unidos de los gobiernos neoconservadores que pusieron en marcha políticas neoliberales, se viene produciendo una marejada mercantilizadora que tendencialmente supone un fuerte ataque al Estado social, a la propiedad social y a la planificación democrática, es decir, a las políticas públicas tendentes a promover la igualdad social. La Rusia soviética, que diseñó los famosos planes quinquenales, se ha desplomado y los ataques contra las políticas del *Welfare* han adquirido en nuestras sociedades capitalistas, durante las dos

últimas décadas, tanto en la teoría como en la práctica, una especial virulencia. El triunfo tendencial del mercado autorregulado reclama como tributo el retorno de la ciega confianza en la mano invisible.

En aquellos años de irresistible ascensión y derrota de los fascismos, en torno a una institución de enseñanza e investigación, la *London School of Economics and Political Science*, todo un grupo de científicos sociales vivieron y asumieron la necesidad de elaborar análisis críticos que respondiesen a las urgencias del presente. Se vivía en esa época un tiempo de perplejidad e incertidumbre que en cierto modo se asemeja al nuestro. La mayor parte de la población tenía la sensación de navegar sin rumbo en un barco a la deriva. En la actualidad disponemos, sin embargo, de la rica información que nos proporcionaron los vivos debates que tuvieron lugar en esos años en torno a la libertad y a la planificación. Esos debates, que introducen la perspectiva en el análisis de nuestra actualidad, no sólo nos ayudan a comprender el presente, resultan también vitales para poder encarar con mayor conocimiento de causa el futuro. En realidad el propio Orwell, tras la derrota de los fascismos, veía imparabile el empuje del Estado social, pero a la vez había intuido que de algún modo, tarde o temprano, se plantearía el conflicto en el que nosotros estamos hoy sumidos: *¿Se producirá un cambio de dirección cuando la centralización y la burocracia entren en conflicto con los intereses de los grandes grupos económicos?*, se preguntaba. En la actualidad conocemos la respuesta a la pregunta que Orwell se formuló. El empuje neoliberal ni siquiera parece haber sido contrarrestado por los gobiernos socialdemócratas que se mueven temerosos y a la defensiva. Se precisan apuestas imaginativas que protejan el tejido social y promuevan una sociedad de iguales, y esas apuestas solo pueden surgir de la iniciativa ciudadana, de los partidos políticos progresistas y de los movimientos sociales. Es preciso supeditar el mercado autorregulado a los imperativos democráticos del Estado social que los organismos internacionales deben impulsar a escala mundial. Para ello aún estamos a tiempo de reflexionar y de actuar con el fin de evitar que la situación se degrade pues, de otro modo, el *cambio de dirección* podría llegar a poner de nuevo el mundo al borde de la catástrofe.

# De aquellos barro, estos lodos. La política de vivienda en la España franquista y postfranquista

RAMÓN BETRÁN ABADÍA

ARQUITECTO

# De aquellos barro, estos lodos. La política de vivienda en la España franquista y postfranquista



Ramón Betrán Abadía

## La política de vivienda entre 1939 y 1975

Superada su etapa autárquica, el régimen franquista acometió una ambiciosa política de desarrollo basada en el principio del fomento de aquellas localizaciones y actividades más rentables para el gran capital, con sacrificio de otras alternativas. La construcción, junto con el turismo y la industria del automóvil, representó un papel puntero que en el período del desarrollismo.

La experiencia norteamericana de la posguerra inspiró el impulso de una profunda transformación del escenario territorial basado en la creación de autopistas y redes arteriales (complejo coche-autopista) y el fomento de la vivienda en propiedad, todo ello encaminado a la potenciación del sector de la construcción y a la reconstrucción del escenario social bajo el prisma del conformismo político.

Estos planteamientos situaron las ayudas públicas a la vivienda en una posición singular, ya que sus destinatarios no fueron quienes necesitaban una vivienda para vivir, sino quienes, gracias a ellas podrían comprarla y, por tanto, canalizar su ahorro personal hacia la inversión inmobiliaria. En pocas palabras, las ayudas a la vivienda no se destinaron, salvo porciones marginales, a quienes sin ellas no podían disponer de ella, sino, indirectamente, a la industria de la construcción, a la banca y a los propietarios de suelo.

La instauración de una política de la vivienda de esta naturaleza se acompañó con una política urbanística, articulada sobre la ley del suelo de 1956 y sus sucesivas reformas, una norma volcada en la producción de suelo urbanizado coherente con la

evolución del derecho urbanístico-residencial español desde mediados del siglo XIX. Los ordenamientos urbanísticos de los países europeos más industrializados fueron extensiones de su legislación decimonónica sobre la vivienda obrera, consecuentes con la constatación de que la solución de este problema requería actuar con una escala urbana y disciplinar las tendencias espontáneas del mercado del suelo para compensar sus efectos más nocivos. La *Woningwet* holandesa de 1901 y la ley urbanística inglesa de 1909 pusieron la vivienda popular en el centro de la cuestión de la transformación y el crecimiento de la ciudad.

La legislación urbanística española, por el contrario, nació a mediados del siglo XIX –cuando ni siquiera se atisbaba una normativa específica sobre la vivienda obrera– para optimizar el rendimiento privado del mercado del suelo; no sólo no prestó la menor atención a la cuestión de la vivienda para las clases insolventes (ni de la vivienda en general), sino que motivó la atrofia de una legislación paralela sobre la vivienda barata, cuestión que, en la práctica, apenas ha llegado a plantearse en España. En 1956, 1975, 1990 y 1998, se ha reproducido y perfeccionado ese modelo de ordenación urbanística que da la espalda a la vivienda y a la ciudad, entendida como realidad material, para centrarse en la ordenación jurídica y económica del mercado especulativo del suelo.

### *Bases para la creación de un mercado del suelo*

Durante la guerra civil y el período autárquico del franquismo, las ciudades industriales españolas habían acumulado un déficit de viviendas notable, que entre 1939 y 1955 se expresó en una paralización pronunciada de la construcción residencial, por causa de la falta de capacidad adquisitiva de la población urbana que hubiera podido constituir su clientela natural. Desalentado el sector privado, el estado no mostró mayor interés en la construcción de viviendas baratas: según cifras oficiales, entre 1943 y 1945, sólo construyó 26.000 viviendas, y 70.000 en 1948, cifras que ni por asomo podían cubrir las necesidades de las muchas familias carentes de un techo (RICHARDS 1998: 304n).

No obstante las tremendas carencias, el franquismo manifestó una peculiar insensibilidad hacia el problema, de la misma manera que había mantenido una política férrea de salarios miserables y una política de abastos que, a través de los racionamientos y los bajos precios oficiales, estimulaba el mercado



negro de alimentos, o se había mostrado inflexible en el aplastamiento de cualquier divergencia ideológica o conflicto social. Cuando, tras el final de la autarquía, el régimen aborde una política de vivienda, su prioridad fundamental no será proporcionar alojamientos dignos a quienes se veían obligados a vivir en una penuria extrema, sino fortalecer los emergentes sectores financiero y de la construcción, y favorecer, de paso, la especulación urbanística.

La política de la vivienda del período desarrollista debe ser entendida como la puesta en marcha de un largo y complicado proceso que, a partir de una situación de carencia extrema, acaba por llevar a la creación de un genuino mercado de la vivienda inscrito en los mecanismos propios de los mercados de consumo. Para llegar a ello, fue necesario pasar por una serie de etapas bien diferenciadas:

- a) La destrucción de la alternativa de la vivienda en alquiler por las leyes de arrendamientos urbanos de 1946, 1955 y 1964, y la creación de un marco legal suficiente para la vivienda en régimen de propiedad horizontal que impulsara la adquisición masiva de viviendas.
- b) La dotación de vivienda en propiedad a la mayor parte posible de la población urbana española (a toda aquella que podía pagarla), a través del estímulo a la promoción privada para que promoviera viviendas baratas con el correspondiente beneficio industrial.
- c) Concentración de los incentivos públicos, directos e indirectos, en la ayuda a la compra de vivienda de nueva obra (más tarde, en urbanizaciones de nueva creación), en detrimento del mantenimiento y de la rehabilitación<sup>1</sup>.
- d) Creación de un mercado expansivo liberalizado de viviendas en propiedad, apoyado por la liberalización de los créditos hipotecarios y por políticas urbanísticas fuertemente expansivas.

---

<sup>1</sup> Con lo que no se ayuda a la resolución del problema del disfrute de una vivienda ni las ayudas se dirigen a los usuarios, anteponiéndose los intereses del capital vinculado a la construcción. El preámbulo del real decreto 1186/1998 reconocerá abiertamente el objetivo, equiparado al del suministro de viviendas a los usuarios, de «*contribuir a garantizar y mantener un nivel adecuado de actividad y empleo en el subsector vivienda*». Es decir, que se mete en un *totum revolutum* al ciudadano que necesita disfrutar de una vivienda y al empresario, el propietario de suelo y el financiero que esperan obtener unos beneficios económicos de la fabricación y venta de edificios residenciales.

Como consecuencia de esta política, la construcción está considerada actualmente por las estadísticas oficiales españolas como uno de los cuatro sectores productivos básicos, con mayor peso económico que la agricultura: en 1996, el sector de la construcción acaparó en España el 7'80% del producto interior bruto, mientras que el sector de agricultura, silvicultura y pesca sólo participó en el 3'50%; además, la construcción tiene un peso muy importante en la formación bruta de capital fijo (68'80% en 1996). En 1999, el sector de la construcción fue el más dinámico de los cuatro sectores básicos, en términos de actividad y de creación de empleo: representó el 7'30% del producto interior bruto, el 63'70% de la formación bruta de capital fijo total y el 10'10% de la población laboral española, factor este último que ha motivado tradicionalmente el estímulo del sector como un modo de limitar el paro obrero<sup>2</sup>.

### *La destrucción del mercado de alquiler*

A comienzos de los 60, se define el marco jurídico que definirá la nueva política de vivienda del régimen, basada en la destrucción de la alternativa del alquiler, la consagración de la propiedad horizontal y el recurso a ambiciosas políticas de ayuda al acceso a la vivienda en propiedad.

A raíz de la guerra civil, las ciudades españolas se vieron aquejadas por una grave insuficiencia de viviendas, por lo que el Estado se vio en la necesidad de dictar normas coactivas que atajaran el problema, a partir de dos principios fundamentales: la instauración del sistema de prórroga forzosa para todos los contratos de arrendamientos urbanos y la congelación de las rentas. La primera ley de bases de arrendamientos urbanos se promulgó en 1946, siguiéndose de un texto articulado de 1947; en 1955 se promulgó una nueva ley de bases, con texto articulado de 1956, que no alteró los principios cardinales de su predecesora.

Aun en 1964, la ley de reforma de arrendamientos urbanos de 1964 (con texto refundido de 1965) mantuvo los mismos presupuestos directores que las leyes de 1946 y 1955, expresando una voluntad de atemperar el movimiento liberalizador de la propiedad y atender a las exigencias de justicia, garantizando la estabilidad en los arrendamientos y en sus precios, a partir del pre-

---

<sup>2</sup> En Alemania y en Portugal, la construcción supone el 6'10% del PIB, en Italia y Holanda el 5%, en Gran Bretaña y en Bélgica el 4'80%, en Francia el 4'3% y en Grecia e Irlanda el 4'1%.

supuesto de que la ley debía defender decididamente a la parte presuntamente más débil y que, como consecuencia del contrato, obtenía un bien de mayor necesidad, como era la vivienda. A tal fin, esta ley mantuvo como norma general en los arrendamientos urbanos el contrato indefinido, renovado automáticamente cada año de modo obligado para el arrendador y potestativo para el inquilino, salvo determinadas excepciones; la generalización del contrato indefinido, y las rentas congeladas que generaba (sólo actualizables, desde 1964, en función del aumento del IPC), provocó en muchos casos grandes desfases entre las rentas y la realidad del mercado, retrayendo la oferta de alquileres. Además, y abundando en el mismo efecto, esta ley instituyó un régimen de subrogaciones –lo que hacía ampliamente heredables los contratos de arrendamiento, con sus rentas y condiciones antiguas– muy favorable a los inquilinos.

La regulación contenida en la ley de arrendamientos urbanos de 1964 implicaba que el propietario de la vivienda ya no podía volver a disponer de ella –salvo casos excepcionales– y que tampoco podía disfrutar de la revalorización de su propiedad cuando ésta incrementaba su valor por encima de la evolución general de los precios de consumo. La vivienda podía ser vendida, pero el inquilino gozaba de un derecho de tanteo a partir del precio resultante de la capitalización de la renta pagada, al 4'5% anual, lo que hacía que el precio resultante fuera muy inferior al del mercado libre. Además, si la vivienda era adquirida por un tercero, éste no podía desalojar al inquilino ni modificar su renta. La rigidez de la normativa anterior a 1985 provocó una fuerte retracción de la oferta de viviendas en alquiler, ya que era más ventajoso mantener las viviendas vacantes, compensando con creces su revalorización las rentas no percibidas.

Todo llevó a una escasa rentabilidad para los caseros, que perdieron interés por sus casas, intentaron por todos los medios venderlas a los inquilinos y, en último caso, desatendieron las obligaciones de conservación, siendo el estado de ruina el deseado final (puesto que implicaba la extinción automática de arrendamientos) de tan graciosos contratos. Tampoco la construcción de casas de pisos para alquilar constituyó tras la Guerra Civil una alternativa para el capital, que desvió sus excedentes hacia otros sectores, aun dentro de la construcción.

El Estado fue consciente de que las medidas con que pretendidamente pretendía solucionar la cuestión de la vivienda provocaban, en realidad, su agudización. Para compensar este

efecto, contempló vías alternativas, destinadas a estimular la construcción de viviendas *bonificables* y *protegidas* mediante ayudas directas e indirectas, canalizadas a través del Instituto Nacional de la Vivienda (INV), creado por ley de 19 de abril de 1939, a las que nos referiremos más adelante. Pero, como solución definitiva, se propuso la definitiva postergación de los inquilinatos como medio general de acceso a la vivienda, alentando, en su lugar, el acceso a la propiedad de la vivienda.

### *La irrupción de la propiedad horizontal*

Aun cuando en España la propiedad horizontal veía contemplada desde tiempo atrás por el artículo 396 del Código Civil, la institución no conoció una aplicación generalizada hasta la promulgación de la ley de propiedad horizontal de 21 de julio de 1960. La relación estrecha de la propiedad horizontal con el problema de la vivienda explica su gran importancia práctica; este sistema de propiedad facilitó y agilizó la posibilidad de acceder a la propiedad de la vivienda por una amplia capa de población urbana, desplazando al sistema de alquileres imperante en otros tiempos e implicando un fuerte crecimiento en altura y magnitud de la edificación residencial urbana, con el consiguiente cambio de aspecto de las ciudades españolas; asimismo, la puesta a disposición de estratos poco pudientes de la vivienda en propiedad estuvo en la base del enorme crecimiento de las ciudades desde mediados de siglo XX y de la creación y el mantenimiento de un fuerte sector de la construcción<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Como efecto marginal, la ley logró la emancipación de hecho entre el valor teórico del suelo, atribuido por el planeamiento, y las obras materiales que sobre él se ejecuten, permitiendo (y al mismo tiempo *forzando*) que éstas alcanzaran sistemáticamente los máximos permitidos por los planes y haciendo del todo verosímil su carácter atributivo; el propietario que construye para alquilar y, por tanto, va a amortizar lentamente el valor de su inversión, no sólo condiciona la magnitud de su obra al contenido del plan, sino también a sus posibilidades momentáneas de inversión (de ahí lo habitual de construir edificios que se iban creciendo en altura a lo largo del tiempo); el promotor de viviendas para la venta capitaliza inmediatamente la inversión, por lo que gana más cuanto más construya, pudiendo obtener fácilmente una financiación contra el suelo que le permita disponer momentáneamente de los recursos necesarios. Efecto derivado de esta sustancial alteración en los modos de producción es la ilimitada tendencia de los propietarios a requerir más aprovechamiento por el plan, con la consiguiente densificación de las ciudades.

La exposición de motivos de la ley de 1960 reconocía como objetivo primordial, no ya generalizar el valor de uso del bien vivienda —lo que no exige la propiedad—, sino inducir a amplias capas de población a la inversión de capital a través del único medio susceptible de conseguirlo<sup>4</sup>.

Se plantea abiertamente, acto seguido, la disyuntiva entre el fomento de la propiedad y el del alquiler, así como las razones que llevan al legislador a apoyar la primera en detrimento del segundo: *«el régimen de propiedad horizontal no sólo precisa ser reconocido, sino que además requiere que se le aliente y en -cauce, dotándole de una ordenación completa y eficaz, más aún si se observa que, por otra parte, mientras las disposiciones le -gislativas vigentes en materia de arrendamientos urbanos no pasan de ser remedios ocasionales, que resuelven el conflicto de intereses de un modo imperfecto, puesto que el fortalecimiento de la institución arrendaticia se consigue imponiendo a la propie -dad una carga que difícilmente puede sobrellevar; en cambio, conjugando las medidas dirigidas al incremento de la construc -ción con un bien organizado régimen de la propiedad horizontal, se afronta el problema de la vivienda y los conexos a él en un plano más adecuado, que permite soluciones estables, y ello a la larga repercutirá en ventaja del propio régimen arrendaticio, que podrá, sin la presión de unas exigencias acuciantes, liberalizarse y cumplir normalmente su función económico-social.»*

El perfeccionamiento del régimen de propiedad horizontal permitió una creciente independencia de las empresas constructoras —ahora constructoras-promotoras— con respecto a los propietarios y a sus posibilidades individuales de promoción, forzosamente limitadas. La empresa característica en el sector de la construcción residencial se emancipa del tipo del contratista que ejecuta la obra que le encarga el propietario-promotor, para uso propio o para alquiler, para asumir también la promoción, dirigida a la venta fragmentada del producto, de tanto volumen como permita el planeamiento, a clientes buscados en un proceso de comercialización que puede ser simultáneo o posterior a la construcción. La vivienda se convierte en una mercancía cuya característica más relevante es su valor de cambio.

---

<sup>4</sup> *«La esencial razón de ser del régimen de la propiedad descansa en la fi - nalidad de lograr el acceso a la propiedad urbana mediante una inversión de ca - pital que, al poder quedar circunscrita al espacio y elementos indispensables para atender a las propias necesidades, es menos cuantiosa y, por lo mismo, más asequible a todos y la única y posible para grandes sectores de personas.»*

## *La generalización de la vivienda en propiedad*

### La construcción pública de viviendas

Durante el período inicial del desarrollismo, el Estado favoreció con medios nada desdeñables el acceso a la vivienda en propiedad de las extensas capas de población urbana alojadas en chabolas o en viviendas inadecuadas como consecuencia del proceso de urbanización e industrialización, y de aquellas familias –la mayoría– que carecían de la solvencia necesaria para acceder al mercado libre. Con ello se pretendía solventar con medios públicos el desajuste entre las exigencias del capital industrial, que requiere abundante mano de obra con salarios muy bajos, y el sector de la promoción inmobiliaria, que impone unos precios mínimos de la vivienda que hagan rentable su producción; de ese desajuste provenía un acentuado déficit residencial, creciente desde el siglo XIX<sup>5</sup>, que, después de 1950, comenzó a ser visto por los sectores económicos vinculados al estado español como una inmejorable ocasión de negocio, siempre y cuando los fondos de la administración compensaran el obstáculo de la insolencia de la demanda potencial.

En los 50 y 60, los poblados de absorción, las promociones de la Obra Sindical del Hogar<sup>6</sup> o los polígonos del Ministerio de la Vivienda promovieron el masivo acceso a la propiedad a bajo

---

<sup>5</sup> Capel (1975:115) y Tamames (1994:269) estimaron este déficit en más de un millón de viviendas hacia 1950. Al mismo tiempo, había una saturación del mercado de la vivienda cara destinada a los reducidos estratos solventes, que se traducía en una alta proporción de viviendas vacías u ocupadas sólo temporalmente: 349.987 y 314.131, respectivamente, según el censo de 1960; en 1970, el número de viviendas vacantes en España era ya de 1.132.742. Aunque en estas cifras se incluían también las casas de los pueblos que dejaban de habitar los emigrantes a las ciudades, que una parte importante se encontraban en áreas urbanas: en 1960, en las capitales de provincia había 108.674 viviendas vacías y otras 43.190 desocupadas temporalmente; en 1970, había ya 70.000 viviendas vacantes en Madrid, 39.509 en Barcelona o 26.537 en Valencia (Capel 1975:115). La segmentación social y la rigidez del régimen de propiedad provocaban, en consecuencia, la coexistencia de un superávit residencial con unas necesidades de vivienda de los estratos no suficientemente solventes que el mercado no cubría: de ahí el interés que para los promotores privados tenía que el Estado completara las rentas de estos sectores hasta permitirles comprar su vivienda (no se les ayudaba, en cambio, a acceder a viviendas en alquiler o a mantener en buen uso otras que pudieran poseer, lo que hubiera sido más acorde con sus intereses y más barato para el estado).

<sup>6</sup> Creada en 1942. Hasta 1953, construyó 21.739 viviendas sociales, que se elevaron a 56.000 viviendas en el período 1955-1957, tras la aprobación del Plan Sindical de la Vivienda.

coste. En una primera época prevaleció la fórmula de la construcción directa por el estado de conjuntos de viviendas que se entregaban en régimen de alquiler con opción final de compra.

Desde el final de la guerra y, sobre todo, después de 1954, en las grandes ciudades españolas el Instituto Nacional de la Vivienda, la Obra Sindical del Hogar y el Ministerio de Trabajo promovieron precarios polígonos de vivienda pública destinados a absorber las necesidades residenciales masivas provocadas por la inmigración a las nuevas metrópolis industriales y erradicar el chabolismo. A este primer período pertenecieron los *núcleos satélites*<sup>7</sup> y los *poblados de absorción*, núcleos de muy baja calidad destinados a acoger familias residentes en chabolas, que más adelante se transformaron en los *poblados dirigidos*.

En los 60, los *poblados* públicos para chabolistas dejaron lugar a las *unidades vecinales de absorción* (UVA), de cuya creación se hizo cargo desde 1963 la Obra Sindical del Hogar. Las UVA fueron implantaciones de pésima calidad constructiva, normalmente sobre suelos rústicos y al margen de la normativa urbanística, que Rafael Moneo consideró «*barrios más cercanos a un campo de concentración que a cualquier otra cosa*» y Horacio Capel muestras de «*un barraquismo planificado en el que para que la expresión resulte a veces más apropiada existe a veces precariedad en el título de posesión*» (CAPEL 1975: 60).

Durante la segunda mitad de los 50, etapa crucial en la evolución de las ciudades españolas, la política de vivienda se vio agitada por fuertes tensiones políticas en el seno del franquismo, que cambiaron el rumbo del régimen y la condenaron a rigurosas carencias presupuestarias. Más tarde, ya bajo la especie liberalizadora de los tecnócratas, el franquismo perdería interés por las medidas populistas que hubiera podido alentar Falange y dedicaría sus esfuerzos urbanísticos a procurar las máximas tasas posibles de acumulación de capital, con las consiguientes consecuencias para la casi nonata política de vivienda barata.

En 1957 se creó el Ministerio de la Vivienda, cuya Gerencia de Urbanización (más tarde denominada Instituto Nacional de Urbanización) se encargó desde 1960 de la promoción de polígonos públicos de vivienda e industriales. En origen, el Ministerio de la Vivienda fue un reducto del gobierno donde Franco confinó

---

<sup>7</sup> Cuyas características eran tan precarias que en los primeros años 80 Madrid se vio abocada a emprender la operación de rehabilitación y mejora de barrios más extensa de Europa en la segunda mitad del siglo XX.

a José Luis Arrese, camisa vieja de Falange y Secretario General del Movimiento en el gabinete anterior, una vez los tecnócratas del *Opus Dei* conquistaron el protagonismo político. Desde este Ministerio, Arrese podría haber intentado realizar, en una esfera forzosamente sectorial, lo que el sector falangista había intentado hacer desde el urbanismo a través de la fallida ley del suelo de 1956. Definió su paso de la Secretaría General del Movimiento al Ministerio de la Vivienda como un paso de la *política de las ideas* a la *política de las realidades*, lo que, como escribió Santos Juliá, interpretarse como un empeño, ya contra corriente, de demostrar la vigencia de la *revolución pendiente* y poner de paso *algunas chinias en el zapato de la estabilización*.

Realmente, Arrese no fue tanto aspirante a sembrador de chinias, como víctima él mismo de las chinias que los tecnócratas le pusieron en el zapato: como contó él mismo, al tomar posesión del Ministerio de la Vivienda se encontró con que el opusdeísta Navarro Rubio, desde el Ministerio de Hacienda, le había privado de presupuesto (ARRESE 1982: 284-285). Tres años después, y cumplido el expediente formal que obligaba a Franco a no apejar repentinamente a Falange del aparato de gobierno, Arrese fue cesado, dejando escrito un testimonio de su paso por Ministerio de la Vivienda que resume bien la visión que los tecnócratas tenían del problema:

*«Había en España una difícil economía y el problema social topó con la creencia de que lo importante era sanear la Hacienda aun a costa de dejar a los hombres viviendo unos años todavía en sus chabolas o debajo de los puentes. La lucha se estableció en torno al grifo del dinero, y como el grifo no estaba en mis manos, mi proyecto para llegar al millón de viviendas acompañado del discurso que ponía las cartas boca arriba, puso a mi etapa boca abajo»<sup>8</sup>.*

Los *planes de urgencia social* promulgados por el Gobierno a finales de los 50 para Madrid (1957), Barcelona (1958) y Vizcaya (1959), arbitraron diversos mecanismos para fomentar la construcción de viviendas baratas. Aparte de la creación de suelo urbanizado y la subvención a la iniciativa privada, sobre la que volveremos, previeron la construcción de polígonos públicos y *ciudades satélites*.

La promoción pública directa venía a compensar un estado agudo de descompensación entre las posibilidades del sector

---

<sup>8</sup> *El Noticiero Universal*, 15 de diciembre de 1972; cfr. de Miguel 1975:199.



privado de la construcción y las necesidades residenciales de la población<sup>9</sup>. Conforme estas últimas se hicieron menos perentorias, el sector de la construcción más potente y, sobre todo, la capacidad de gasto de los adquirentes potenciales aumentó, la promoción pública directa pudo ceder ante una política de subvenciones a la promoción privada<sup>10</sup> que compensara el margen de beneficio expectante *perdido* en la construcción de viviendas de precio reducido. La etapa protagonizada por la promoción pública de viviendas concluyó con el subdesarrollo, demostrándose una vez más el papel subsidiario del estado en la producción de la ciudad capitalista.

### La subvención del acceso a la propiedad

El mismo objetivo de fomento de la construcción persiguió la política de protección del acceso a la vivienda mediante ayudas a los promotores privados o a los compradores –esto es, de transformación de demanda insolvente en solvente–, que en España se presenta desde el principio como una subsidia-ción específicamente diseñada para fomentar la construcción de viviendas –esto es, para engrosar el sector de la construc-ción, que alcanzó así un peso inusual en el contexto europeo– que para resolver las necesidades reales de los destinatarios.

De las características originarias –y determinantes de toda su evolución posterior– de esta política de subvención del sector de la construcción da idea la insólita figura de las *viviendas bonificables* o *viviendas de clase media*, promovidas al amparo del decreto-ley de 25 de noviembre de 1944, norma promulgada con el pretexto declarado de reducir el paro obrero, que subvencionaba indirectamente la construcción de viviendas

---

<sup>9</sup> El gran déficit de viviendas de las ciudades españolas y las insuficiencias de la legislación de alquileres se enfrentaron por primera vez mediante el Plan Nacional de la Vivienda aprobado por decreto de 1º de julio de 1955, que previó la construcción de 550.000 viviendas en los cinco años siguientes, a razón de 110.000 anuales; este plan se realizó, aproximadamente, en un 77% de sus objetivos. El Plan Nacional de la Vivienda 1960-1976 supuso una potente expansión cuantitativa, pero con apreciables problemas de calidad (Tamames 1994:269)

<sup>10</sup> En forma de dinero, financiación, suelo, exenciones fiscales, etc. En realidad, la promoción pública y la subvención a la promoción privada han convivido siempre, si bien ha evolucionado en el sentido que se indica la proporción entre ambas y, a su vez, entre estas fórmulas y la vivienda libre (que tampoco carece de ayudas, como se verá).

que el promotor no estaba obligado a alquilar<sup>11</sup>, y que podía poner libremente a la venta<sup>12</sup>, con la consiguiente ventaja económica. Durante el período de vigencia de la ley (1944-1955), se promovieron 112.105 viviendas bonificables (CAPEL 1975: 121), de modo que el estado financió, no sólo la pura y llana actividad promotora de viviendas que podían ser vendidas sin condiciones, sino la ejecución de viviendas no precisamente destinadas a los sectores más necesitados de la sociedad española de la posguerra, como las de la primera categoría, que la orden del Ministerio de Trabajo de 30 de marzo de 1948 que contenía el reglamento de aplicación de la ley definía como aquellas dotadas, entre otras comodidades, de escalera y zaguán con pavimento de mármol, carpintería de primera calidad, vidrios semidobles, baño completo y retrete, calefacción central o individual, y superficie útil comprendida entre 110 y 150 metros cuadrados<sup>13</sup>.

El decreto ley de 1944 está en el origen de la característica pro-pensión del sistema de protección español hacia la financiación pública de la promoción privada de viviendas para su venta, al revés de lo que ocurría en el resto de los países europeos, donde la política de vivienda social se basó, después de la II Guerra Mundial, en la promoción pública de viviendas para ser alquiladas.

Por otro lado, en el período autárquico se promovían *viviendas sociales* al amparo de la ley de 1939. En 1954, toda la normativa anterior fue sustituida por la ley de viviendas de renta li-

---

<sup>11</sup> Téngase en cuenta que en ese momento los alquileres estaban sujetos a congelación y a un limitativo sistema de prórrogas indefinidas. La misma ley de viviendas bonificables, en su artículo 4º, imponía unas limitaciones a las rentas de las viviendas si se sacaban al mercado en alquiler, limitaciones inexistentes para la venta.

<sup>12</sup> De ahí que se haya dicho que la fineza del negocio de la ley era conseguir ser reconocido como *promotor*, lo que permitía beneficiarse de créditos a bajo interés y largo plazo de amortización (según el artículo 8º, el Instituto Nacional de Crédito para la Reconstrucción Nacional podía conceder a los promotores préstamos hipotecarios hasta el 60% del valor del solar y de las certificaciones de las obras de construcción, con un interés anual del 4% y plazo de amortización hasta cincuenta años), así como de diversas exenciones tributarias (artículo 7ºb), exención de la obligación de construir refugios (artículo 7ºa) y asignación de cupos de suministro preferente de materiales de construcción (aparte de unos premios a las *construcciones ejemplares y rápidas* –artículo 7ºc–), permitiéndose por otro lado la venta inmediata de las viviendas.

<sup>13</sup> Se admitían también chalés u hoteles familiares, con jardín y garaje exento de cómputo en la superficie útil, que en este caso podía llegar a 160 metros cuadrados.

mitada, de 15 de julio, que arbitró una serie de ayudas a la promoción<sup>14</sup> para fomentar la construcción de viviendas destinadas a la venta o al alquiler. La ley de viviendas subvencionadas de 1957 completó estas medidas y reforzó la política de financiación directa e indirecta de una rentabilidad mínima por parte del capital privado dedicado a la construcción residencial.

Todas las medidas descritas en este capítulo tienen por objeto disminuir el coste de reproducción de la mano de obra industrial y fomentar al mismo tiempo la construcción. De ahí que, por sistema, el Estado confíe las actuaciones a la promoción privada, convenientemente estimulada con fondos públicos para acometer objetivos sociales sin pérdidas en sus beneficios. Los fondos públicos no sólo se dedican al incremento del beneficio del capital industrial, disminuyendo el precio de la fuerza de trabajo, sino también al del beneficio del sector de la construcción.

Los *planes de urgencia social* promulgados entre 1957 y 1959 para Madrid, Barcelona y Vizcaya, contemplaron nuevas facilidades al capital privado para que *colaborara* en la solución del *problema de la vivienda*. No sólo capitales españoles, sino también extranjeros –la Banca Roschild o la Condotte, por ejemplo– respondieron entusiasmados a esta y a otras llamadas similares, hasta el punto de que, durante la década de los 60, el 90% de las viviendas de protección oficial fueron construidas por la iniciativa privada, con la participación porcentual de ayudas públicas más elevada de Europa, a pesar de encontrarse el país entre los más atrasados del continente (CAPEL 1975: 121-122).

El 24 de julio de 1963, se promulgó la ley primera de viviendas de protección oficial<sup>15</sup>, manteniendo la línea de estímulo a la construcción de viviendas de nueva planta que se inició en la primera posguerra. Casi inmediatamente después de la promulgación de esta regulación comenzaron las presiones de los promotores privados alegando que la normativa implicaba un encarecimiento de los costes de construcción y, por consiguiente, una reducción de sus beneficios<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Materiales, exenciones fiscales, facilidades para la expropiación del suelo, créditos a largo plazo por el importe equivalente al 35 o al 50% del coste de la vivienda, según fuera del grupo I o el II.

<sup>15</sup> Modificada el 3 de diciembre de 1964, y con reglamento de 7 de septiembre de 1968.

<sup>16</sup> Las regulaciones de los años 90 reducirán drásticamente las exigencias de calidad de la vivienda; véase la actual legislación aragonesa sobre viviendas protegidas, cuyas condiciones son mínimas, o el caso de las viviendas de precio tasado de nueva planta, donde esas exigencias simplemente no existían.

El 17 de febrero y el 24 de marzo de 1972 se promulgaron sendos decretos que modificaban las normas anteriores en sentido favorable a los intereses del capital privado; según argumentó el Ministerio de la Vivienda, la evolución de las condiciones del mercado desalentaba a los inversores privados de producir viviendas de precio limitado, salvo que éste se elevara. Era ya manifiesta la contradicción entre una política pública de vivienda social y su fundamentación en el beneficio privado, que, obviamente, excluía de los eventuales beneficiarios a quienes no alcanzaran determinados mínimos de solvencia. Cuanto mayor era el desarrollo económico de la sociedad española, mayor debía ser el beneficio derivado de la producción de viviendas protegidas (es decir, más debían aproximarse éstas a las viviendas no protegidas) para que a la iniciativa privada le interesara participar en su promoción.

#### La creación pública de suelo urbanizado

Conforme la sociedad española emergía del subdesarrollo y se daban las condiciones objetivas para propiciar un mercado inmobiliario maduro, iba dibujándose la cuestión del suelo como el elemento determinante en la producción de viviendas. Si la construcción de viviendas constituye un sector industrial convencional, el mercado de suelo entra de lleno en la esfera de funcionamiento del capital financiero o, lo que es igual, especulativo: es un mercado de futuros capaz de proporcionar en un momento dado beneficios muy elevados. Como en el precio de la vivienda intervienen el suelo y la obra, el primero se va definiendo cada vez más como el elemento fundamental, absorbiendo todo el sobrebeneficio que la demanda es capaz de satisfacer y alentando al capital privado, al mismo tiempo, a ampliar la inversión en construcción con actividades de promoción que implican manejo de una reserva de suelos.

El incremento de los precios que los diversos estamentos de una sociedad española cada vez más compleja, estable y solvente, eran capaces de sufragar por sus viviendas fomentó una tendencia acelerada al aumento del precio del suelo, de manera que cada vez fue siendo menos probable que con las repercusiones consolidadas en las grandes ciudades el capital privado promoviera viviendas de protección oficial.

En un comienzo, la limitación por la normativa de protección oficial de la repercusión del coste del precio del suelo urbanizado a un 15% del precio de la vivienda dificultó estas opera-

ciones y motivó variadas formas de camuflaje de repercusiones superiores. Pero, a partir de cierto momento, el precio del suelo comprado en el mercado libre era ya simplemente imposible de absorber por el precio de venta de las viviendas protegidas.

Cada vez fue más acuciante la exigencia por el sector inmobiliario, no sólo de ayudas que permitieran a la demanda menos solvente acceder a la compra de las viviendas que producía, sino también de suelo barato habilitado por el estado que les permitiera producir esas viviendas. Más tarde, la promoción privada dejaría de solicitar suelo barato para construir viviendas protegidas, abandonando este subsector y cambiando su mantra por el de la necesidad de ampliar indefinidamente el suelo urbanizable y «liberalizar» el mercado para propiciar incrementos masivos de la oferta que habrían de causar, por arte de birlibir-loque, el descenso de los precios de la vivienda libre<sup>17</sup>.

En el período terminal del desarrollismo, el estado dirigió una parte importante de su actividad en materia de vivienda a la expropiación y urbanización de suelos para ponerlos finalmente a disposición de promotores privados, a fin de que pudieran realizar su empresa con gastos inferiores a los que derivarían del mercado libre.

La Gerencia de Urbanización del Ministerio de la Vivienda acometió desde 1960 la tarea de expropiar y urbanizar suelo para ponerlo a disposición de los promotores a precios moderados, con el fin de que las viviendas que fabricaran pudieran ponerse en el mercado a precios asequibles con mantenimiento de tasas apreciables de beneficio. El Plan Nacional de la Vivienda de 1961 contempló la creación de suelo urbanizado por parte de

---

<sup>17</sup> La teoría se fundamenta en el falso supuesto de que la oferta superabundante agudizaría la competencia entre propietarios de suelo, el precio de éste bajaría y los promotores podrían ofrecer así las viviendas terminadas a mejor precio. La falacia del argumento es desvelada por las propias alegaciones que los promotores acostumbra interponer en los procesos de revisión de los planes generales, reclamando sistemáticamente que esa sobreclasificación recaiga sobre suelos que ya son de su propiedad o sobre los que tienen opciones de compra, en general adquiridos por precios bajos cuando no era previsible una expectativa de reclasificación. No pretenden, por tanto, poder comprar suelo más barato a unos propietarios indefinidos, sino obtener el oligopolio del mercado y, con él, la posibilidad de controlarlo a su antojo en los años siguientes, con el lógico objeto de obtener la máxima ganancia (es decir, vender las viviendas lo más caras posible). De hecho, las teorías de la sobreclasificación aparcieron cuando la concentración del sector promotor, la fusión entre promoción y propiedad del suelo, y la penetración por el capital financiero alcanzaron tales niveles que la pretendida competencia era ya imposible.

la Gerencia de Urbanización, en colaboración con el Instituto Nacional de la Vivienda.

La expresión máxima de estas políticas fueron las ACTUR, operaciones de gran envergadura con las que se pretendió culminar de forma acelerada la utopía franquista de dotar masivamente a la población urbana española de viviendas en propiedad. Las ACTUR representaron el punto de inflexión del urbanismo de la posguerra hacia una nueva forma de concebir la política urbanística y residencial bajo el presupuesto de la aceleración de la producción y de los beneficios.

El decreto ley 7/70, de 27 de junio de 1970, sobre actuaciones urbanísticas urgentes, fue promovido desde el Ministerio de la Vivienda con el pretexto de crear un procedimiento excepcional ágil para la creación de suelo residencial, al margen de los establecidos por la ley del suelo, e incurriendo en una duplicación de las competencias urbanísticas. La nueva norma, cuyo proceso de elaboración fue muy divulgado en prensa, respondía a un empeño personal de Vicente Mortes Alfonso, ministro de la Vivienda, y de José Manuel Romay, Director General de Urbanismo, convencidos defensores, de la teoría de que un aumento significativo de la oferta de suelo urbanizado puesto en el mercado a un *precio razonable* haría disminuir el precio de la vivienda. El tiempo se encargó de demostrar lo erróneo de esta suposición.

Su preámbulo comenzaba, como las reformas de la ley del suelo que se sucederían desde 1975, con una llamada a la inaplazable cruzada antiespeculativa:

*«Para hacer frente a la demanda de viviendas sociales en las grandes concentraciones urbanas, y de manera especial en Madrid y Barcelona, se plantea, con carácter previo, la necesidad de disponer de suelo urbanizado a precio razonable. La satisfacción de esta incuestionable exigencia social determina la conveniencia de arbitrar, sin demora alguna, las medidas legales y administrativas necesarias para alcanzar aquella finalidad, lo que ha de permitir, a su vez, crear una oferta ordenada de suelo, como medio para luchar contra la especulación, en las zonas donde se actúe.*

*«La propia naturaleza coyuntural y urgente de estas medidas aconseja reducirlas al indispensable reajuste de las disposiciones vigentes, sin prejuzgar, por tanto, ninguna modificación sustancial de las mismas, lo que habrá de traducirse en su momento en los oportunos proyectos de ley.»*

La voluntad del decreto ley no era otra que posibilitar unas cuantas operaciones puntuales al margen del planeamiento y de

la legislación urbanística, capaces de inyectar nuevo aliento al sector de la construcción en unas pocas grandes ciudades. Por este motivo, tenía una vigencia limitada<sup>18</sup> y contemplaba medidas singulares específicamente a favorecer la obtención del suelo, y no algo parecido a un sistema íntegro de planeamiento y gestión:

- a) Unos mínimos retoques a la regulación urbanística del sistema de expropiación y a la legislación hipotecaria, dirigidas a acelerar los procesos.
- b) La definición de un procedimiento que permitiera actuar directamente al Ministerio de la Vivienda al margen del planeamiento municipal<sup>19</sup>.
- c) El establecimiento de un sistema de concurrencia que diera entrada al capital privado en la construcción y la promoción de los inmuebles.

El llamado *urbanismo concertado* permitió pactar la producción masiva de viviendas entre la Administración, las promotoras y, en su caso, los grandes propietarios de suelo. El decreto ley permitió una gigantesca desviación de fondos públicos en favor de determinadas grandes promotoras, que encontraban en él un mecanismo idóneo para la maximización de beneficios y la monopolización del mercado de la vivienda.

Con las ACTUR se actuó al margen de la legislación urbanística, para crear extensos barrios de alta densidad, en los que

---

<sup>18</sup> Su disposición final primera limitaba su aplicación a aquellas actuaciones cuyo proyecto de delimitación fuera aprobado por el Consejo de Ministros antes del 31 de diciembre de 1971, lo que suponía una vigencia de año y medio. A su amparo se delimitaron ocho actuaciones en Barcelona (3), Madrid, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Cádiz.

<sup>19</sup> El apartado primero del artículo 1º del decreto ley atribuía al Gobierno la potestad de formular proyectos de delimitación de actuaciones urgentes al margen del planeamiento municipal; la aprobación de la delimitación implicaba la declaración de utilidad pública e interés social de la actuación, y la necesidad de ocupación a efectos de expropiación forzosa. Las áreas de actuación se ordenarían mediante planes parciales o especiales; tanto éstos como los proyectos de urbanización que los desarrollaran —que podían ser simultáneos— se tramitarían también por procedimiento de urgencia, con reducción de plazos a la mitad; la aprobación inicial correspondería a los órganos competentes conforme a la legislación vigente, y la definitiva al Ministro de la Vivienda, salvo que el informe municipal hubiera sido desfavorable, en cuyo caso aprobaba el Consejo de Ministros. Los planes parciales o especiales de ordenación y los proyectos de urbanización podían aprobarse sin la previa existencia de planes generales y, en su caso, podrán también modificar los planes existentes.

los fondos públicos se destinaban a la expropiación del suelo y a la ejecución de infraestructuras y accesos, entregando solares baratos a las grandes promotoras que sólo tuvieron que construir los edificios y vender los pisos, apropiándose de toda la ganancia con el menor gasto<sup>20</sup>.

Jurídicamente, estas operaciones se traducían en una asunción de competencias urbanísticas, en las áreas delimitadas, por el Instituto Nacional de Urbanización, que gozaba de amplias facultades para crear o modificar el planeamiento general, desarrollarlo en planes parciales y urbanizarlo, previa expropiación, para ofrecer los solares, a bajo precio, a las promotoras (aunque luego, en la práctica, las viviendas siguieran costando lo mismo, con lo que el dinero público se invirtió en aumentar el beneficio casi exclusivo de éstas).

Desde el punto de vista de la ordenación global del territorio, las ACTUR supusieron la definitiva opción de la política urbanística española por el apoyo a las tendencias espontáneas de crecimiento en las grandes aglomeraciones, mediante la creación de nuevos polígonos urbanizados no autosuficientes en la periferia rústica inmediata a las ciudades.

---

<sup>20</sup> En Zaragoza se creó el ACTUR-Puente de Santiago, con una capacidad residencial de unos 100.000 habitantes, zonas industriales, grandes volúmenes comerciales y zonas de servicios. Hasta muy avanzada su consolidación, se desarrolló prácticamente al margen de la iniciativa municipal, a pesar de constituir el más importante sector de desarrollo urbanístico de los 70. El desarrollo de este polígono fue, además, poco satisfactorio en relación con sus teóricas pretensiones; en primer lugar, por la lentitud con que se produjo, no respondiendo a la urgencia que pretendidamente lo alentaba; en segundo, porque en buena parte del suelo residencial, la ejecución no se llevó a cabo por expropiación, sino por compensación, quedando los terrenos en propiedad de sus propietarios anteriores y provocando la privatización de las plusvalías y el que muchos terrenos destinados a equipamiento quedaran en poder de las Juntas de Compensación, que no los cedieron gratuitamente a la Administración, sino que obligaron a ésta a comprarlos para poder crear las dotaciones previstas. Por si fuera poco, el terreno elegido contradecía las tendencias seculares y lógicas del crecimiento urbano, machacando una buenísima huerta a cambio de un mal suelo urbano, de cara construcción y malas condiciones climáticas y de comunicación; la elección de este sector se debió a las expectativas generadas por los grandes nudos viarios de la zona.

Finalmente, los polígonos ACTUR, sobre los que veinticinco años después de su creación aún se seguía construyendo en las mismas condiciones, han quedado prácticamente sin equipamientos locales: es significativo que, en el caso zaragozano, hayan sido sustituidos frecuentemente por otros de ámbito general e incluso metropolitano (Televisión Aragonesa –luego Antena Aragón-, Pryca, Universidad...), cuando no por promociones de viviendas.



A imagen de las ambiciosas operaciones de descongestión urbana mediante la creación de nuevas ciudades en Francia o en Inglaterra, en España se habían producido en la década de los 60 tímidas iniciativas (fallidas) que el decreto de 1970 abandonaba definitivamente, para reducir la actuación pública al apoyo incondicional de las tendencias *naturales* del capital privado.

## La política de vivienda después de 1975

### *La producción privada masiva de nuevo suelo urbanizado*

Cumplida una primera etapa con el logro de una población urbana mayoritariamente propietaria, se inició una segunda etapa, más fructífera para el capital, de creación de un mercado periférico de viviendas en propiedad sustitutivas de las anteriores, ya con presencia marginal de las ayudas públicas, reducidas a facilitar el acceso a la primera propiedad de aquellos nuevos elementos que no contaran con un patrimonio que capitalizar para pagar la nueva vivienda, fruto de la etapa anterior. El suelo masivamente urbanizado a partir de este momento fue ya promovido por la iniciativa privada, limitándose la administración a la preparación jurídica del suelo y la regulación del mercado a través de la normativa urbanística.

El inicio de esta etapa puede situarse en 1975, fecha de la primera reforma de la ley del suelo. Esta ley, articulada con los planes de desarrollo, pretendía expresamente habilitar medios para que, de forma ágil y con la mayor intervención posible de la iniciativa privada, se urbanizara masivamente suelo en el entorno de las grandes poblaciones, que debían acoger en los próximos años grandes contingentes de población procedentes del territorio rural español. El último párrafo del extenso preámbulo de la ley afirmaba que comenzaba «*una época durante la que, en sólo treinta años, habrá que “urbanizar” más que en toda la Historia.*» Y así fue, aunque, contra los argumentos del preámbulo, ese crecimiento desmesurado del suelo urbanizado (entre 1985 y el 2000, se urbanizó más suelo que en toda la historia anterior de España) no se vio acompañado de un crecimiento demográfico que le diera una justificación social.

El 25 de julio de 1990, se promulgó la ley 8/1990, segunda reforma de la del suelo. Aparte de contener la adaptación de la

legislación urbanística al no tan nuevo orden constitucional, nació con el objetivo casi único de intervenir en el mercado del suelo, como denotaba el mismo comienzo de su preámbulo, al señalar como preocupación determinante del legislador «*el fuerte incremento del precio del suelo, que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares, y su repercusión en los precios finales de las viviendas*». Para ello, la ley 8/1990 volvía a proponer el aumento significativo de la oferta, incluso con la urbanización *urgente* de suelos clasificados como no urbanizables para acoger vivienda barata. Más tarde, la 6/1998 y real decreto 4/2000, continuaron en esta línea constante que desde 1864 caracterizaba la legislación urbanística española.

De acuerdo con el carácter ostentoso (en el sentido vebleniano) de la vivienda que domina el mercado en esta época –ya no se trata de obtener un techo, sino un estatus–, en este período se ha producido una fuerte elevación de los precios de la vivienda, por la creación de un mapa urbano fuertemente expansivo y por la generación *espontánea* de una marcada segregación social.

La adquisición de nuevas viviendas por una parte significativa de la población urbana implicaba que las que poseían con anterioridad pasaban a ser ocupadas por adquirentes de menor capacidad adquisitiva (con el consiguiente filtrado social en zonas de suelo urbano consolidado), que, a su vez, dejaban libres otras que podían comprar estratos con menor poder adquisitivo, y así hasta un nivel inferior en el que las viviendas quedaban vacantes o eran alquiladas a población marginal: el crecimiento urbano, en consecuencia, de este período, se produjo a costa de generación de un parque apreciable de viviendas abandonadas, de una devaluación social del espacio urbano consolidado<sup>21</sup> y de una acentuación de la división social del espacio urbano.

Para que esta fase fuera posible, se hizo necesaria, como décadas antes había ocurrido en Estados Unidos, una liberalización de los créditos hipotecarios, con entrada de los grandes bancos en el negocio de los préstamos para la adquisición de vivienda popular, hasta entonces en manos solamente de las cajas y entidades vinculadas al estado. La liberalización del sistema financiero en los 80 y la introducción de medidas cautela-

---

<sup>21</sup> Y también una efectiva devaluación económica, puesto que, aunque una vivienda existente aumente su valor de cambio con el paso del tiempo por efecto del crecimiento mucho mayor de los precios de la vivienda que del IPC y los salarios, sustituirla por otra equivalente implicaría la anulación de esa ventaja.

res de disminución de riesgos en el negocio bancario, hizo que los bancos entraran a fondo en el mercado de los créditos hipotecarios para la compra de vivienda, hasta entonces en manos de las cajas de ahorros e instituciones de crédito estatales.

Como el parque residencial heredado del período del desarrollismo (venta de viejos pisos alquilados por los caseros, viviendas subvencionadas por el Ministerio de Trabajo...) era de una calidad francamente deficiente, y el medio urbano que se había conformado en España en el largo período de la industrialización (centros degradados, parcelaciones suburbanas no planificadas, poblados de absorción, polígonos, barrios sin dotaciones y con altísima densidad...) era igualmente pésimo, el aumento generalizado del nivel de vida y el fácil acceso al crédito hipotecario, unido a la disposición general de viviendas en propiedad ya amortizadas, facilitó en estos años 80 y primeros 90 un primer movimiento extenso de reubicación espacial, unido a una fuerte expansión urbana y al gran crecimiento de los precios que se conoció como el primer *boom* de la vivienda de 1987-1991.

Fernando Roch (2000) ha explicado las causas de este fenómeno, basado en la incorporación al precio de las viviendas compradas por los *readquirentes* del precio obtenido por la venta de la vivienda anterior, de acuerdo con el mecanismo de *ventas en cadena* que describíamos más arriba: para pagar una vivienda, cada familia no sólo hipotecaba su propia capacidad de ahorro, sino también la de la familia situada en el nivel social inmediatamente inferior que le compraba la que dejaba vacante, abonándole al contado un montante para cuya satisfacción también tenía que hipotecarse. De este modo, el precio de cada vivienda, equiparado al máximo que el adquirente estaba dispuesto a pagar, ya no era una función directa del nivel salarial (afectado por los tipos y plazos de interés), sino que añadía el sumando del precio de venta de la vivienda anterior, aumentando la diferencia de poder adquisitivo necesario para vivir en los diferentes sectores socio-residenciales en que virtualmente se dividía la ciudad, y, por tanto, la diferenciación social del espacio urbano.

La inversión en vivienda en los años del desarrollo había funcionado, en definitiva, como una acumulación de capital (en un sentido amplio de la palabra) a escala familiar.

### *Las ayudas a la vivienda*

En la actualidad, España, donde el 88% de las ayudas públicas directas a la vivienda se destina a subsidiar la compra, sigue

siendo un caso excepcional en la Unión Europea, donde las ayudas a la compra oscilan entre el 10 y el 25%, y sólo Suecia supera el 50% en este concepto, quedando, aun con todo, 26 puntos por debajo de España. Estos datos evidencian que el objetivo real del Estado no ha sido subsanar necesidades de vivienda, sino promover la industria de la construcción y el sector financiero hipotecario.

Paradójicamente, el apoyo a la compra elimina de las ayudas públicas a quienes realmente las necesitan, al requerir de los agraciados (hasta tal punto lo son, que pasan por un trámite de sorteo) una expectativa de ingresos mínimos. Durante los años 90, los de la hiperespeculación financiera y urbanística, y el hundimiento de la producción de viviendas protegidas, se desarrolló un paradójico debate que, dando la vuelta a la cuestión, atribuía este fenómeno a su falta de rentabilidad. Consecuentemente, el Estado y las Comunidades Autónomas, lejos de emprender una política de vivienda pública no rentable, emprendieron una constante, y siempre insuficiente, elevación de los precios de venta de la vivienda protegida, que la alejó definitivamente, si es que antes había estado cerca, de la coartada de su función social para evidenciar su función como subsidiación del sector bancario y de la construcción especialmente adecuada en momentos de ciclo descendente.

El plan de vivienda y suelo 2002-2005, precedido en el 2001<sup>22</sup> por una elevación de los precios básicos de venta contemplados por el plan 1998-2001, ha olvidado definitivamente toda coartada social para asumir las pretensiones de los promotores, eliminando la vivienda de régimen especial –para adquirentes de ingresos inferiores a dos millones y medio de pesetas, en el plan anterior<sup>23</sup>– y dejando, por lo que a la administración central se refiere, un único tipo destinado a adquirentes con ingresos ponderados máximos de cinco veces y media el salario mínimo interprofesional (equivalentes a los cinco millones y medio de la vivienda protegida de precio máximo en el plan 1998-2001), los destinatarios de la mayor parte de las viviendas protegidas cons-

---

<sup>22</sup> Real decreto 115/2001.

<sup>23</sup> Eliminación de las ayudas específicas estatales, aunque sigue siendo posible que las Comunidades Autónomas destinen fondos propios a este tipo de viviendas para usuarios con menos capacidad adquisitiva; para este caso, la norma estatal prevé, en la disposición adicional cuarta, que la calificación como vivienda de régimen especial de viviendas destinadas a usuarios con renta familiar menor a 2'5 veces el salario mínimo se beneficiará con la aplicación del tipo de IVA superreducido del 4%.

truidas en las últimas décadas. No cabe mejor demostración de que la inversión pública en materia de vivienda no se destina a satisfacer las necesidades de quienes tienen reales carencias económicas para acceder al disfrute de una, sino a posibilitar que compren viviendas nuevas familias cuyos ingresos les permitirían perfectamente acceder al mercado de la vivienda *de segunda mano*, al del alquiler o, simplemente, seguir viviendo donde lo habían hecho hasta el momento.

Los teóricos objetivos primitivos de la financiación pública de la vivienda (permitir disponer de vivienda a la demanda insolvente) se ocultan muy tenuemente por un poco camuflado fomento del acceso a la primera vivienda en propiedad de personas que carecen de capital inicial (no *pobres*, sino *jóvenes*), de modo que luego puedan continuar desempeñando su función de consumidores en el mercado residencial normal.

Esta concepción de la política de vivienda como tómbola tiene una larga historia en España, estrechamente vinculada al tipo de régimen político que le sirvió de caldo de cultivo. Desde un principio, se trató de financiar el acceso del mayor número de personas a la condición de propietarios (*hacer de cada operario un propietario* era un objetivo explícito de la política social del franquismo), con fines evidentes de disminución de la tensión social<sup>24</sup> y extensión de la población dependiente del Estado, de hecho o expectante (y tanto la financiación del ladrillo como la del propietario se han asociado a la obra nueva).

Así se ha llegado a una situación en la que los aspirantes a beneficiarios de las ayudas estatales (salvo el supuesto aparte de los indigentes) aspiran abiertamente a un subsidio de partes significativas del coste de una vivienda en propiedad, al tiempo que la mayor parte del gasto público en vivienda es patrimonializado privadamente para escapar a su supuesta finalidad social nada más consumarse. Sólo en este contexto ideológico, que los

---

<sup>24</sup> No sólo porque el endeudamiento a largo plazo del adquirente le obliga a una actitud laboral sumisa y a la realización de horas extraordinarias, sino porque la propiedad inmueble, aun en régimen horizontal, le anima a contarse entre *los que tienen algo que perder*. Con una argumentación que sigue la línea iniciada por las sociedades *filantrópicas* de la segunda mitad del XIX, en el XXI Congreso de la Unión Internacional de la Propiedad Industrial y Urbana celebrado en 1960 se dijo que «el Congreso constata el desenvolvimiento de la *co-propiedad* en numerosos países, considerándolo como una medida de defensa del Cuerpo Social contra la colectivización del alojamiento, estando convencido de que los dueños de apartamentos se encontrarían al lado de los propietarios en las luchas que se avecinan en defensa de la libertad económica» (cfr. Capel 1975:134).

españoles hemos mamado, puede explicarse que se acepte sin sonrojo la equiparación del tan citado derecho a la vivienda a un derecho al acceso a la propiedad previo al matrimonio.

Estos objetivos ocultos explican la tendencia a la desaparición del régimen especial de protección<sup>25</sup> y la aparición de un tipo específico de protección destinado a viviendas percederas menores de 70 m<sup>2</sup> para adquirentes que accedan por primera vez al mercado de la vivienda en propiedad: el decreto aragonés 189/1998, de 17 de noviembre, se refiere expresamente a ellos, añadiendo la condición de que estos primeros adquirentes no hayan superado los 30 años de edad. Al sector promotor le interesa que los jóvenes sean ayudados por el Estado para que compren un producto percedero –la vivienda mínima–, aun cuando resulta discutible que sean estos jóvenes los más necesitados de vivienda, e incluso que les interese limitar su capacidad de búsqueda de empleo por una vivienda en propiedad. Es el mercado el que necesita a los jóvenes.

### *La penalización del alquiler*

En los años 80, la legislación de alquileres desechó el anterior principio (puramente teórico) de beneficio al más débil y optó por proteger desproporcionadamente a los propietarios de viviendas en alquiler, sin apenas consideración de los intereses de los inquilinos. El real decreto-ley 2/1985, sobre medidas de política económica, más conocido como *decreto de liberalización de alquileres* o *decreto Boyer*, dejó libertad a arrendador e inquilino para pactar la duración del contrato y eliminó el carácter obligatorio de la prórroga forzosa en contratos de arrendamientos urbanos. Los resultados de este decreto no fueron tampoco los esperados, especialmente porque en España, a diferencia de otros países europeos, no existía un sector representativo de alquileres públicos; se provocó una gran inestabilidad para los inquilinos, debido a que, como era de esperar, la libertad de plazos se tradujo inmediatamente en la generaliza-

---

<sup>25</sup> Aunque es innegable que unos ingresos familiares ponderados de 2'5 veces el salario mínimo interprofesional (o dos millones y medio de pesetas, en el plan 1998-2001), tope de los destinatarios del régimen especial, no son suficientes para acceder a una vivienda nueva equivalente en el mercado libre, hay que preguntarse por la protección que merecen quienes perciben ingresos significativamente inferiores (los pobres propiamente dichos), a quienes la normativa estatal en materia de vivienda ni siquiera contempla.

ción de los contratos por plazo de un año no prorrogable, lo que permitía a los arrendatarios disponer de la vivienda cada doce meses y volver a pactar su renta, con independencia de los solos índices de aumento del coste de la vida; esto, a su vez, incitó una gran inflación del mercado del alquiler, que agravó sus consecuencias por coincidir la segunda mitad de los 80 con un período de gran elevación de precios en el mercado inmobiliario; el *decreto Boyer* contribuyó no poco a esta elevación, al hacer huir del alquiler a cuantos inquilinos se lo podían permitir para optar por una vivienda en propiedad, cuyo precio, en combinación con los cauces financieros, podía subir en consonancia con los alquileres.

El efecto sumado de sucesivas regulaciones en todo caso desalentadoras llevó en España a una presencia del arrendamiento en el sector de la vivienda que es mínima en comparación con la propiedad y con la situación en otros países de la Europa occidental: en 1989, en España se destinaba al alquiler el 11'80% del parque de viviendas permanentes, frente al 37% de Gran Bretaña, el 38% de Francia o el 58% de Alemania. Es un tópico atribuir este desfase a unos atavismos rurales que producen apegos irracionales por la propiedad inmueble; pero tal justificación se viene abajo si se piensa que, en 1981, se dedicaba al alquiler el 20'80% del total de las viviendas habituales, y que, en 1970, la cifra llegaba al 30%.

Después de 1985, el mercado de alquileres quedó polarizado en dos grupos: por un lado, unos viejos alquileres muy bajos e inamovibles, y, por otro, unos nuevos alquileres (del orden de un 20% del total en 1994) excesivamente altos, inestables y carentes de control. En cualquier caso, el mercado del alquiler en España es un sector marginal con vocación precaria, cuyo fracaso atestigua el hecho de que no existan en nuestro país empresas dedicadas a la construcción y explotación de viviendas arrendadas. La reglamentación de 1985 y la gran revalorización de los inmuebles urbanos de estos últimos años, a un ritmo muy superior al de los salarios, ha provocado tal aumento de los alquileres que puede decirse que el alojamiento permanente en régimen de inquilinato ha desaparecido como opción para la gran mayoría de las familias; sólo los altos precios de compra ha obligado a algunas de ellas a instalarse provisionalmente en viviendas alquiladas en condiciones difíciles, bien de precio, bien de calidad. Por si fuera poco, la reforma de la legislación de alquileres anunciada desde 1990 por el Ministerio de Obras Públicas, con las vacilaciones y la confusión que prevalecieron

desde ese año a finales de 1994, todavía retrajo más el mercado, por la incertidumbre de propietarios e inquilinos.

A la mínima representación del mercado residencial en alquiler contribuyó no poco el agravio fiscal de la vivienda arrendada en relación con la comprada; si el régimen fiscal español de la vivienda es, en términos generales, muy regresivo, favoreciendo a quienes cuentan con mayores ingresos, en el sector de la vivienda de alquiler, el sistema tributario no contempla prácticamente trato favorable alguno, a diferencia de lo que sucede en otros países de la Unión Europea. El hecho de que, en un contexto de elevados precios de la vivienda, el alquiler resulte la forma más accesible de disfrute de una vivienda para los nuevos hogares con ingresos familiares por debajo de la media, pone de manifiesto una regresividad evidente en el trato de las familias que alquilan frente a las que adquieren, lo que contribuye a explicar la escasa presencia en nuestro país de la tenencia en alquiler más que cualquier pretendida razón sociológica.

Ocurre también que las ayudas públicas se concentran en la ayuda directa a la vivienda en propiedad. Las ayudas fiscales al acceso a la vivienda en propiedad hacen ilógica económicamente la decisión de alquilar frente a la de invertir, a igualdad de coste: queda reducido así el alquiler a tipos de usuarios singulares (situaciones transitorias, población marginal sin posibilidad de sufragar una entrada, alquileres viejos), no pudiendo considerarse una opción generalizable. La tendencia favorable a la vivienda en propiedad es una constante en los países occidentales, pero difícilmente con la intensidad con que se manifiesta en España.

### *La penalización de la rehabilitación*

La Constitución otorga la competencia exclusiva en materia de vivienda a las comunidades autónomas, que la asumieron en todos los casos a través de sus respectivos estatutos de autonomía. La sentencia 152/1988 del Tribunal Supremo estableció que el estado carece de competencias en materia de vivienda, pero tiene la capacidad de intervención en el sector a través de su política económica; las comunidades autónomas tienen la competencia para la ejecución de la política estatal, adaptándola a sus necesidades específicas, así como para establecer políticas de vivienda propias financiadas con sus propios recursos. Consecuentemente, desde 1992 el estado



aprueba planes cuatrienales de vivienda que las comunidades complementan con otros específicos, en los que, previo convenio de cada una con el ministerio del ramo (en la actualidad, el de Fomento), se concreta la ejecución de la planificación estatal en materia de vivienda y se añade aquella que la propia comunidad financia con fondos propios.

Las diversas normas autonómicas sobre ayudas a la rehabilitación no presentan diferencias significativas: unas dan unos pocos puntos más a las ayudas estructurales, otras –las de las regiones más pobres– contemplan la autoconstrucción, otras aún conceden relevancia a la vivienda rural o a la mejora de la infravivienda. Pero todas ellas concentran las ayudas a la rehabilitación en algunos de los siguientes capítulos<sup>26</sup>:

- a) Viviendas en áreas rurales o de montaña.
- b) Actuaciones en áreas urbanas degradadas y de interés histórico.
- c) Edificios y conjuntos catalogados.
- d) Polígonos residenciales de promoción pública.
- e) Edificios con daños estructurales, con especial atención (Cataluña, Aragón) a los edificios dañados por aluminosis.
- f) Mejora de la infravivienda.
- g) Adecuación de viviendas a usuarios minusválidos.
- h) Viviendas arrendadas destinadas al alquiler.
- i) Mejoras de viviendas de titulares ancianos.
- j) Mejora del rendimiento energético o las instalaciones.

En general, los programas de ayudas a la vivienda promulgados por las comunidades autónomas denotan una pronunciada marginalidad de las ayudas a la rehabilitación en relación con la obra nueva, de acuerdo con la tendencia general de la política española de ayudas a la vivienda desde sus orígenes.

El grueso de las ayudas se dirige a situaciones excepcionales, imposibles de equiparar a la «vivienda normal» en la medida en que lo son los supuestos de las ayudas al acceso a la propiedad de la vivienda, especialmente si se considera el gasto indirecto del Estado a través del IRPF. En segundo lugar, las ayu-

---

<sup>26</sup> Todo este capítulo aparece tratado con mayor detenimiento en Betrán 2001.

das que se arbitran –y aquí la comparación con el apoyo a la adquisición es sangrante– son extremadamente reducidas, superando muy raras veces (exceptúese la vivienda rural) el millón o incluso el medio millón de pesetas por vivienda. Frecuentemente, se traducen en subvenciones a fondo perdido que se hacen efectivas –con habituales retrasos– tras la finalización de las obras, lo que dificulta su disfrute por personas con dificultades de liquidez.

Por otro lado, los planes cuatrienales de vivienda de las comunidades autónomas no completan las carencias de los estatales, sino que siguen sus mismas líneas y las refuerzan. Al igual que los planes estatales, todos los planes autonómicos apoyan la vivienda de obra nueva, la construcción para la venta y la promoción privada profesional. Nunca hay, ni de lejos, una carga del peso de los programas de vivienda pública sobre la rehabilitación, a la manera, por ejemplo, de Dinamarca o de Italia.

Sólo Andalucía ha desarrollado una normativa y una práctica de apoyo a la rehabilitación más ambiciosas, haciendo un pilar importante de su política de vivienda la recuperación de edificios en áreas urbanas centrales para poner las viviendas a disposición de la población más necesitada en régimen de alquiler, normalmente mediante actuaciones de iniciativa pública. El sociólogo Luis GONZÁLEZ TAMARIT (1996), Jefe del Servicio de Viviendas de la Junta de Andalucía, ha descrito esta política pública de vivienda como un instrumento de recuperación de la ciudad histórica y de intervención social, mediante:

- la reutilización de una parte significativa del patrimonio arquitectónico para el uso de vivienda social;
- la definición de una política demográfica y social que asegure, a través de la residencia, un contrapunto equilibrado a las tendencias del mercado, que suelen manifestarse a través de la despoblación, la sustitución social y funcional, la expulsión a la periferia de los habitantes tradicionales y el empobrecimiento social y funcional de la ciudad histórica; y
- la contribución a la consolidación o reconstrucción de un tejido social caracterizado por la diversidad social y funcional, en el que, a través de la emergencia y resolución de las necesidades de la población residente se pueden plantear proyectos más equilibrados de intervención en la ciudad histórica (en términos urbanísticos, de infraestructura, espacio público, equipamientos y actividades económicas).

## Panorama de la ayuda a la rehabilitación en España: el gasto público en vivienda

De acuerdo con un informe del Parlamento Europeo de diciembre de 1996 sobre política de vivienda de los estados miembros de la UE, España, con un gasto público en vivienda oscilante durante los 90 en torno a 0'95-1'00 puntos del PIB, es uno de los países con menor atención por parte del estado a esta materia. El informe clasificaba en cuatro grupos el tipo de vivienda de los 15 estados:

Holanda, Suecia y el Reino Unido se caracterizan por una intensa intervención pública; cuentan con los sectores de viviendas sociales de alquiler más extensos de la UE, y sus gobiernos dedican entre el 3'20 y el 4'10% del PIB a ayudas a la vivienda.

Austria, Dinamarca, Francia y Alemania mantienen extensos sectores de viviendas de alquiler junto a los parques de vivienda pública en arrendamiento. Sus estados gastan en vivienda entre el 1% y el 2% del PIB.

Irlanda, Italia, Bélgica, Finlandia y Luxemburgo forman un grupo dispar; todos tienen amplios sectores de viviendas en propiedad y sectores relativamente reducidos de vivienda pública en alquiler. Los respectivos gobiernos mantienen gastos públicos en vivienda que rondan el 1% del PIB.

España, Portugal y Grecia tienen sectores muy grandes de viviendas en propiedad, sectores mínimos de viviendas sociales en alquiler y, al menos hasta fecha reciente, sectores privados de vivienda en alquiler de baja calidad y en declive. Estos estados gastan en vivienda menos del 1% del PIB.

A esta reducida inversión pública, se añade una serie de elementos que hacen de la política española de vivienda un ejemplo caracterizado por su falta de sentido social.

Hay que advertir sobre la muy diferente composición del gasto público español. Los presupuestos generales del estado del 2001 prevén un gasto directo (esto es, ayudas directas, canalizadas a través de los planes de suelo y vivienda del estado y de las comunidades autónomas) de sólo el 18'09%, mientras que el 81'91% es gasto indirecto, realizado a través de desgravaciones y deducciones fiscales. En otros países de la UE, la relación entre ayudas directas e indirectas se invierte, con dominio amplio de las primeras.

El hecho de que la ayuda a la vivienda más importante en España sea la fiscal, a través, sobre todo, del IRPF, tiene consecuencias que hay que analizar. Una de ellas, algo matizada desde hace dos años, es su regresividad, ya que no sólo no

ayuda más a quienes más lo necesitan, sino que es mayor cuanto más cara es la vivienda. Actualmente, la ayuda se concreta en una deducción de la cuota por inversión en la vivienda habitual, ya en forma de adquisición de la propiedad, ya de rehabilitación, equivalente a un porcentaje de la inversión en el ejercicio, con un tope de inversión de 1.500.000 pesetas; esto favorece la inversión con financiación ajena, caso en el que puede repetirse la deducción cuantos años dure la amortización del préstamo, con topes para la adquisición de 300.000 pesetas cada uno de los dos primeros años (el doble, en el caso de matrimonios con declaración separada), y 262.500 los restantes. A diferencia de la reducida compensación fiscal por arrendamiento de la vivienda habitual, para esta deducción no existen límites de ingresos del contribuyente.

Otra consecuencia de la descompensación a favor del gasto indirecto es que la ayuda fiscal privilegia esencialmente la adquisición y no discrimina la vivienda libre de la protegida: más aún, se destina esencialmente a ayudar a la compra de vivienda libre. Con base en sucesivos análisis de los presupuestos generales del Estado realizados a mediados de los años 90 (cuando la proporción entre gasto directo e indirecto era de 30 a 70), el arquitecto José León Paniagua, calculó que sólo el 26% del gasto público español en materia de vivienda se dirige a la vivienda protegida, mientras que un 74% es ayuda a la adquisición de vivienda libre; hoy el balance es más favorable a esta última.

Este tipo de ayudas acaba contribuyendo de una manera indirecta, pero infalible, al aumento del precio de la vivienda, ya que no suponen otra cosa que el aumento de la capacidad de gasto del adquirente, automáticamente trasvasado al promotor y, finalmente, al propietario del suelo. No se trata, en definitiva, más que de una subvención indirecta a los fabricantes de viviendas.

Una última consecuencia es que la política de vivienda es, en lo fundamental, una política estatal que se realiza al margen de los planes de vivienda. La parte del gasto público que realmente se transfiere a las comunidades autónomas es muy pequeña (en 1994, sólo el 13% del gasto público total) y la capacidad de éstas para ejercer su teórica competencia resulta, por consiguiente, extremadamente limitada.

La rehabilitación, y no se diga el mantenimiento, tienen ayudas insignificantes: en 1996, sólo el 5% del gasto público en vivienda se dirigía a ayudas a la rehabilitación. Para formarse una idea del orden de magnitudes, baste pensar que en Italia, con

carácter general, la ley estatal 179/1992 establece un mínimo para la rehabilitación del 30% del gasto público total en vivienda, que varias regiones han elevado hasta valores del 40-50%. Y las ayudas a la rehabilitación y al mantenimiento son las que pueden beneficiar a titulares actuales de viviendas (es decir, directamente a sus usuarios), mientras que las ayudas a la obra nueva se dirigen mayoritariamente a promotores profesionales que las fabrican para su venta.

A esta política pública corresponde una situación del sector que, en sus términos generales, no es más halagüeña. En el momento actual, la media en la UE de obras de rehabilitación en relación con el conjunto de las obras de edificación emprendidas es del 45%; en España, con un parque residencial muy reciente —el mayor número de viviendas construidas después de 1981 tras Holanda y Grecia—, solamente corresponde a la rehabilitación un 16-18% de las obras de edificación (SAN MARTÍN 2000: 193).

Consecuentemente, el parque residencial español presenta unas características peculiares que demuestran la íntima vinculación del excesivo peso de la especulación inmobiliaria y el consiguiente sobredimensionamiento del sector de la construcción con el deterioro de la edificación histórica: en Alemania, un 33% de las viviendas existentes en 1991 estaban construidas antes de 1945, porcentaje que subía al 43% en Francia, al 45% en Portugal y al 50% en Bélgica y Gran Bretaña. En España, ese índice era del 20%; en las ciudades mayores de 500.000 habitantes, sólo el 7% de los edificios residenciales son anteriores al siglo XX, causa de su característico aroma desarrollista y vulgar: en 1950, en España había casi 3'5 millones de edificios residenciales anteriores a 1900, que han ido desapareciendo, de forma más o menos constante en el tiempo, hasta no ser en 1991 más que 913.992, a pesar del acentuado crecimiento simultáneo del parque de viviendas. En el otro extremo, el 44% de las viviendas españolas eran en esa fecha posteriores a 1971, mientras que esa presencia era sólo del 26% en Francia, del 22% en Italia, el 18% en Alemania o el 15% en Gran Bretaña.

Sumario cotejo de las ayudas directas a la rehabilitación y a la obra nueva

Si, olvidado el gasto fiscal, se estudian las ayudas directas, se revela el raquitismo estructural de las ayudas a la rehabilitación en España, en relación con las otorgadas a la compra de viviendas protegidas de nueva construcción. Mientras las primeras se reducen a unos cientos de miles de pesetas percibibles a obra terminada, las segundas se producen por adelantado y suponen

la reducción de precio con respecto al mercado libre en varios millones, con añadidura de modos ventajosos de financiación.

Nos centraremos para nuestro breve análisis en Aragón, una comunidad que no es excepcional en este sentido. En esta región, una vivienda de régimen especial tiene un precio de venta de 104.018 pesetas/m<sup>2</sup>, una de precio básico, de 115.575 pesetas/m<sup>2</sup>, y una de precio máximo, de 144.469 pesetas/m<sup>2</sup>, con el añadido de las ventajas financieras reguladas por el decreto autonómico, en las que ahora no viene al caso entrar.

El precio medio de la vivienda nueva en Zaragoza, según el informe de coyuntura inmobiliaria elaborado por Tecnigrama en abril del 2001, oscila entre las 219.492 pesetas/m<sup>2</sup> en Torrero-La Paz y 442.947 pesetas/m<sup>2</sup> en el centro (con mínimo absoluto de 201.085 pesetas/m<sup>2</sup> en los barrios rurales del sur). En ACTUR, el precio medio por metro cuadrado es de 244.802 pesetas, aproximadamente el doble del precio de una vivienda protegida de nueva planta, lo que demuestra:

- La gran ventaja teórica que la normativa otorga a la compra en relación con la rehabilitación: una vivienda de precio básico de 90 m<sup>2</sup> costaría 12 millones menos que una libre equivalente.
- La causa de la reducción real acelerada del número de viviendas protegidas promovidas. Por lo que hoy se sabe, el plan estatal de suelo y vivienda 1998-2001, el 31 de julio del 2000 sólo se había cumplido en un 7'50% de sus previsiones –5.774 viviendas de las 77.073 previstas (un 11% en Aragón: 335 de 3.050).
- La lógica de la frecuencia de fraudes en su comercialización, favorecidos por el reconocimiento al promotor particular de la capacidad de seleccionar a los beneficiarios de las ayudas públicas, lo que explica que a veces se exijan importantes entregas de dinero negro (en abril del 2001, se hizo público que en un número indeterminado de promociones de Parque Goya se habían exigido cantidades que casi duplicaban el precio teórico).

Hay que advertir que, actualmente y al menos en las ciudades, no es exagerado considerar que esta reducción millonaria de precio, en una proporción muy significativa, se debe a inversiones públicas y no a una reducción del beneficio del promotor, ya que las promociones de vivienda protegida tienden a situarse en suelos procedentes del patrimonio público, admitida la impo-

sibilidad de absorción por el producto de las repercusiones de suelo consiguientes al «mercado libre». Vendiendo las viviendas construidas sobre ese patrimonio público de suelo a un precio igual a la mitad del precio del mercado, se está regalando a los agraciados la otra mitad.

Si reducida es la ayuda a la rehabilitación en relación con la obra nueva, considerada caso a caso, no menos reveladoras son las cifras globales extendidas a la Comunidad Autónoma o al país.

El plan de vivienda de Aragón 1998-2001 se diseñó sobre la hipótesis de 21.129 actuaciones en total (unos 123.400 millones de pesetas), de las que se preveía que fueran de rehabilitación 3.900 (frente a 10.170 de viviendas protegidas en venta, por ejemplo, o 2.400 actuaciones de suelo). (Hay que contar, aparte, unas 4.000 actuaciones de reparación de lesiones estructurales, con un gasto de unos 4.580 millones, considerando las aportaciones del ISVA y del Ministerio de Fomento).

La mayor parte de este gasto público de 128.000 millones se dirige a la vivienda de obra nueva y, más específicamente, a la financiación de créditos, que acapara 102.000 millones otorgados por el Ministerio, a los que aún se suman otros 15.000 millones, también estatales, para subsidiación de cuotas mensuales de los préstamos. Quedan sólo unos 11.000 millones para subvenciones a fondo perdido (todas las ayudas a la rehabilitación lo son), de los que 4.580 corresponden a ayudas a la rehabilitación de edificios con lesiones estructurales, y 6.400 al resto de subvenciones, ya en beneficio de la rehabilitación, ya de determinadas formas de obra nueva para venta o alquiler.

Los datos estadísticos que a escala estatal reflejan la composición de gasto público en vivienda, que resumíamos más arriba, ratifican la impresión obtenida en una visión próxima sobre la descompensación entre las ayudas a la construcción de nuevas viviendas y las ayudas a la rehabilitación del parque existente, y, por otro lado, entre las ayudas al acceso a la propiedad y las ayudas al alquiler.

Y hay que observar, por añadidura, que la gran diferencia de gasto público en ayuda a la nueva obra con respecto a la rehabilitación se acompaña con el gasto exigido por la construcción y el mantenimiento de nuevas infraestructuras y nuevos equipamientos.

Lo dicho lleva a concluir que el plan estatal de suelo y vivienda 1998-2001, y con él sus homónimos autonómicos, prescinden llanamente de la relación entre vivienda y ciudad, asociando en lo esencial el disfrute de la vivienda a la propiedad en detrimento del alquiler, a la adquisición en detrimento de la con-

servación y la mejora de la vivienda propia, y a la obra nueva en detrimento de la rehabilitación y el mantenimiento.

Las propias políticas urbanísticas y de «ayuda» a la vivienda que han desarrollado las administraciones públicas españolas durante el último medio siglo están en el origen del estado de deterioro que supuestamente pretenden solucionar. Con una implacable lógica económica, políticas inadecuadas incrementan el problema que dicen combatir, hasta el punto de que si nunca lo hubieran hecho es posible que tampoco fueran necesarias. La paradoja, que no es privativa de España, ha sido observada en los últimos veinticinco años con frecuencia, promoviéndose algunas políticas novedosas empeñadas en frenar el giro del círculo vicioso e invertir su sentido.

## Conclusión

Como resultado de la política de vivienda que se ha expuesto hasta aquí, España es hoy el país europeo con un parque de viviendas más abundante (148 por cada 100 hogares) y uno en los que más viviendas se siguen construyendo cada año (casi un 13% en el decenio 1981-1991), a pesar de tener la segunda menor tasa de natalidad del mundo<sup>27</sup>. Según el *Anuario estadístico* del Ministerio de Fomento, España es también el país de la Unión Europea con mayor número de viviendas vacías<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> El número de viviendas por cada cien hogares es significativamente inferior en los países que siguen al nuestro en el registro, de nuevo alineados en orden más o menos inverso a su riqueza: Grecia tiene 142; Portugal, 136; Italia, 122; Francia, 120; Luxemburgo, 106; Irlanda, 104; Reino Unido y Dinamarca, 102; Alemania, 97; Holanda, 96, etc. El turismo no es la única causa del exceso residencial español, ya que, eliminadas las segundas residencias, España mantiene el primer puesto con una considerable diferencia: 126 viviendas por cada cien hogares, frente a 115 en Portugal, 109 en Francia, 96 en Holanda o 92 en Gran Bretaña.

<sup>28</sup> Si en la última década del siglo XX España tenía ya el número de viviendas abandonadas mayor de Europa y la actividad rehabilitadora menor, en estos últimos años de auge inmobiliario la situación tiende a agravarse: en el primer semestre del 2000, según datos de TINSA, las tasaciones de viviendas nuevas aumentaron en un 15% y las de terrenos en un 16'70%, mientras que las de viviendas usadas descendieron un 5'20%. Los datos sobre hipotecas registradas también demuestran una preponderancia muy marcada de los solares y de las viviendas en construcción sobre las ya construidas.

Todo revela una aceleración de la obsolescencia del parque residencial, cuya permanencia en uso y en el mercado tiende a disminuir, al igual que ocurre con otras mercancías en la sociedad de consumo.



La hiperactividad inmobiliaria española se manifiesta, una vez más, en la gran cantidad anual de transmisiones de propiedad de viviendas, de nuevo sin parangón en la Unión Europea: si en Italia cambió de propiedad en 1991 el 2'1% de las viviendas, en Dinamarca el 2'2%, en Francia, Holanda o Bélgica el 2'7%, en Irlanda el 3'6%, en Portugal el 4'1% y en Gran Bretaña el 5'5%, en España lo hizo nada menos que el 7% del parque de viviendas (NAREDO y MARCOS 2000:476). Esto da idea de la magnitud de los mecanismos movilizados en relación con la continua y desproporcionada expansión del suelo urbanizado en un país demográficamente estancado y sin una renta familiar singularmente elevada, pero con altísima presencia de la propiedad, donde la progresión de los precios de la vivienda se fundamenta en la incorporación a la capacidad adquisitiva de los compradores del producto de la venta de una vivienda anterior<sup>29</sup> (ROCH 2000: 439-441).

En los últimos quince años del siglo XX, las tendencias a la *sobreurbanización* del territorio a impulsos de la iniciativa privada se tradujeron en toda Europa en una sustitución de la ordenación de la actividad urbanística como actividad pública encaminada a la redistribución de rentas y a la reducción del coste de reproducción de la mano de obra, tal y como había quedado establecido tras el pacto urbano que acompañó al nacimiento de la economía regulada a principios del siglo XX<sup>30</sup>, por una ordenación cortada por el mismo patrón que la de cualquier otro mercado. Durante la última década del siglo XX, la regresión legislativa fue común en países como Gran Bretaña, Francia y, sobre todo, Italia y España.

El papel de la vivienda como bien de inversión forma parte estructural de su consumo en las sociedades desarrolladas contemporáneas, con especial intensidad en aquellas en las que las familias están expuestas a una menor desprotección por el Estado y vienen obligadas a garantizarse un porvenir estable por sus propios medios. El fenómeno se explica por la estrecha y necesaria vinculación del modelo de crecimiento acelerado a la generalización de la vivienda en propiedad. Después de la II Guerra Mundial, la propiedad de la vivienda urbana comenzó a crecer aceleradamente en toda Europa, hasta llegar a imponerse en un cuarto de siglo al al-

---

<sup>29</sup> De ahí que Estados como el español fomenten el sector subvencionando la primera compra de viviendas por jóvenes que luego podrán venderlas para acceder al mercado libre.

<sup>30</sup> Y especialmente tras la entronización del fordismo por el keynesianismo después de la II Guerra Mundial.

quiler en casi todos los países. En la década de los 90, caracterizada por la reducción del gasto social y la precarización del empleo en toda Europa, la propiedad de la vivienda se estimuló en todo el continente<sup>31</sup>, fomentada por un período de bajos tipos de interés que aumentó la capacidad financiera de los adquirentes.

El auge de la propiedad fue especialmente pronunciado en los países europeos menos ricos y en los que tenían sistemas económicos más privatistas, siendo menos apreciable ahí donde el estado del bienestar estaba más desarrollado y la gente confiaba en un mercado controlado de alquileres. Correlativamente, en los países y períodos en que se producían altas tasas de inflación o se debilitaban los mecanismos de protección social, la propiedad tendía a crecer.

De ahí que los mayores índices de vivienda en propiedad se den en países con escaso gasto público en servicios sociales y bienestar (Islandia –propiedad del 83% de las viviendas en 1990, Irlanda –81%–, Grecia –77%–, España –76%–, Reino Unido –68%– o Italia –67%–), en países con alta tasa de desempleo (España, Finlandia –67%–, Islandia, Italia, Bélgica –63%–). En cambio, en países con un bienestar consolidado y una percepción relativamente alta de seguridad por la población, la propiedad de la vivienda se ha impuesto mucho menos; así ocurre en Suiza –30% de vivienda en propiedad en 1990–, Alemania occidental –38%–, Suecia –42%–, Holanda –44%–, Dinamarca –51%–, Francia –54%– y Austria –55%– (DOLING 2000: 251-265)<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> En otros países, con liquidación desde los años ochenta del parque de viviendas públicas en alquiler, dentro de un contexto de privatizaciones generalizadas con pretexto de sanear el déficit de la administración. En ocasiones, se han demolido barrios enteros de viviendas públicas de alquiler construidos entre 1945 y 1970, al amparo de endebles argumentos pseudosociológicos que atribuían al medio arquitectónico –la arquitectura corbuseriana característica del período keynesiano– una tendencia a la delincuencia por parte de los beneficiarios de viviendas públicas.

<sup>32</sup> No influyen poco en estas cifras las diferentes regulaciones sectoriales del acceso a la propiedad y del alquiler, que en Alemania, por ejemplo, es por sistema indefinido.

Pero no hay que hacerse ilusiones: aun con diferente intensidad, la propiedad tiende a monopolizar el objeto del deseo, reduciéndose el alquiler a quienes carecen de otra opción. En situaciones tan favorables a este modo de tenencia como la vienesa, con un gran parque de viviendas públicas de buena calidad para el arrendamiento, en agosto del 2001 se anunciaba en las estaciones del metro una promoción de diecinueve apartamentos de 50 a 70 metros cuadrados con el reclamo «Klein aber mein», «pequeño, pero mío».

En países como España (donde la propiedad ha crecido desde el 45'90 por ciento en 1950 al 78'40 por ciento en 1991) la adquisición de la vivienda ha sido una respuesta a la falta de alternativas públicas fiables, y se ha percibido como una inversión del excedente de ingresos (posible a partir de cierto grado de desarrollo económico) para garantizar del modo más seguro que se conoce el ahorro frente a la inflación, y para asegurar el futuro en contextos de inseguridad<sup>33</sup>.

Pero la asimilación de la vivienda a un bien de inversión, con la consiguiente tendencia alcista de los precios, y de la cuestión de la vivienda a un mercado financiero, implica la profunda marginación de quienes no tienen la suficiente capacidad económica para comprar, carentes de interés para el sistema. En el mejor de los casos, serán receptores de precarias ayudas sociales, entendidas como beneficencia, como caridad, pero no merecerán la atención de las políticas de vivienda<sup>34</sup>.

Al terminar el siglo, en diversos países, sobre todo de la Europa del norte, comenzaron a manifestarse los problemas asociados a esta tendencia: sobreendeudamiento de las familias, con reducción de su capacidad de consumo en otros productos; aumento de la tensión (*strees*), por las dificultades para satisfacer la deuda durante largos períodos, especialmente en coyunturas de aumento de los tipos de interés; frecuentes pérdidas de la propiedad por impago de hipotecas; desorden del crecimiento urbano, etc.

---

<sup>33</sup> Ahí queda el problema de la incompatibilidad última de la persistencia de la seguridad de las inversiones inmobiliarias con situaciones de constante expansión urbana sin crecimiento demográfico, basada en el mecanismo de obsolescencia y devaluación precipitadas. La cuestión es de amplio alcance en la economía tardocapitalista, que exige la confianza inversionista de la gente para seguir funcionando: los consumidores y los inversores deben creer que las acciones, los fondos o el suelo continuarán revalorizándose eternamente. Para mantener la construcción social de las expectativas que permiten al capital ficticio convertirse en real, el estado y los medios deben inyectar un permanente optimismo (Harvey 2000:125-126); por eso, el pesimismo, el catastrofismo o el tremendismo —que de todas estas maneras se llama a no comulgar con ruedas de molino— son las nuevas bestias negras.

<sup>34</sup> La vivienda va dejando de considerarse en Europa, desde un punto de vista cuantitativo, como un problema de interés público, ante la solvencia mayoritaria de la población para acceder al mercado libre y la evidencia de un stock residencial no sólo suficiente sino sobredimensionado. En los últimos años, en muchos países de la UE se va imponiendo el criterio de abandonar el subsidio del acceso a la vivienda a cambio de políticas de apoyo a la demanda más necesitada (insolventes, inmigrantes, ancianos, minusválidos, mujeres solas...), concebidas como una especialidad de las políticas de bienestar social (Priemus 2000: 270).

Durante el período en que se generalizó la propiedad de la vivienda y se disparó su producción, se verificó un notabilísimo incremento de su precio medio, con la subsiguiente tendencia a los cambios relativamente frecuentes de residencia. En el período 1985-1996, en España se alcanzó en la tasa de incremento de precios más alta de la Unión Europea: un 213% (DOLING 2000: 263), todavía incrementado con mayor aceleración desde 1996 al 2000: según *Sociedad de Tasación*, mientras el aumento del IPC entre 1985 y el 2000 había rondado el 200%, el aumento del coste medio de la vivienda nueva en el mismo período había sido del 400% (*El País*, 30 de diciembre del 2000)<sup>35</sup>. También se duplicó, sobre poco más o menos, el precio medio de la vivienda en esa década en Italia, Irlanda, Holanda y Bélgica, países donde el incremento de la propiedad y del parque de viviendas había sido igualmente notable. A mediados de los 90, España era ya el tercer país del mundo, tras Japón y Holanda, en carestía de la vivienda, considerada en proporción a los salarios; su precio medio en 1995 era 6'5 veces el salario medio, cuando, según datos de 1991, ese cociente era de 3'8 en el Reino Unido, 3'4 en Francia, 2'4 en Suecia o 2'8 en los Estados Unidos.

El gran encarecimiento de la vivienda en los 90 se relaciona con los movimientos del sistema financiero y con los esfuerzos de las familias por procurarse distinción social en un sistema económico inseguro: el desmantelamiento del Estado del bienestar no sólo exige a cada individuo colocar su dinero en las inversiones financieramente más rentables y seguras (vivienda en propiedad), sino también en las más rentables socialmente, comprando la vivienda más cara en la urbanización más selecta que le sea posible, lo que impulsa la demanda hacia arriba, con paralelos incrementos de los precios y de la segregación urbana (y el consiguiente perjuicio para el centro consolidado). Si la sociedad estamental no necesitaba la división social del espacio, la capitalista la exige y la postfordista la radicaliza.

Desde 1985, el precio de la vivienda creció más en aquellos países en los que se produjo más vivienda de obra nueva y se rehabilitó menos: Irlanda, Italia y España.

Como se ha visto a lo largo de este trabajo, existe una correlación positiva entre actividad inmobiliaria, propiedad y precarie-

---

<sup>35</sup> Al valorar estos datos, hay que considerar que se refieren a la media de precios en transacciones inmobiliarias, sin considerar el precio que tendría el parque inmovilizado ni reflejar la complejidad de un mercado esencialmente caracterizado por su segmentación.

dad de la ciudad consolidada: el crecimiento de la primera por efecto del crecimiento de la segunda provoca necesariamente el deterioro de la ciudad vendida en fases anteriores.

Y este deterioro progresivo obliga a quienes poseen ya una vivienda a trasladar periódicamente su residencia, amenazado con atrapar en la cadena de la devaluación patrimonial y social a quienes no sean capaces de multiplicar su inversión. La obsolescencia precipitada del suelo ya urbanizado produce un incremento del riesgo en familias que creían resuelto su problema.

Para superar este círculo vicioso, es necesario un replanteamiento a fondo de la relación entre urbanismo y vivienda, entre creación de nuevo suelo urbano y mantenimiento del existente, y entre ayudas a la compra y ayudas al alquiler y al mantenimiento de las viviendas ocupadas o la recuperación de las desocupadas. Es necesario incardinar una política global de vivienda en una política de la ciudad, llevando las intervenciones públicas al centro y a los barrios, limitando el crecimiento urbano, realizando una adecuada gestión de los equipamientos, haciendo de la vivienda, y no de las grandes infraestructuras y obras-espectáculo, el eje de las políticas urbanísticas. Parafraseando a Vittorio Magnago Lampugnani, es necesario un *urbanismo de lo normal*, en lugar de un urbanismo entendido como organización del mercado del suelo o del espectáculo político.

Se acabó el tiempo de las concentraciones demográficas en las ciudades que obligaban a respuestas cuantitativistas casi improvisadas, con el único objeto de conseguir en el menor plazo posible y al menor costo el mayor número de viviendas. Las consecuencias de esos enfoques están hoy a la vista en las metrópolis españolas, con sus grandes bolsas de deterioro social y constructivo, efecto de actuaciones urbanísticas contraproducentes.

Hoy es exigible una política *cualitativista*, que analice los efectos de las actuaciones sobre el tejido urbano y social existente, y las dirija a conseguir el máximo beneficio en términos globales, resolviendo con la inversión pública al mismo tiempo asuntos indisociables que no admiten tratamiento separado, salvo que se quiera vestir un santo desnudando a otro. Las necesidades de vivienda, la integración social, los barrios vulnerables, la obsolescencia urbana o la conservación del patrimonio histórico son diversas formas de mostrarse el mismo problema.

La política de vivienda, que ha de ser al mismo tiempo una política de ayudas sociales, de centros históricos y de barrios, ha de definirse desde la realidad cotidiana, con unos criterios

rectores que deben ser muy distantes de los que inspiran al sector privado:

- a. guiados por el beneficio social y no por el lucro económico;
- b. en forma de pequeñas intervenciones insertas en tejidos sociales vulnerables, tendentes a la mayor integración arquitectónica y social, y no de grandes conjuntos suburbanos uniformes (Julio Alguacil escribía recientemente que, en el momento actual, suena a despilfarro social acometer programas de vivienda sin plantearse al mismo tiempo la adquisición de viviendas vacías);
- c. integrados en el entorno urbano, con rechazo de la implantación autista;
- d. aprovechando las dotaciones existentes, y no generando en otro lugar nuevas necesidades locales globalmente innecesarias;
- e. reforzando las relaciones sociales, y no debilitándolas;
- f. impulsando la rotación del parque edificado y no contribuyendo a la aceleración de su obsolescencia.

## Bibliografía

- BETRÁN ABADÍA, R. (2001): «La financiación de la rehabilitación residencial y el problema de la ciudad consolidada»; *La rehabilitación de viviendas. Desarrollo de las III Jornadas sobre Movimiento Vecinal de Izquierda Unida de Aragón*, pp. 17-63. Fundación de Iniciativas Locales; Zaragoza.
- BETRAN ABADÍA, R.y FRANCO HERNÁNDEZ, Y. (2000): «La vivienda en el barrio de Las Fuentes»; *La vivienda como integración social*, pp. 35-70 Ayuntamiento de Zaragoza; Zaragoza.
- CAPEL SÁEZ, H. (1975): *Capitalismo y morfología urbana en España*. Los Libros De La Frontera; Barcelona.
- CASTELLS, M. (1981): *Crisis urbana y cambio social*. Siglo XXI; Madrid.
- DE ARRESE, J. L. (1982): *Una etapa constituyente*. Planeta; Barcelona.

- DE TERÁN, F. (1978): *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)*. Alianza; Madrid, 1982.
- DOLING, J. (2000): «Tendencias en la propiedad de vivienda en Europa»; *Problemas de acceso al mercado de la vivienda en la Unión Europea*, pp. 249-268. Tirant lo Blanch; Valencia.
- HARVEY, D. (2000): «Reinventar la geografía»; *New Left Review* 5, pp. 107-126. Akal; Madrid.
- GONZÁLEZ TAMARIT, L. (1996): «Políticas alternativas de vivienda en Andalucía»; *Primer catálogo español de buenas prácticas*, vol.2, pp. 113-119. Ministerio de Fomento; Madrid.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (1993): *Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX*. Universidad de Valencia; Valencia.
- DE MIGUEL, A. (1975): *Sociología del franquismo*. Ediciones Éxito; Barcelona, 1978.
- NAREDO PÉREZ, J.M. y MARCOS GARCÍA, C. (2000): «Composición y valor del stock en viviendas»; *Vivienda y familia*, pp. 457-489. Visor-Fundación Argenteria; Madrid.
- PRIEMIUS, H. (2000): «Hacia una política de vivienda europea»; *Problemas de acceso al mercado de la vivienda en la Unión Europea*, pp. 269-278. Tirant lo Blanch; Valencia.
- RICHARDS, M. (1998): *Un tiempo de silencio. La guerra civil y la cultura de la represión en la España de Franco, 1936-1945*. Crítica; Barcelona, 1999.
- ROCA CLADERA, J. (1995): *Rehabilitación urbana. Análisis comparado de algunos países de la Unión Europea (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia y Portugal)*. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente; Madrid.
- ROCH PEÑA, F. (2000): «Algunas notas sobre el funcionamiento del mercado de la vivienda»; *Vivienda y familia*, pp. 417-442. Visor-Fundación Argenteria; Madrid.
- SAN MARTIN VARÓ, I. (2000): «Accesibilidad de la vivienda en los países del área euro»; *Problemas de acceso al mercado de la vivienda en la Unión Europea*, pp. 179-204. Tirant lo Blanch; Valencia.
- TAMAMES, R. (1994): *Introducción a la economía española*. Alianza Editorial-Ediciones del Prado; Madrid.
- VILLAGRASA IBARZ, J. (Ed.). (1997): *Vivienda y promoción inmobiliaria en España*. Universitat de Lleida/Col. legi d'Arquitectes de Catalunya; Lérida.



**Vivienda y exclusión.  
Aportaciones desde la SMRU y su programa  
de viviendas de alquiler.**

PILAR AGUERRI SÁNCHEZ

DEPARTAMENTO ALQUILERES SOCIEDAD MUNICIPAL  
DE REHABILITACIÓN URBANA (SMRU)



# Vivienda y exclusión. Aportaciones desde la SMRU y su programa de viviendas de alquiler.



Pilar Aguerri Sánchez

## 1.Vivienda y exclusión

La vivienda es un elemento clave en todo proceso de lucha contra la exclusión. Así, el concepto sistémico de Bienestar Social considera que éste es el resultado de la interacción de seis subsistemas: educación, sanidad, empleo, seguridad social, servicios sociales y **vivienda**.

Considerada desde esta óptica, la vivienda sería uno más de los aspectos que contribuirán a conseguir un bienestar social, destacando la **interacción** entre los diferentes subsistemas, que por sí solos no pueden garantizarlo.

El primer aspecto que se deduce de lo anterior es la necesidad de que las actuaciones en vivienda se encuentren **integradas en una política global de Bienestar Social**, que tenga en cuenta las interacciones entre los diferentes subsistemas. Esta política, compartida por todos, podrá después ser desarrollada por los diferentes agentes implicados, con la correspondiente coordinación.

Como parte de esta política global de bienestar social, las actuaciones sobre vivienda deben partir de una **responsabilidad pública**, sin permitir que sea sólo el mercado el que regule su situación.

Esta responsabilidad pública sólo podrá ser ejercida con la necesaria **cooperación** y participación de toda **iniciativa social** del ámbito territorial.

Tendrá que estar **enmarcada en el territorio**, contando con sus peculiaridades, partiendo de los conceptos de intervención

ambiental y comunitaria y contando con el entorno social como fuente de recursos y potencialidades, y no sólo de conflictos y dificultades.

La línea de actuación deberá estar dirigida por el principio de **igualdad** (ofrecer opciones a todo ciudadano), pero teniendo en cuenta las circunstancias especiales de desigualdad. En este sentido, es importante tender hacia la **normalización**, con una orientación hacia la prevención y el desarrollo de la propia competencia.

Con **flexibilidad** y capacidad de adaptación a las circunstancias cambiantes. Será necesaria una actitud de análisis permanente de la realidad, que permita detectar estos cambios en las necesidades de vivienda y, al mismo tiempo, disponer de diferentes soluciones para responder a las distintas situaciones, buscando respuestas imaginativas.

Pero, ¿cuáles son las aportaciones de la vivienda al Bienestar Social?:

Para empezar, podemos considerar que la vivienda da respuesta a algunas de las **necesidades** descritas por los teóricos del tema en los niveles básicos: necesidad de abrigo, refugio, intimidad, seguridad física,...

Pero, sobre todo, la vivienda proporciona una **delimitación física** del propio espacio y del espacio de acción y relación. Supone un asentamiento y continuidad en las interacciones con los objetos y con las personas.

Las personas tenemos una dimensión espacial y de **relación con el medio** que no puede olvidarse. La persona no puede considerarse independiente del ambiente en el que se desenvuelve: ambos se influyen mutuamente. El tipo de entorno condiciona el comportamiento de la persona, sus emociones, su bienestar, cómo y con quién se relaciona, etc... Existen amplios estudios sobre la influencia del entorno (su organización global, la distribución espacial, la densidad, aspectos concretos como los materiales, colores, iluminación, temperatura,...) en el comportamiento individual y social. De la misma manera, las personas también afectamos sobre nuestro entorno, transformándolo para satisfacer nuestras necesidades, lo que a su vez nos repercutirá posteriormente, creando una cadena de interacciones sin fin.

En este sentido, la forma de la **vivienda** (su tamaño, su distribución, su luminosidad,...) condicionará cómo nos comporta-

remos, facilitará más o menos la adquisición de los hábitos básicos, condicionará las relaciones familiares, y con ellas los procesos básicos de la socialización.

No hay que olvidar que la **socialización primaria** se produce básicamente en la familia, y que principalmente las interacciones familiares se desarrollan en el hogar, en la vivienda.

Al mismo tiempo, la integración del domicilio en un grupo de viviendas, y a su vez en un medio ambiente **más amplio**, un barrio, con sus calles, espacios de interacción (plazas, parques,...), colegios, servicios sanitarios,... etc... va a condicionar la socialización secundaria, a través de cómo facilita las relaciones entre iguales, interacción con grupos más o menos amplios, referentes,...

Por razones similares facilitará el sentimiento de la **propia capacidad** de resolver las cuestiones propias (entorno hostil o facilitador) y los procesos de ayuda mutua (considerados tan importantes por la psicología comunitaria).

Por último, la vivienda y su permanencia en ella crea lazos básicos para la **identidad social**, sentido de pertenencia al barrio y a la ciudad. A través de la vivienda y de su permanencia en ella, la persona llega a apropiarse del espacio y crea el sentido de comunidad, básico para su propio bienestar y mejora, pero fundamental también para garantizar la mejora colectiva del entorno, del barrio, de la ciudad, desde una perspectiva comunitaria en la que todos contribuimos al desarrollo de nuestra sociedad.

Esta interacción última también es **mutua**: la persona contribuye al desarrollo de la sociedad en la que está inmerso, y la sociedad intenta reproducir su modelo en cada individuo. En este proceso, la sociedad transmite su concepto de familia, de relaciones,... a través del diseño de la vivienda, del edificio, del barrio,...

Estas interacciones con el entorno proporcionan la base para la construcción de la **identidad** personal, del pequeño grupo (sobre todo familiar) e incluso en el nivel de gran grupo (comunidad, barrio, cultura).

Ahora bien, ¿cómo responde la ciudad de Zaragoza a las necesidades de vivienda de su población, sobre todo de la más desfavorecida?

Contamos con subvenciones y programas de **rehabilitación** de viviendas, tanto del Gobierno de Aragón como del Ayuntamiento a través de la SMRU.

Otros programas, también de ambas instituciones, se ocupan de la construcción y **venta** de viviendas en régimen de propiedad de protección oficial.

En cuanto a soluciones **temporales** los recursos que se ofrecen son escasos y dispersos:

- soluciones a corto plazo: hoteles concertados con Servicios Sociales, Albergue, Casas de Acogida,...
- soluciones para colectivos concretos: bolsa de viviendas de alquiler y subvenciones para jóvenes, para inmigrantes, Casa Amparo y residencias de la Tercera Edad,...
- viviendas del Gobierno de Aragón y DPZ, con una circulación muy escasa.
- viviendas de alquiler del Ayuntamiento, gestionadas a través de la SMRU.

Este último recurso, las viviendas municipales de alquiler gestionadas a través de la SMRU es el que vamos a describir a continuación.

## 2. Programa de alquiler de la SMRU

En primer lugar, es importante destacar el origen de este recurso. En 1987 el Ayuntamiento de Zaragoza aprueba el programa "1000 viviendas de alquiler", con el que se compromete a construir en 3 años estas viviendas para ponerlas a disposición de las familias zaragozanas con escasos recursos económicos. Para llevarlo a cabo cuenta con la Sociedad Municipal de Rehabilitación (en adelante SMRU), sociedad mercantil con capital 100% municipal, y presidida por el Alcalde, que cuenta con la participación de los diferentes grupos políticos en proporción a su representación municipal. Es decir, este programa es la plasmación de la política municipal sobre vivienda de alquiler, utilizando para ello uno de sus órganos desconcentrados.

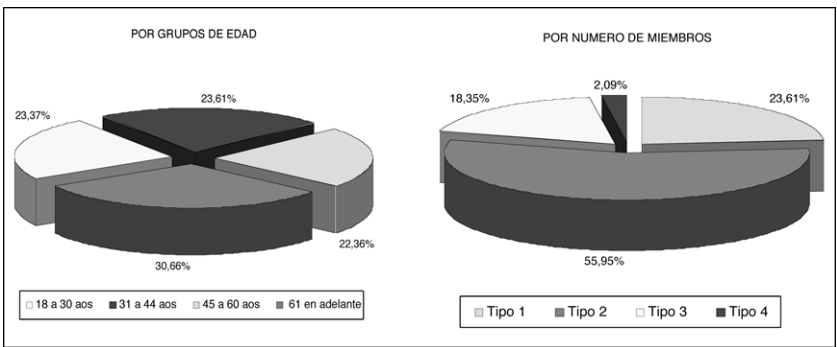
En la actualidad la SMRU gestiona cerca de 1200 viviendas en alquiler, ya que además de las 1000 iniciales se han incorporado al programa pequeños edificios que se han rehabilitado o construido en el Casco Histórico, así como otras viviendas municipales que el Ayuntamiento ha derivado a la SMRU para su gestión (principalmente procedentes de programas de erradicación del chabolismo).

En cuanto a su distribución espacial, la mayoría se encuentra en el ACTUR (40%), seguidas de las viviendas situadas en el barrio de la Magdalena (29%) y San Pablo (16%).

### 2.1. Acceso a las viviendas

Los requisitos para acceder a estas viviendas fueron aprobados por el Ayuntamiento Pleno en 1989. A lo largo de los años se han introducido adaptaciones, sin modificarlos en su totalidad.

Los requisitos hacen referencia a disponer de mayoría de edad, no poseer fincas urbanas en propiedad, estar empadronado con una antigüedad mínima de 5 años, estar al corriente de pagos con el Ayuntamiento y no superar determinados ingresos. Este último aspecto controla tanto los ingresos totales (actualmente no pueden superar 2-2,3 veces el SMI, en función del número de miembros de la unidad familiar), como los intereses bancarios o la posesión de vehículos de alto valor. El cumplimiento de estos requisitos debe demostrarse a través de la aportación de la correspondiente documentación.



Actualmente sólo pueden ofrecerse a la población las viviendas de nuestro programa que van quedando vacías, lo que supone unas 40-50 viviendas anuales. Una vez disponible un número razonable de viviendas se abre plazo de solicitudes de vivienda de alquiler.

Como el número de viviendas disponibles es siempre inferior al de solicitantes, se realiza un sorteo entre todos los que cumplen los requisitos. A este sorteo cada unidad familiar accede

con una ponderación en función de sus circunstancias socioeconómicas (ingresos, número de miembros, edades, situaciones de minusvalía,...), lo que supone contar con más o menos probabilidades de vivienda (1 a 5 números por familia).

Aproximadamente la mitad de los solicitantes cumplen los requisitos del programa. Se dispone habitualmente de 1 vivienda para cada 3 solicitantes admitidos. En total, desde el comienzo del programa han accedido a estas viviendas un total de 1675 familias.

Si tenemos en cuenta su edad, los residentes en estas viviendas son en gran medida personas mayores (el 31% tiene 61 años o más). En cuanto al tamaño de la unidad familiar, son pequeñas, con un máximo de 3 miembros.

Esta tipología de familias contrasta con la tipología de nuestras viviendas. Casi un 70% de ellas tienen 3 dormitorios, y esta evolución hacia una familia más compacta, generalizada en la sociedad actual, las hace resultar demasiado grandes.

## *2.2. Trabajo Social*

El departamento de Alquileres de la SMRU cuenta con 5 trabajadoras sociales, 2 administrativas y una psicóloga como equipo básico de apoyo a las familias y gestión de las viviendas.

Asimismo, trabaja de forma muy coordinada con los departamentos de contabilidad (gestión de los recibos de alquiler, con sólo un 4% de impagados) y mantenimiento (conforme aumenta la edad de las viviendas se incrementa el esfuerzo técnico y económico que debe dedicar la SMRU a este aspecto).

Hay que destacar que desde el momento de llegada de la familia a la vivienda se le ofrece el apoyo de una trabajadora social, que les va a acompañar en toda su trayectoria de mejora de su calidad de vida desde la vivienda.

Desde el apoyo inicial para la instalación en la nueva vivienda se va realizando una intervención continuada desde el Trabajo Social, si bien será de diferente tipo e intensidad en función del momento evolutivo de la familia, necesidades, capacidad de adaptación, resto de apoyos existentes, etc...

En cualquier caso, es un trabajo que se realiza siempre partiendo desde la responsabilidad personal sobre la propia vida; en nuestro caso, este aspecto se manifiesta de forma muy evidente en el pago del alquiler como indicador.

El precio del alquiler está condicionado por ser viviendas de protección oficial. Sobre este precio se aplica una subvención que puede ir del 10 al 50%, en función de la situación socioeconómica de la familia. De esta manera, el precio del alquiler se mantiene en un 20-25% de los ingresos de las familias, porcentaje que se considera aceptable para afrontar el resto de necesidades de la vida diaria.

La subvención media se sitúa en estos momentos en el 31%, lo que da idea de la situación de necesidad de familias residentes en nuestras viviendas.

El Trabajo Social que se lleva a cabo con las familias se realiza siempre en colaboración y coordinación continuada con el resto de instancias que intervienen o pueden intervenir, destacando los Centros Municipales de Servicios Sociales, Centros de Salud, IASS, Gobierno de Aragón, Asociaciones de diferente índole,...

En los últimos tiempos se están incrementando las situaciones de familias con necesidad de apoyo e inserción, destacando algunas problemáticas concretas:

- Ancianos.- Cada vez hay más ancianos en nuestras viviendas, son más mayores, están más solos y reúnen más problemáticas combinadas. También se incrementan las necesidades de personas mayores con viviendas propias o del mercado libre de alquiler inadecuadas para sus necesidades. El Ayuntamiento, en colaboración con la SMRU, ha comenzado un programa de *viviendas tuteladas* para la Tercera Edad. Ya están en funcionamiento 14 viviendas en la zona de San Pablo, y se pretende ir extendiendo por la ciudad; comenzando con otras 42 en el Barrio Oliver y 10 en La Magdalena.
- Jóvenes.- Un 5% de las viviendas de nuestro programa general se reserva para parejas jóvenes con hijos. Para facilitar además el primer acceso a la vivienda, el Ayuntamiento ha creado la bolsa y subvenciones de *Vivienda Joven* contando con la colaboración de la SMRU, que proporciona viviendas para este programa y ha firmado un convenio con el INJUVE para construcción de más viviendas de alquiler para jóvenes.
- Minorías Étnicas.- el 20% de las viviendas de la SMRU están ocupadas por familias de etnia gitana. Si tenemos en cuenta las familias gitanas que viven de alquiler en Zaragoza, el 60% lo hacen en viviendas de la SMRU. Existe un contacto conti-

nuado con las asociaciones que les representan, así como con la Casa de las Culturas del Ayuntamiento, con quien se realiza una iniciativa de empleo específica. Así mismo, se participa en los grupos de trabajo sobre chabolismo actualmente en funcionamiento.

- Personas solas con cargas familiares.- Para este grupo se reserva el 5% de nuestras viviendas, pero es mucho mayor su representación, suponiendo uno de los grupos a los que se apoya más intensamente.
- Inmigrantes.- Dados los requisitos para acceder a estas viviendas (sobre todo el empadronamiento), no es muy grande el número de familias inmigrantes, menor al 5%. Se trata principalmente de familias magrebíes, portuguesas y guineanas. En su mayoría los dos miembros de la pareja son extranjeros, y casi la mitad de ellos son menores de edad, es decir, son en su mayoría familias con niños. Se detecta un aumento de solicitudes de este grupo en cada nueva apertura de plazo de solicitudes de vivienda.
- Enfermos mentales.- Está aumentando este grupo de población en nuestras viviendas, en su mayoría faltos de apoyo familiar, social, muchas veces sin diagnosticar, sin tratamiento médico,...

Apoyar con programas adecuados a estos grupos, desde una perspectiva integradora y potenciadora de sus propias capacidades, es una de nuestras prioridades.

Para facilitar el desarrollo de estos programas estamos creando un *sistema informático* propio que nos permite conocer mejor la realidad y servirá de base de los programas de mejora que se van elaborando.

Así mismo, nos encontramos en un proceso de remodelación del *sistema de acceso* a nuestras viviendas, en aras a facilitar tanto el acceso como la propia presentación de solicitudes a la población. Pretendemos abrirlo a colectivos que ahora tienen difícil acceso, y conseguir un sistema que pueda adaptarse a las necesidades que se vayan detectando de una forma flexible.

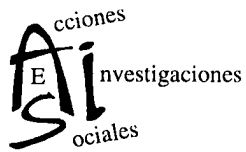
Por último, otros retos de futuro nos dirigirán a conseguir:

- Una mejor *coordinación* entre los diferentes servicios de alojamiento que se ofrecen en la ciudad, evitando duplicar ser-



vicios y necesidades sin cubrir. Esta coordinación deberá realizarse entre las diferentes políticas de vivienda (venta, alquiler, rehabilitación,...) y entre los diferentes agentes que actúan sobre el alquiler, creando espacios de reflexión conjunta.

- Optimizar el *mantenimiento* físico de las viviendas, aspecto cada vez más importante al aumentar su edad. Deberán dirigirse cada vez más hacia la mejora medioambiental, facilitando la apropiación, la convivencia vecinal y la creación de entornos seguros.
- Conseguir un *parque de viviendas de alquiler distribuido* por toda la ciudad, evitando concentraciones excesivas y facilitando la permanencia en el barrio de procedencia, en el que el sentido de pertenencia a una comunidad, la ayuda mutua y la participación social contribuyen al bienestar de la familia.
- Participar, como un agente más y en coordinación con las redes sociales, en las *acciones globales* de la ciudad encaminadas a la mejora del bienestar social y la inclusión.



## **Aportaciones al debate sobre vivienda**

FRANCISCO ALÓS

ARQUITECTOS SIN FRONTERAS

ARAGÓN

# Aportaciones al debate sobre vivienda



Francisco Alós

Entender el problema de la vivienda es un asunto muy complejo que exige la participación de profesionales de muy distinta condición: arquitectos, economistas, sociólogos, abogados, políticos, otros técnicos etc.

Desde mi punto de vista, hasta ahora, se está tratando muy sectorialmente por cada profesión y no hay un esfuerzo conjunto. Parece interesante contrastar las ideas con otros enfoques para que nuestras soluciones sean viables. Como arquitecto puedo plantear algo que económicamente sea inviable. Necesito un profesional especializado, que trabajando por la misma idea general, centre lo que estoy diciendo desde mi condición profesional.

Paralelamente al fondo del problema habría que preguntarse si dicho problema lo es para todos. Es decir, si la situación actual de la vivienda preocupa negativamente a todos. Esto es discutible, pero me inclino a decir que no. Hay quién está saliendo beneficiado de todo este proceso. Fundamentalmente los que disponen de suelo, pero también los que ya tienen vivienda. Diferentes estudios económicos lo avalan. Recogido de los periódicos locales: somos cada vez menos ahorradores y más gastadores. No nos importa porque tenemos un patrimonio que paulatinamente vale más y al que sacamos rendimiento si hace falta. La Fundación de Cajas de Ahorro valora en 500 billones de pesetas (3 billones de Euros) el patrimonio inmobiliario de las familias españolas. Casi el 70% de la riqueza total.

Inciendo un poco más ¿Para quién es un problema?

En primer lugar para el que no tiene posibilidad alguna de tenerla. Es decir, aquellos sectores sociales que están dentro de

la exclusión o en sus límites. Este sector no entra siquiera en los cálculos de la demanda: no existen. Entre ellos podemos citar: transeúntes, enfermos mentales, exreclusos, personas mayores, gitanos, inmigrantes, mujeres con cargas familiares y personas con problemas de drogas y marginación.

En segundo lugar los que buscan la primera vivienda que supone el 60% de la demanda actual. Esto afecta, fundamentalmente, a los jóvenes que constituyen la mitad de este grupo, es decir, el 30%. Evidentemente es menor problema para quienes ya tienen vivienda, pero desean mejorar su situación actual, 30% de la demanda y no lo es para el 10% restante que compra para invertir.

Estas dos caras de la situación "los con y los sin" vivienda, hacen que, pese a la alarma social por el encarecimiento de un bien de primera necesidad, no se aprecie un gran movimiento para afrontarla con energía. Se ofrecen soluciones a corto plazo, entendiendo como tal dos o tres años, pero mientras tanto se van creando referencias que contribuyen a encarecer el producto. En este aspecto es pionera la Administración.

El suelo para viviendas y, por tanto, la vivienda, se ha convertido en elemento financiador de los usos más dispares. Como ejemplo de lo ocurrido en Zaragoza basta señalar la construcción del nuevo campo de fútbol, la estación intermodal, la venta de cuarteles, la recalificación del seminario y las subastas de Ayuntamiento y DGA. Para más inri, las recalificaciones se hacen en suelo urbano con valoraciones al alza por lo que automáticamente suben de precio las viviendas usadas del entorno.

En medio de esta situación administrativa esquizofrénica la propia Administración contraataca con convenios sobre nuevos suelos en los que incluye la construcción de viviendas de protección pública. Su número es abundante y parece cubrir las necesidades futuras una vez que se supere el bache que estamos pasando al que se asigna la duración de 2-3 años.

A este planteamiento hay que hacerle varias objeciones. En primer lugar, los convenios no se hacen teniendo en cuenta el Plan Nacional de la Vivienda. En éste se asigna un cupo a cada Comunidad Autónoma que no se puede sobrepasar. Los convenios firmados hasta ahora superan con creces todas las previsiones del Plan. Al no estar contemplado éste como elemento determinante para el cumplimiento y ejecución de los convenios ni fijarse plazos de desarrollo, nadie sabe qué va a pasar. Es

posible que se revisen permitiendo más viviendas libres con el argumento de que los gastos de urbanización y los financieros exijan la construcción de los polígonos lo antes posible para evitar la ruina económica de los promotores o dicho de otra manera no hay garantía de que las viviendas de protección oficial previstas se construyan.

También es criticable la sectorialización de la ciudad. Las viviendas de protección pública no se hacen en cualquier sitio y mucho menos las de régimen especial. Hay una tendencia a concentrarlas en determinados puntos y retirarlas de otros, tendiendo a zonas periféricas. Desde el punto de vista social, esto es muy peligroso por la acumulación de problemas en algunas zonas y, desde el punto de vista de calidad urbana, la ciudad deja de ser homogénea, se privatiza, se crean grandes zonas privadas y el espacio público, lugar de encuentro social, pasa a ser un lugar residual.

En cuanto a la participación ciudadana en el debate sobre la vivienda, hay que señalar que aparentemente se interviene poco pero la realidad es muy diferente y la participación muy intensa aunque con diferentes niveles de influencia porque es bien conocido que prevalecen los de aquellos que los manifiestan. En temas donde confluyen gran número de intereses se están contando cosas constantemente que parece que no afecten directamente al fondo de la cuestión pero que poco a poco van calando en las impresiones de la gente y acaban constituyendo parte de sus criterios personales.

En lo que a la vivienda se refiere, en mi opinión, forman parte de este grupo las previsiones que sobre los precios de las viviendas se hacen desde el mundo financiero. Como muestra en un reciente informe de una sociedad de tasaciones inmobiliarias se dice que la vivienda va a aumentar de precio en este año, entre el 10 y 12% debido a que la demanda de viviendas se mantiene habida cuenta que estas constituyen todavía un refugio para los ahorros. El 30% de las compras son inversión, cifra que ha subido espectacularmente respecto al 2000 donde fue del 10%.

Su influencia no llega solamente al comprador, que parece que debe darse prisa antes de que suban más los precios, sino que señalan pautas a los constructores indicando la cifra de producción óptima para atender al mercado: 350-425.000 en el año 2002. Se incorporan así mismo datos reales recientes: la vi-

vienda ha subido en los tres primeros meses 2,93%, en los últimos 12 meses alcanzó el 15,11% y la vivienda usada 15,7%.

También se dice que la vivienda es un negocio y se alienta en este sentido. Se alienta con datos: es una buena inversión si se la compara con la rentabilidad de la Bolsa o de la deuda pública, la inversión en vivienda constituye el 30% de lo que se construye, y se alienta directamente: invierta usted en ladrillo que es un buen negocio, no piense que es el dinero negro quien está comprando, es el inversor. Imítele y compre.

### **¿Qué hacer ante esta situación?**

A medio plazo hay que seguir fomentando foros de este tipo y creando grupos estables de trabajo donde estén representados los diferentes sectores sociales y técnicos interesados en la vivienda destinada a los sectores más desfavorecidos. Se trata de ir dando pasos firmes en este mundo complejo.

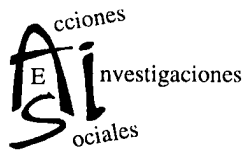
Desde ASF entendemos que hay que volver a hablar de la rehabilitación con intensidad junto a vivienda nueva.

También entendemos que el suelo edificable de la Administración debe destinarse fundamentalmente a viviendas sociales. Esto se ha dicho por activa y por pasiva. La justificación de que los beneficios se reinvierten en la ciudad y benefician a todos no deja de ser una excusa puesto que a un sector de la población le aleja cada vez más de la vivienda.

Hay que tratar de que las viviendas protegidas sean siempre protegidas. La vivienda de segunda mano no existe y se han construido millones de ellas en los últimos 20 años. ¿Cómo controlar esto? ¿Cómo impedir que salgan al mercado con entera libertad equiparadas a las de promoción privada? El derecho de tanteo y retracto de la administración es una posibilidad, pero dudamos que exista dinero suficiente. Es necesario coordinar las diferentes administraciones. No se pueden hacer convenios que no contemplen el PN de la Vivienda o preparar éstos sin materializar las buenas palabras que aparecen en los planes de inclusión social

Finalmente, unas palabras sobre el alquiler. Hay que señalar que se habla mucho, pero se estudia poco qué habría que hacer para que fuera interesante. Se pregunta uno por qué la gente

prefiere tener viviendas vacías antes que alquilarlas. Un somero análisis financiero en relación con un piso no excesivamente caro, por ejemplo de 20 Millones, 1,2 Millones de Euros, requiere cobrar un alquiler del 10% de su valor para que al propietario le quede el 5% del capital invertido, rentabilidad que no parece excesivamente alta. El 10% supone 2 millones anuales, 166.000 pts al mes. Por ese dinero la gente se compra un piso mejor que el que tiene, pagando la correspondiente hipoteca. Hace falta un estudio riguroso que analice los costes que debería tener la vivienda para que pudiera ser rentable económicamente: precio del suelo, construcción, mantenimiento, gastos generales, impuestos etc.



## **Mercado de trabajo y exclusión social**

RAFAEL MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA



# Mercado de trabajo y exclusión social



Rafael Muñoz de Bustillo Llorente

## 1. Introducción

A pesar de las transformaciones sufridas por las economías de mercado en la segunda mitad del siglo XX, que incluyen, en un primer momento, el aumento de importancia de las prestaciones sociales y, con posterioridad la ampliación del acceso a la propiedad productiva (bien mediante la adquisición directa de acciones, la participación en fondos de inversión o la contratación de planes de pensiones), la realidad es que las rentas de trabajo siguen siendo la parte fundamental de sus ingresos para una considerable mayoría de la población. En todo caso, y aunque no es éste el tema central de la exposición, es interesante señalar la muy distinta naturaleza de los procesos de “diversificación” de las fuentes de renta. Por un lado, el aumento de las transferencias sociales está asociado a la consolidación del Estado de Bienestar, que, con distintos niveles de profundidad, cronología y orientación, se produce a partir de la Segunda Guerra Mundial en la práctica totalidad de países capitalistas avanzados<sup>1</sup>. El segundo fenómeno, bautizado por sus exégetas como “el triunfo del *capitalismo popular*” sería el resultante del propio proceso de crecimiento de la renta, que permite a clases cada vez más amplias de la población ahorrar parte de la misma, que, en un momento de ascenso del capitalismo financiero, se dirige cada vez con mayor preferencia hacia la compra de acciones frente a otras formas de colocación del ahorro. Curiosamente, existe una relación de tipo inverso entre el grado de desarrollo del EB y, por lo tanto, la importancia de las prestaciones sociales monetarias y el grado de extensión del capitalismo popu-

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Muñoz de Bustillo (2000).

lar, ya que, en EE.UU., ejemplo paradigmático de capitalismo popular, gran parte de la propiedad de acciones de los ciudadanos corresponde a su participación en fondos privados de pensiones, para completar las consideradas insuficientes pensiones públicas. En cuyo caso, podríamos pensar que, en aquellos países donde se consideren éstas como suficientes, la extensión de la propiedad de acciones entre la población (vía fondo de pensiones) será inferior. En Europa, en donde el fenómeno del capitalismo popular está menos extendido, salvo quizá en el Reino Unido, (la capitalización de las bolsas europeas es la tercera parte de la de EE.UU.) el incipiente proceso de acercar la propiedad de las empresas a los ciudadanos habría venido de la mano de factores distintos, como son la dinámica de privatizaciones masivas puesta en marcha por la práctica totalidad de países europeos asociadas a la reducción del déficit y el cambio de ciclo político.

En todo caso, es interesante señalar que el llamado "capitalismo popular" está muy lejos de alterar de forma significativa el perfil de ingresos de la población, incluso en el país, EE.UU., en donde más lejos habría llegado su presunta implantación. Así, si bien es cierto, como señala Richard Nadler (1999), que en la actualidad existen en este país 76 millones de personas, que pertenecen al 43% de las familias del país, que tienen acciones o participaciones en fondos de inversión, lo que representaría, en sus propias palabras "el cambio demográfico más significativo en este siglo" al conformar la "primera clase masiva de trabajadores capitalistas", cuando se investiga el grado de dispersión existente en la tenencia de activos financieros se descubre que en 1998 el 1% de los hogares más ricos del país poseían la mitad de las acciones y participaciones en fondos de inversión. Más aún, el 10% de las familias más ricas tenía el 86% de las acciones, bonos y fondos de inversión (cuadro 1).

Cuadro 1. Porcentaje de los activos totales por clases según nivel de riqueza.

	<i>Tipo de activo</i>	<i>1% más rico</i>	<i>9.% siguiente</i>	<i>Resto</i>	<i>10% superior</i>	
					83	98
1	Acciones, participación en fondos de inversión, bienes inmuebles distintos de la vivienda principal, etc.	54,1	32,1	13,8	85,6	86,2
2	Propiedad directa o indirecta de acciones	42,1	36,6	21,3	89,7	78,7
3	Residencia principal	9,0	26,2	64,8	34,2	35,2
4	Depósitos	19,5	31,5	49,0	52,9	51,0
5	Seguro de vida	11,3	41,5	47,2	33,6	52,8
6	Fondos de pensiones	19,7	40,2	40,2	67,5	59,8
7	Total de 3-6	13,0	31,0	56,0	41,0	44,0
8	Deuda total	7,1	19,9	73,0	31,8	27,0

Fuente Wolf (2000), p. 21

De hecho, como se puede apreciar en el cuadro 2, la “populización” de la tenencia de acciones no parece haber cambiado la tendencia al aumento de la concentración de la renta y la riqueza experimentada en EE.UU. desde mediados de los años 70<sup>2</sup>.

Cuadro 2. Porcentaje de la renta y la riqueza por estrato de población.

	Año	Gini	1,0 % más rico	4,0 % siguien- te	5,0 % siguien- te	10,0 % siguien- te	% 20,0 más alto	% 2º 20,0 %	3er. 20,0 %	40 % inferior
Valor neto	1983	0,799	33,8	22,3	12,1	13,1	81,3	12,6	5,2	0,9
	1998	0,822	38,1	21,3	11,5	12,5	83,4	11,9	4,5	0,2
Fuente Wolff (2002), p. 17										
Riqueza financiera	1983	0,893	42,9	25,1	12,3	11,0	91,3	7,9	1,7	-0,9
	1998	0,893	47,3	21,0	11,4	11,2	90,9	8,3	1,9	-1,1
Renta	1983	0,480	12,8	13,3	10,3	15,5	51,9	21,6	14,2	12,3
	1998	0,531	16,6	14,4	10,2	15,0	56,2	20,5	12,8	10,5

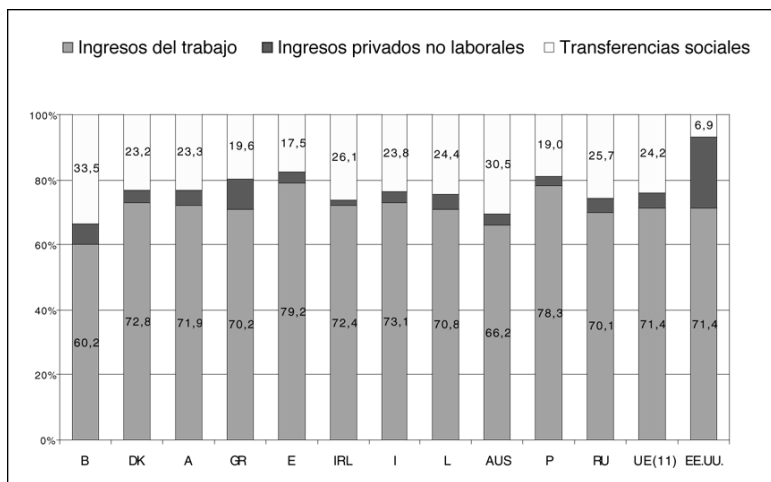
Una forma muy ilustrativa de ver la importancia de la acumulación de activos financieros según estratos de renta es preguntándonos durante cuantos meses podrían los integrantes de tales estratos mantener su consumo actual mediante el desahorro en ausencia de ingresos. En 1983, la quinta superior habría podido mantener su ritmo de vida durante 16,5 meses, la siguiente durante 5,7 meses, mientras que la segunda no llegaría a un mes, y la primera ninguno. En 1998, la quinta superior habría aumentado su posibilidad de “supervivencia” hasta los 25,2 meses, al igual que la siguiente que aumentaría el número de meses a 8,2, mientras que para el resto el número de meses se reduciría a, 2,2, 0,1 y 0 respectivamente (Wolff , 2000).

En lo que se refiere a Europa, el gráfico 1 pone claramente de manifiesto como a pesar de la creciente importancia de las actividades de garantía de ingresos del Estado de Bienestar, las rentas de trabajo siguen siendo claramente dominantes entre las fuentes de ingresos de la población, con un valor medio del 71% para la UE(11), un mínimo de 60% en el caso de Bélgica,

<sup>2</sup> A finales de los años 20, antes de la Gran Depresión, el 1 % más rico de la población norteamericana poseía el 41 % de la riqueza total de ese país, sin embargo, la Gran Depresión y la II Guerra Mundial redujo este porcentaje a poco más de la mitad en 1945. Desde entonces la tendencia a la igualación continuó, alcanzando un valor del 13-16 % a mediados de los años 70, época en la que se produce un cambio de tendencia (Wolff, 1995).

y un valor máximo del 79% en el caso de España. Las prestaciones sociales suponen casi una cuarta parte de los ingresos, de las cuales el 63% corresponden a pensiones. Por último, las rentas privadas no salariales no llegan al cinco por ciento, con un valor máximo para Grecia, del 9%, y Bélgica del 6%, país que tiene la mayor proporción de activos financieros con respecto al PIB de la UE (314%)<sup>3</sup>.

Gráfico 1. Componentes del ingreso bruto, UE(11), 1994, E.E.U.U., 1999.



Fuente: Eurostat, European Community Household Panel, 2nd wave, y Mishel (2001).

Por lo tanto, y en la medida que la principal fuente de renta de las familias es la derivada de su participación en el mercado de trabajo, es evidente que el estudio de la exclusión social pasará, inevitablemente, por el estudio de la implicación de los distintos individuos en el mercado de trabajo. Obviamente, puesto que la exclusión social es un concepto más amplio que la pobreza económica<sup>4</sup>, se podrá argumentar que centrarse en una de las fuentes de exclusión social, la económica, no agota el análisis de ésta. En lo que a esto respecta, reconociendo la multidimensionalidad de la pobreza, esto es, la existencia de múltiples vías por las que una persona puede verse excluido socialmente, no debe resultarnos extraño que, en una sociedad dominada por la

<sup>3</sup> Statistics in Focus 2-4/2002. *Financial wealth of households in the euro-zone.*

<sup>4</sup> Sobre esta cuestión véase García Laso (2002).

economía y “lo económico”, como lo son las sociedades de mercado avanzadas, en donde el calificativo de “avanzado” se refiere a la creciente invasión de campos antes dominados por las tradiciones o los valores por el mecanismo de asignación del mercado (oferta y demanda y sistema de precios), sea la dimensión económica la que se haya convertido en característica dominante de la definición de pobreza<sup>5</sup>. Una conversión coherente si consideramos que “lo económico” ha pasado a ser la variable determinante a la hora de conocer las oportunidades de participación de los individuos en el resto de las esferas de la vida social<sup>6</sup>.

En cualquier caso, la limitación del concepto de pobreza a sus manifestaciones económicas no va a suponer una pérdida importante de información si tenemos en cuenta, como así ocurre, que existe un alto grado de correlación entre las variables económicas de la pobreza, esto es, la exclusión material, y otros campos de exclusión como pueda ser la salud, la integración personal o familiar, la educación o la integración social. Así, por ejemplo, del análisis de multidimensionalidad de la pobreza incorporado en el estudio sobre *Las condiciones de vida de la población pobre en España*, en donde se distinguen 6 áreas de malestar a demás de la económica, se desprende (ver cuadro 3), que sólo una minoría de los encuestados, el 1,1% ven limitado su fuente de malestar al área económica (ingresos inferiores a la mitad de la renta per capita nacional), siendo mayoría los que se ven afectado por 4 o más áreas.

Resumiendo, en la medida en que la insuficiencia de renta es uno de los principales factores determinantes de la exclusión social, y puesto que las rentas de trabajo son todavía, y a pesar del creciente papel de las transferencias sociales, la principal fuente de renta, en las siguientes páginas estudiaremos los mecanismos mediante los cuales el mercado de trabajo afecta al grado e intensidad de la exclusión social, o si se prefiere, de la pobreza económica. Para ello, en una primera parte nos centraremos en

---

<sup>5</sup> Como señala Illich (1980) “referirse a la esposa enferma de un millonario como una *pobre* mujer constituye un uso metafórico, no apropiado, del término. Hoy ‘pobre’ está en oposición a ‘rico’. Esto, sin duda, no era así en la Edad Media. Los pobres estaban en oposición a los poderosos”, (p.73).

<sup>6</sup> Este papel determinante de “lo económico” se refleja de forma clara, por ejemplo, en una noticia relacionada con el pasado conflicto bélico entre Eritrea y Etiopía, a propósito del cuál en el periódico *El País* se señalaba, en titulares, que la causa del conflicto era un área fronteriza de 400 km<sup>2</sup>, reclamada por los dos países, sin ningún valor económico, como queriendo indicar que realmente no había ninguna razón para el conflicto.

el análisis del desempleo y la inactividad como fuente de pobreza. Posteriormente repasaremos la relevancia que tiene la insuficiencia del salario percibido en la incidencia de la pobreza. Algo que explicaría la persistencia de situaciones de vulnerabilidad económica aún en presencia de pleno empleo, y que exigiría de unas herramientas de política económica distintas de las habitualmente utilizadas para combatir la pobreza.

Cuadro 3. Porcentaje de pobres según número de fuentes de malestar y peso de cada área en el índice de malestar de cada grupo, con su correspondiente índice de malestar.

Áreas afectadas	% sobre total de pobres	Áreas							Total	Índice medio sobre 100
		Económica	Cultural	Vivienda	Salud	Pesimismo	Laboral	Desintegración social		
1	1.1	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100	17
2	12.9	<b>47.5</b>	1.4	<b>43.3</b>	0.4	2.6	1.1	3.6	100	42.8
3	27.8	<b>33.4</b>	6.2	<b>32.7</b>	2.1	9.1	3.5	13.0	100	71.3
4	29.1	<b>25.4</b>	8.0	<b>25.6</b>	7.1	9.8	5.0	19.1	100	102.1
5	18.9	<b>20.9</b>	9.3	<b>22.5</b>	11.8	9.6	6.0	19.9	100	135.9
6	8.4	<b>19.0</b>	8.9	<b>20.8</b>	13.2	9.2	6.5	22.4	100	180.0
7	1.7	<b>18.1</b>	7.2	<b>20.8</b>	16.5	7.6	8.0	21.7	100	234.8
Total	100.0	<b>26.0</b>	7.7	<b>26.2</b>	8.2	9.0	5.1	17.8	100	100.0

Las columnas correspondientes a las 7 áreas recogen el peso de cada fuente de malestar sobre el índice total de malestar de cada grupo de población pobre, ordenados éstos según el número de áreas afectadas.

Fuente: EDIS *et al* (1998) p. 429.

## 2. Desempleo, inactividad y pobreza

Como acabamos de señalar, el desempleo y la inactividad económica son las dos candidatas más obvias a la hora de explicar la pobreza en las sociedades capitalistas avanzadas<sup>7</sup>. Aunque el efecto sobre los ingresos del trabajo de la inactividad y el desempleo sean los mismos, en una parte importante ambas situaciones responden a causa distintas. Dentro de los inactivos, un porcentaje significativo corresponde a aquellos demasiado jóvenes (menos de 16 años en nuestro país) o dema-

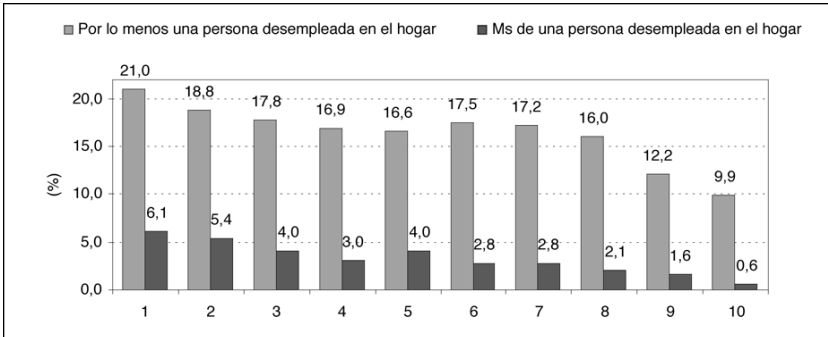
<sup>7</sup> Hacemos aquí mención expresa a las sociedades de renta alta ya que, el concepto de desempleo no tiene cabida en países con bajo nivel de desarrollo, donde, para la mayoría de la población la inactividad, en un contexto de nulo excedente económico familiar y nivel de ahorro significaría la inanición. En estos países el problema no es tanto el desempleo, sino la baja productividad asociada con las actividades de subsistencia.

siado viejos (más de 64) para trabajar. Junto a éstos estarían los discapacitados para el trabajo. Otra parte, corresponderá a aquellas personas que no realizan trabajo de mercado, y en virtud de una distribución determinada de tareas dentro de la familia se dedican al trabajo extramercado doméstico. Por último estaría un tercer colectivo, denominado trabajadores “desanimados”, que incluiría a aquellos deseosos de trabajar pero que al no buscar trabajo por considerar que no van a encontrarlo, quedan excluidos de la definición estadística de desempleo. Desde un punto de vista conceptual, y en lo que al objetivo de estas páginas respecta, éste grupo debería estar incluido a todas luces con los desempleados<sup>8</sup>.

Centrándonos ya en la relación entre desempleo y pobreza, y en la medida en que el desempleo no afecta por igual a todos los estratos de la población, sino que, como se observa en el gráfico 2, parece concentrarse en aquellos segmentos de menores rentas, sería de esperar que aquellos países con una mayor tasa de desempleo mostraran también una mayor tasa de pobreza.

Sin embargo, tal y como se puede ver en el gráfico 3, la relación entre tasa de desempleo y tasa de pobreza dista de ser la esperada. De hecho, si tomamos como referencia la media co-

Gráfico 2. Hogares con uno o más desempleados. España (1991).



Fuente: Gimeno (2000) y elaboración propia.

<sup>8</sup> En España, a finales de los 90, el 49,6% de las personas de 16 y más años eran consideradas inactivas. De éstas, el 40% estaban jubiladas, el 34,4% se dedicaba al trabajo doméstico, el 18% eran estudiantes y el 4% estaba discapacitado para el trabajo (existiendo una categoría de cierre que agrupa el 3,4% restante). En los últimos 25 años la tasa de inactividad ha permanecido constante, si bien ha aumentado el porcentaje de jubilados y estudiantes (éstos en menor medida) y se ha reducido el porcentaje de trabajo doméstico.

munitaria de desempleo y tasa de pobreza, en esta ocasión definida en términos relativos como población con renta inferior al 60% de la renta mediana<sup>9</sup>, en el gráfico 3 se observa cómo hay países que tienen a la vez mayor desempleo y mayor tasa de pobreza (España, Italia e Irlanda), países que tienen menor desempleo y mayor tasa de pobreza (EE.UU., Portugal, Grecia y el Reino Unido), países que disfrutan de buenos resultados en ambas variables (Austria, Luxemburgo Dinamarca, Suecia, Países Bajos y, en menor medida Alemania) y por último países, como Francia o Finlandia, con mayores tasas de desempleo pero menores tasas de pobreza, sobre todo en el último país.

En lo que a esto respecta, los casos de EE.UU. y Finlandia son muy reveladores, ya que el primero tiene la tasa más alta de pobreza y una de las tasas de desempleo más bajas, mientras que el último tiene la segunda tasa de pobreza más baja y un alta tasa de desempleo sólo superada por España. Un país este que, a su vez, tiene una tasa de pobreza similar a Irlanda o Bélgica, e inferior a la de Portugal o EE.UU, mientras que su tasa de desempleo es cuatro veces más elevada que la de estos dos países.

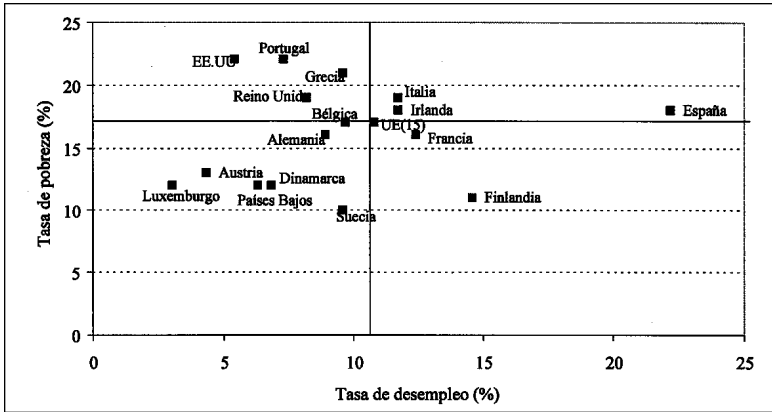
De la relación recogida en el gráfico 3 se deduce que existen numerosos factores que pueden alterar la relación esperada entre desempleo y pobreza. Sin ánimo de exhaustividad, la rela-

---

<sup>9</sup> En el caso de EE.UU., en esta ocasión, la línea de pobreza esta definida como el 50% de la renta mediana. Como es conocido, frente a la opción de fijar una línea de pobreza en términos relativos se puede optar por fijar la línea de pobreza a partir de aquella renta que no permita alcanzar un nivel de vida mínimo, definido de forma absoluta, esto es, sin tener en cuenta el nivel de vida medio de la población, y por lo tanto inmutable con el paso del tiempo (al menos a corto medio plazo). La diferencia entre ambas variables no es sólo de nivel, ya que el criterio absoluto suele dar lugar a una línea de pobreza más baja que el relativo, sino que afecta a la esencia misma de la definición de pobreza, ya que en un caso, ésta no se ve afectada por los movimientos de renta fuera del colectivo de pobres, mientras que en el otro sí. Un ejemplo de la importancia de tomar uno u otro criterio nos lo ofrece EE.UU., donde según el criterio oficial, basado en el criterio absoluto, la tasa de pobreza es del 11,8%, mientras que cuando se considera el criterio relativo pasa al 22,3%. Junto a la tasa de pobreza, un análisis completo de la misma exige considerar la distancia media que separa a la población pobre de la línea de pobreza (brecha de pobreza) y la desigualdad existente dentro del colectivo de pobres. Desigualdad que se puede reflejar mediante los índices habituales de distribución, o mediante la utilización de categorías de pobreza según su alejamiento del umbral de pobreza. En las presentes páginas y por razones de economía expositiva se utilizará tan sólo la tasa de población pobre, lo cual no significa que se ignoren las otras vertientes del problema. Una revisión de las cuestiones asociadas a la medición de la pobreza se puede encontrar en Muñoz de Bustillo y Esteve (1998), o Lambert (2001).



Gráfico 3. Pobreza y desempleo en la UE y E.E.U.U. (1996).



Fuente: Para la UE, Eurostat, European Community Household Panel (1996), excepto Finlandia, OECD(1995):Income Distribution in OECD Countries. Población con renta inferior al 60% de la renta mediana. Para EE.UU., Mishel et al.(2001), población con renta inferior al 50% de la renta mediana.

ción entre desempleo y exclusión social se verá condicionada por los siguientes aspectos:

- a) La existencia, cobertura y generosidad de las prestaciones por desempleo.
- b) La distribución del desempleo entre las distintas unidades familiares y su papel como sistema de amortiguación de las situaciones de falta de renta.
- c) La duración del desempleo.
- d) La calidad del empleo.

(a) Obviamente la pérdida de un puesto de trabajo, o la imposibilidad de encontrarlo, tiene un impacto sobre las personas afectadas que trasciende al derivado de su impacto sobre la renta del sujeto. Es de sobra conocido que, al menos en la sociedades occidentales, el trabajo es el principal mecanismo de socialización, con lo que la carencia de trabajo alimentará la exclusión social por mecanismos distintos a su mero impacto económico<sup>10</sup>. La

<sup>10</sup> El análisis de estas otras vías de generación de malestar fruto del desempleo se trata, por ejemplo, en Jahoda (1987), Feather y O'Brien (1986), Darity y Goldsmith (1993) o Liem y Liem (1988), autores que detectan una asociación significativa entre desempleo y niveles altos de ansiedad, depresión, somatización, hostilidad y paranoia, comparado con los niveles presentes entre los trabajadores ocupados.

existencia de prestaciones de desempleo no elimina el impacto psicológico, sobre la autoestima de la persona, o social, sobre sus posibilidades de inserción social<sup>11</sup>, del desempleo, pero reduce, en algunos casos de forma significativa, el quebranto económico asociado a la experiencia de desempleo, rompiendo así, parcial o totalmente, la conexión entre desempleo y pobreza. En el cuadro 4 se recoge un resumen de las características de los sistemas de prestaciones por desempleo en la UE y en EE.UU., incluyendo su grado de “generosidad”, definido como el cociente entre la prestación y el salario recibido, la duración de la prestación, y la tasa de cobertura, definida como el porcentaje de población desempleada con derecho a prestación.

En la medida en que la legislación de las prestaciones por desempleo es compleja, abundando la casuística, es conveniente interpretar los resultados con cautela, aunque, en todo caso, sirven para nuestro propósito de reflejar la gran variedad de situaciones a las que se enfrentan los desempleados en los dos principales bloques económicos del mundo. La existencia de una relación de tipo inverso entre la disponibilidad de prestaciones por desempleo y la tasa de pobreza queda reflejada de forma clara en el gráfico 4, en donde se recoge la tasa de cobertura del seguro de desempleo (hombres) definido de forma amplia para incluir no sólo las prestaciones contributivas sino también las asistenciales, y la tasa de pobreza hacia mediados de la década de los 90.

En la medida en que el seguro de desempleo es una herramienta más, junto con otras (pensiones, renta mínima de inserción, etc.), de la política de aseguramiento de los individuos frente a situaciones de insuficiencia de ingresos, la relación recogida en el gráfico 3 de hecho, lo que nos indica, es que en aquellos países donde la implicación del sector público en la cobertura de necesidades básicas, ya sea mediante prestaciones monetarias o en especie, sea mayor, la tasa de pobreza será menor<sup>12</sup>. Algo que queda manifiesto cuando se replica el ejercicio anterior, sustituyendo en esta ocasión la variable tasa de cobertura por un indicador global del grado de desarrollo del Estado de Bienestar cual es el peso que el gasto social tiene en el PIB, una variable que englobaría tanto la protección de aquellos sin

---

<sup>11</sup> En lo que a esto respecta, se ha argumentado que, la existencia de prestaciones de desempleo, al mantener viva una conexión entre el trabajador y el mundo del trabajo, reduciría la probabilidad de que éste cayera en el desánimo y abandonara la población activa.

<sup>12</sup> No obstante, es interesante señalar que para los países de la UE de las distintas partidas que constituyen el gasto social (pensiones, sanidad e invali-

Cuadro 4. Protección a los desempleados

	1er mes (% salario) <sup>1</sup>		2º año (% salario) <sup>1</sup>		5º año (% salario) <sup>1</sup>		Periodo mínimo de cotización <sup>3</sup>	Índice de cobertura <sup>4</sup>	
	1 persona	Pareja + 2 hijos <sup>2</sup>	1 persona	Pareja + 2 hijos <sup>2</sup>	Pareja + 2 hijos <sup>2</sup>	1 persona		M (%)	F (%)
Alemania	70,0	80,0	62,3	73,0	79,6	62,0	12 m.	94	82
Austria	57,0	71,0	54,0	69,0	68,6	54,0	26s - 52 s.	-	-
Bélgica	65,0	60,0	58,4	63,0	71,5	46,0	312d-624 d	98	94
Dinamarca	65,0	77,0	64,9	97,0	77,2	49,0	1/52	99	100
España	73,0	76,0	59,7	46,0	63,7	27,0	12 m.	60	50
Finlandia	68,0	87,0	66,2	100,0	87,4	62,0	43s	96*	-
Francia	76,0	79,0	60,2	51,0	79,5	43,0	4 m.	67	81
Grecia	40,0	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	125 d.	36	26
Irlanda	33,0	64,0	57,8	64,0	84,5	33,0	39 s.	93	96
Italia	36,0	47,0	0,0	11,0	11,0	0,0	2 a.	33	39
Luxemburgo	86,0	90,0	54,1	77,0	77,3	54,0	26s.	-	-
Países Bajos	75,0	82,0	74,6	78,0	80,5	60,0	26s.	-	-
Portugal	79,0	77,0	70,3	6,0	73,4	0,0	540 d.	32	24
Reino Unido	52,0	67,0	51,6	76,0	76,4	52,0	#	98	64
Suecia	75,0	85,0	63,1	100,0	100,2	62,0	12m.	83*	-
EE.UU. <sup>5</sup>	45,0	45,0	0,0	0,0	-	-	-	36*	-

(1) Prestación total (incluyendo subsidio de desempleo, asistencia social y otras prestaciones) con respecto al salario medio de los trabajadores directos.(2) Supone uno sólo, no hay ningún ocupado en la pareja.(3) d= días, s = semanas, a = años. Dinamarca exige un año de antigüedad y 52 semanas de empleo, en Bélgica varía según la edad:mínimo 312 días y máximo 624, para Suecia se recoge sólo el requisito para tener derecho a seguro de desempleo asociado a los ingresos salariales (no el básico) # contribuciones en el último año fiscal equivalentes a 25 veces el mínimo (o 50 si se toman dos años de referencia).(4) Porcentaje de parados con derecho a subsidio de desempleo.(5) Cálculos realizados para el Estado de California, que ocupa una posición intermedia en términos de generosidad, bajo el supuesto de una jornada de 40 horas semanas y 52 semanas al año con un salario medio por hora de 17 \$. El valor correspondiente para el estado más generoso, New Jersey, es de 64%, y para el más cicatero, Alabama, 29%.\* Ambos géneros.

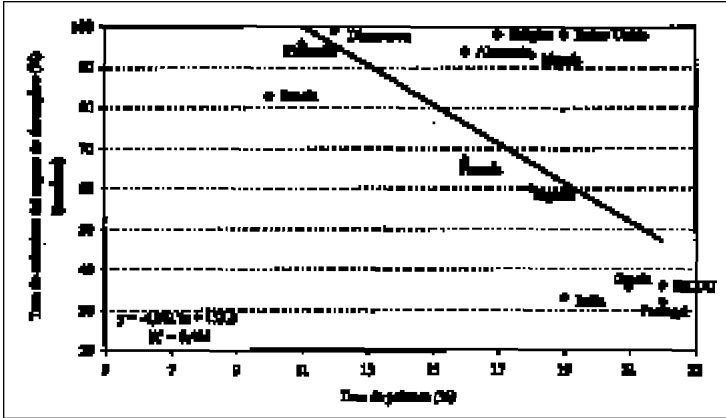
Fuente:Elaboración propia a partir de OECD (1999), para Grecia Comisión de la CE (1997), para el período mínimo de cotización MISSOC (1998), para los datos de cobertura *Employment in Europe* (2000) correspondientes a 1993 y *Understanding Unemployment and Working Time*. Background papers. (1999). Los datos de EE.UU. se han calculado a partir de la UI/WBA Calculator del Economic Policy Institute ([www.epinet.org](http://www.epinet.org)). Para la cobertura Wadner y Stengle (1997).

dez, desempleo, protección familiar y vivienda asistencia social) los gastos en desempleo son los que guardan una menor correlación con el gasto social agregado (0,28, frente a 0,75 para las pensiones o 0,55 para protección familiar), debido a gran diferencia existente en intensidad de desempleo entre los países miembros.

rentas salariales por estar desempleados, como aquellos otros sin rentas salariales por no pertenecer a la población activa: jubilados, desanimados, incapacitados, etc<sup>13</sup>.

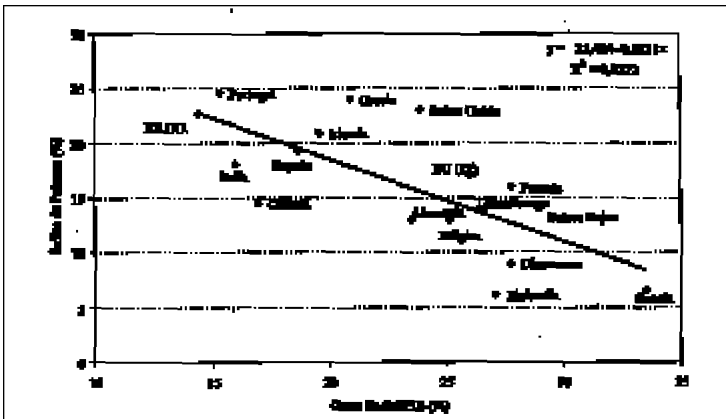
Para precisar con mayor detalle la relación existente entre desempleo y exclusión social-pobreza es interesante considerar

Gráfico 4. Tasa de pobreza y tasa de cobertura del seguro de desempleo.



Fuente: Cuadro 4, gráfico 3 y elaboración propia.

Gráfico 5. Índice de Pobreza y Gasto Social\*.



\*Mediados de los 90

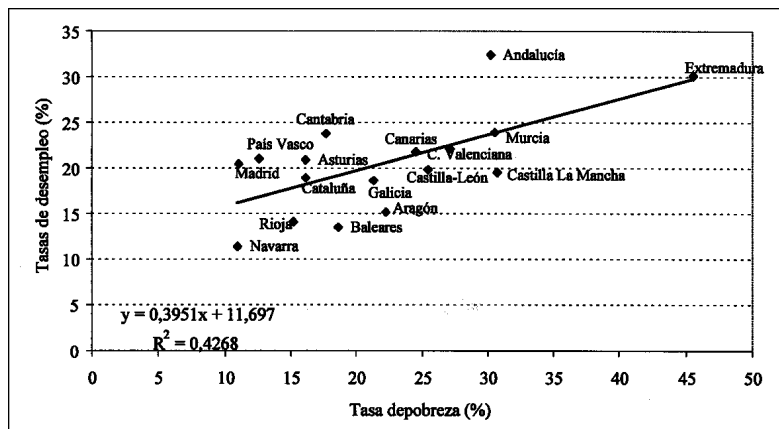
Fuente: Muñoz de Bustillo y Bonete (2002), p. 215

<sup>13</sup> El papel del gasto social en la reducción de la pobreza aparece también de forma clara en los ajustes econométricos recogidos en OECD (2001), cap. 2.

qué ocurre si igualamos el nivel de protección social en un espacio geográfico sometido a diferentes niveles de desempleo. Tal es el caso, por ejemplo, de las Comunidades Autónomas españolas, que, a pesar de tener diferencias en sus sistemas de rentas mínimas<sup>14</sup>, comparten la mayor parte de la protección social. En ese caso, como se puede observar en el gráfico 6, para el conjunto de las CC.AA. y mediados de los años 90, a diferencia de lo que ocurría en la década de los 80 y principios de los 90, (Lizana *et al*, 1994; o Ayala, 1998), aparece una relación clara entre nivel de pobreza y desempleo. De forma que podemos concluir que, si bien la tasa de desempleo no explica la diferencia en niveles de pobreza entre países debido a la diferente intensidad protectora de los sistemas de protección social, el desempleo aumenta su papel como causa de exclusión social cuando nos trasladamos a un espacio que cuenta, *grosso modo*, con un nivel de protección homogéneo<sup>15</sup>.

En lo que se refiere a las causas de ese comportamiento diferencial entre 1980-1 y 1990-1 por un lado y 1996 por otro, es muy probable que la diferencia obedezca a que ambos comienzos de década coinciden con tasas de desempleo sensible-

Gráfico 5. Tasa de pobreza y tasa de desempleo por CC.AA.(1996).



Fuente: EPA y EDIS et al.(1998) y elaboración propia.

<sup>14</sup> Sobre este respecto véase Ayala (2000).

<sup>15</sup> Un análisis detallado de la relación entre bajos ingresos (en este caso el límite para acceder a los distintos programas autonómicos de rentas mínimas) y desempleo se puede encontrar en Ayala y Palacio (2000).

mente inferiores a las existentes en 1996 (14 y 16 frente a 22%), lo que podría explicar los resultados obtenidos si la tasa de pobreza tuviera una sensibilidad crecientemente creciente al desempleo<sup>16</sup>.

(b) El segundo factor que puede atenuar el impacto del desempleo sobre la tasa de pobreza es la distribución del mismo en el conjunto de familias del país y el papel que las familias puedan tener como mecanismo de redistribución de renta entre sus miembros. En definitiva, la misma tasa de desempleo puede tener un impacto muy diferente sobre la tasa de pobreza si el desempleo se concentra en cabezas de familias que no cuentan con fuentes alternativas de renta o si éste es mayoritariamente desempleo juvenil, de individuos que permanecen en el hogar paterno, y por lo tanto tienen cubierta sus necesidades vitales<sup>17</sup>. Este sería el caso, por ejemplo, de España en donde un 28% de los desempleados tienen menos de 25 años (con una tasa de paro del 25%), y en donde el 79% de los jóvenes entre 15 y 29 años habitan en el hogar paterno y, viven, parcial o totalmente, de sus ingresos<sup>18</sup>. El papel asegurador que tiene la familia en países como España o Italia se revela también en un reciente estudio de Bentolilla e Ichino (2000) en donde los autores concluyen que el mismo aumento en la duración del desempleo entre cabezas de familia está asociado con caídas en el consumo menores en los hogares españoles e italianos frente a hogares británicos, alemanes o de EE.UU. Una diferencia que, en opinión de los autores y dada la menor generosidad de los sistemas de protección social en los primeros países, tiene que estar explicada por la existencia de

---

<sup>16</sup> Como factores complementarios muy probablemente habría que tener en cuenta también el aumento de las exigencias de cotización para acceder al seguro de desempleo (de seis meses a un año), que provoca una considerable caída del índice de cobertura del 58% en 1992 al 37% en 1997, y la progresiva "asistencialización" de las prestaciones por desempleo (alrededor de la mitad de los desempleados reciben la prestación no contributiva que fluctúa entre el 75 y el 125% del SMI).

<sup>17</sup> A partir de las estimaciones de pobreza realizadas por Canto (1997) sobre la base de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, Ayala (1998) comprueba la casi perfecta correlación existente entre la tasa de pobreza y la tasa de paro de los cabeza de familia -con un retardo temporal de un año-. Lo que significaría que el impacto del desempleo se hace sentir sólo tras haber agotado las posibles fuentes alternativas de renta.

<sup>18</sup> De acuerdo a una encuesta del CIS realizada en 1997, el 42% de los jóvenes vivían de los ingresos de sus padres, mientras que sólo el 14% lo hacían de sus propios ingresos.

redes familiares que actúan como seguro frente desempleo. A modo de resumen, en 1998, el 19% de los hogares españoles tenían al menos un miembro de la familia parado, pero sólo en 8% todos los miembros estaban desempleados. Más aún, el porcentaje de hogares que ese mismo año declaraban no recibir ningún tipo de ingreso era sólo el 2,2%. Por lo tanto, si la renta familiar se utiliza para cubrir las necesidades de sus miembros independientemente de su posición en el mercado de trabajo, el desempleo, siempre y cuando no se concentre en un número relativamente bajo de familias, no tendrá necesariamente que abocar a las familias que lo padecen a situaciones de pobreza.

(c) El tercer factor que afecta a la relación entre desempleo y pobreza es la duración del desempleo. La misma tasa de desempleo tendrá un impacto distinto sobre la distribución de la renta y la pobreza si ésta se concentra en un número relativamente bajo de personas que permanecen desempleados por un largo tiempo, a si es el producto de un número elevado de personas experimentando episodios cortos de desempleo. Dos son las razones que explicaría esa relación entre duración del desempleo y tasa de paro. En primer lugar, cuanto mayor sea la duración del desempleo más fácil será agotar las prestaciones por desempleo o, en cualquier caso, menores serán estas. En segundo lugar, la duración del desempleo actúa como un factor desincentivador tanto de la intensidad de búsqueda de trabajo por parte de los parados, como de la disposición a contratar de los empleadores potenciales, haciendo cada vez más difícil que el parado se reintegre en el mundo laboral. Este hecho queda reflejado claramente en la EPF de 1990, según la cuál, tomando como referencia el gasto, los parados de larga duración (en esta ocasión definido como aquellos desempleados durante más de dos años) tenían una tasa de pobreza del 41%, sensiblemente superior al colectivo de desempleados por menos de dos años que era del 32%<sup>19</sup>.

(d) Por último, igual que hasta ahora hemos argumentado que el desempleo no tiene que estar vinculado necesariamente con la pobreza siempre y cuando los parados tengan acceso a otras fuentes de renta, ya sean públicas: prestaciones sociales, o privadas: ayuda familiar, también puede ocurrir que el abandono del paro para incorporarse a las filas de la población ocu-

---

<sup>19</sup> Ruiz -Huerta y Martínez (1994), p. 69.

pada no sea suficiente para superar la línea de pobreza, para lo cuál sólo es necesario que el puesto de trabajo esté asociado con una remuneración insuficiente. Aunque normalmente, se considera que el trabajo es condición suficiente para abandonar las situaciones de pobreza, a continuación veremos que esto no tiene que esto no siempre es así.

### 3. Empleo y pobreza: el papel de los bajos salarios

Cuando se estudian las estadísticas de pobreza, probablemente uno de los datos más sorprendentes es el alto volumen de trabajadores ocupados que forman parte del colectivo de población pobre. Como se puede ver en el cuadro 5, de acuerdo con el Panel de Hogares de la UE, en el conjunto de la UE(11) el 35% de los hogares pobres correspondía a hogares en donde la persona de referencia estaba trabajando, una proporción que llega al 50% en Portugal y Luxemburgo y que sobrepasa el 40% en los países mediterráneos. A modo de comparación, en 1996 en EE.UU., los trabajadores pobres suponían el 52% de todos los pobres<sup>20</sup>. La importancia de la pobreza en familias activas desde el punto de vista laboral también se mantiene cuando se estudia la incidencia de la pobreza en períodos de más de un año. Así, según análisis realizados por la OECD (2001) incluso los individuos que permanecen en situación de pobreza durante varios años suelen vivir en familias en donde algún adulto realiza trabajo remunerado, aunque su intensidad de trabajo (horas anuales) sea menor. "Parece así que la extensión de la pobreza entre los trabajadores es mayor de la detectada en otros trabajos (...) y que muchos hogares pobres se caracterizan por salarios bajos y empleo precario, más que por una exclusión permanente del mercado de trabajo"(p. 54). Así, por ejemplo, en la UE el 42% de los hogares permanentemente pobres durante el período 1993-95 contaban al menos con un trabajador a tiempo completo (32% en los EE.UU. y 18% en Canadá)<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> En este caso se ha tomado como línea de pobreza el 200% de la línea de pobreza federal (comparable *gross modo* con el 50% de la renta media per capita), considerando como trabajador a aquellos con más de 1000 horas anuales de trabajo. Para más detalles véase Acs *et al.* (2000).

<sup>21</sup> Sólo hogares con el cabeza de familia entre 18 y 64 años. Excluyendo a los trabajadores a tiempo completo, en la UE un tercio de los hogares tenían algún activo ocupado (36% en EE.UU. y 34% en Canadá). OECD (2001), p. 55.



Cuadro 5. Distribución de los hogares pobres según estatus laboral (1993).

	A	B	DK	E	F	G	IRL	I	L	P	RU	UE(11)
Otros inactivos	30.74	15.46	29.23	15.96	26.37	10.38	41.14	7.57	12.75	10.1	22.81	17
Jubilados	8.98	32.60	41.82	18.17	32.09	38.22	12.55	30.93	19.05	33.92	35.73	33
Desempleados	37.07	15.28	5.25	23.54	11.31	8.17	27.33	12.07	7.76	5.98	15.67	13
Población ocupada	23.21	36.60	23.7	42.33	30.23	43.23	18.95	49.42	50.44	50.0	25.79	35

Fuente: EAPN, Poverty in Europe. (1998), p. 13

Obviamente, puesto que la población empleada es mucho mayor que la desempleada, cuando las tasa de pobreza se calculan con respecto a cada uno de los colectivos, encontramos que en la UE(11) la tasa de pobreza de los hogares ocupados es tan sólo del 10%, mientras que en aquellos desempleados es del 46%, en los jubilados 22% y en el resto de inactivos 43%. De forma que si bien es cierto que el riesgo de pobreza en hogares trabajadores es el más bajo de todos los colectivos, también es cierto que más de un tercio de los hogares pobres están formados por individuos que participan activamente en el mercado de trabajo.

Este es, quizás, el hecho más relevante a destacar en estas páginas. A diferencia de la creencia más extendida, en las economías de mercado, los pobres no son sólo aquellos excluidos por una u otra razón (ya sea enfermedad, vejez, desempleo o incapacidad) del mercado de trabajo, sino que una parte considerable del colectivo de pobres son personas que siguen las reglas de la economía de mercado, participan activamente en la producción de bienes y servicios, pero que a pesar de ello no son capaces de generar ingresos suficientes como para traspasar la línea de pobreza.

Este dato es interesante, además, porque indica que la pobreza no es sólo el resultado de la incapacidad de la economía, por cualesquiera razones, ya sean cíclicas o estructurales, de generar suficientes puestos de trabajo, sino que es perfectamente compatible, aunque con menor intensidad, con el pleno empleo, como lo demuestra el caso de los Estados Unidos a finales de la década de los 90.

Dos son los elementos que explican la existencia de pobreza entre la población ocupada. El primero de ellos es la existencia de bajos salarios, que impiden, aún en situación de trabajo a tiempo completo, generar suficiente renta como para situarse, dadas las cargas familiares, por encima de la línea de pobreza. El segundo una insuficiente oferta de trabajo de las familias.

La disponibilidad de datos sobre distribución salarial es escasa y por eso no es fácil conocer el porcentaje de trabajadores que se encuentran en esta situación. A partir de estimaciones realizadas por la UE se puede decir que en la UE(13) un mínimo del 15% de los trabajadores reciben salarios bajos, definidos éstos como el 60% del salario mediano de cada país. Si bien, una vez más, las diferencias son considerables entre países, con el Reino Unido, en donde el 21% de los trabajadores pertenecen a esta categoría a la cabeza, mientras que en el otro extremo se encontraría Portugal<sup>22</sup> con el 6%, Dinamarca, con el 7% y Bélgica con el 9%. Resultado que, sin embargo, hay que interpretar con cautela, ya que otras fuentes ofrecen cifras sensiblemente distintas (véase cuadro 6).

Cuadro 6. Asalariados con bajos salarios y dispersión salarial.

	Abanico salarial 1995 (a)	Asalariados con salarios bajos	
		Eurostat (b)	OCDE (c)
		1996	1995
Alemania	2.50	17	13.3
Austria	--	16	13.2
Bélgica	--	9	7.2
Dinamarca	2.10	7	0.0
España	3.30	13	19.0*
Finlandia	2.26	--	5.9
Francia	3.24	13	13.3
Grecia	2.59	17	
Irlanda	--	18	18.0*
Italia	3.99	10	12.5
Luxemburgo	3.86	16	--
Países Bajos	1.94	16	11.9
Portugal	--	6	12.0
Reino Unido	2.47	21	19.6
Suecia	2.17	--	5.2
Australia	--	--	13.8
Nueva Zelanda	--	--	16.9
Japón	--	--	15.7
EE.UU.	--	--	25.0

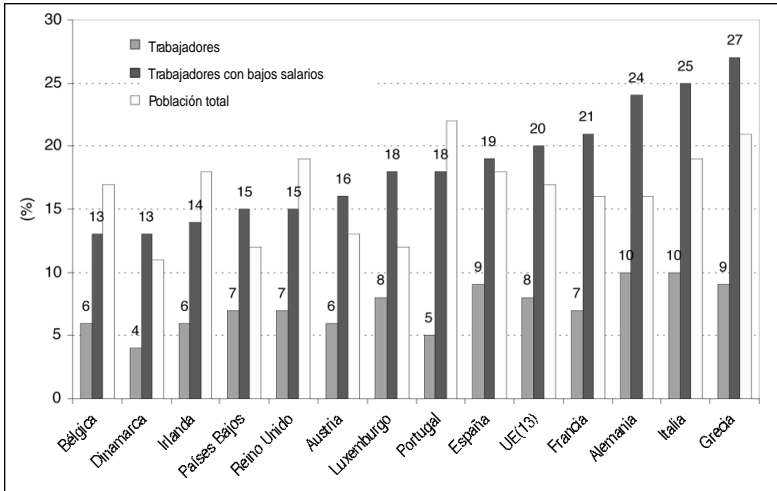
(a) Abanico salarial = ocupación mejor pagada con respecto a ocupación peor pagada. Para Grecia sector industrial. Francia, 1994. Alemania corresponde a la antigua RFA - *Eurostat*. (b) Por razones de robustez estadística la estimación sólo tiene en cuenta a los asalariados con más de 15 horas de trabajo a la semana, lo que conduce a una subvaloración del fenómeno de bajos salarios. Los bajos salarios se definen como aquellos por debajo del 60% del salario mediano. (c) Bajos salarios como 2/3 del salario mediano.

Fuente: Marlier and Ponthieux (2000), OECD(1996), (\*) Bazen y Benhayoun (1992), p. 625.

<sup>22</sup> El resultado de Portugal es sorprendente, ya que este país es uno de los países europeos con mayor desigualdad, con un índice de Gini de 0,37 frente a un valor medio de 0,31 en la UE.

El impacto de los bajos salarios en las tasas de pobreza aparece claramente documentada en el gráfico 6 que recoge la incidencia de la pobreza para el conjunto de la población, para el conjunto de asalariados y para el conjunto de asalariados con salarios bajos.

Gráfico 6. Tasas de pobreza de los trabajadores con salarios bajos en la UE.

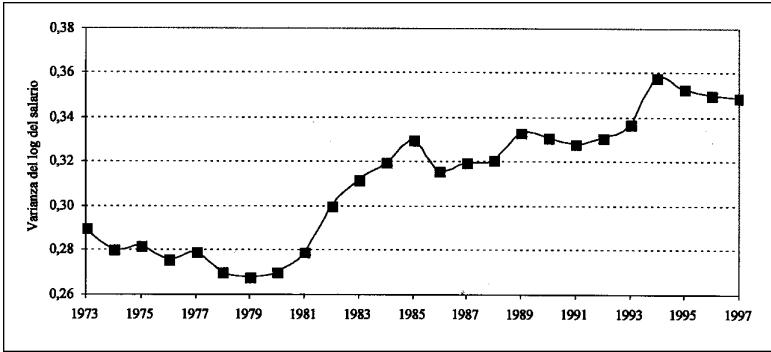


Fuente: Marlier and Ponthieux (2000), p. 8

Pero más allá de esta constatación, es interesante analizar cuales son las causas detrás de la existencia de asalariados con bajos salarios y su evolución en las últimas décadas. Empezando por esta última cuestión, uno de los cambios más notable que se han experimentado en el conjunto de mercados de trabajo de los países de la OCDE, a partir de la década de los 80 es la desaparición de la tendencia de reducción de las diferencias salariales experimentada por la práctica totalidad de países de la OCDE con anterioridad y el aumento, con mayor o menor intensidad de las mismas<sup>23</sup>. A modo de ejemplo, en el gráfico 7 se reproduce el caso de EE.UU., en donde la desigualdad salarial, expresada como varianza del logaritmo del salario por hora, pasa de 0.27 a 0.32 desde finales de los años 70 a finales de los años 90.

<sup>23</sup> Sobre esta cuestión, véase, por ejemplo, Freeman y Katz (1995).

Gráfico 7. Varianza del logaritmo del salario hora en EE.UU.  
(Todos los trabajadores, 16-64 años)



Fuente: Tabulación especial a partir del *Current Population Survey* realizada por el Economic Policy Institute. Washington D.C.

Son múltiples los factores que explican esta tendencia generalizada al aumento de la dispersión salarial, entre ellos:

- (1) La desregulación del mercado de trabajo, la pérdida de poder sindical y el deterioro del salario mínimo.
- (2) El cambio técnico intensivo en capital humano que reduce la demanda de trabajadores de baja cualificación en los sectores industriales.
- (3) El cambio estructural en contra del sector industrial, y a favor del sector servicios, con una mayor presencia de puestos de trabajo de baja productividad y bajos salarios.
- (4) Los cambios productivo asociado a la globalización, con pérdida de productos de tecnología intermedia a favor de los países de reciente industrialización<sup>24</sup>.

Tomando España como ejemplo, desde 1982 hasta finales de los 90 el Salario Mínimo Interprofesional pierde un 9% de poder adquisitivo, y pasa de suponer el 38% del salario medio a suponer tan sólo el 30.8%. En este mismo periodo, los trabajadores con contrato temporal, sometidos a una penalización salarial importante, alcanzaban un tercio del empleo asalariado. En lo que se refiere al cambio estructural, en la década de los 90 las mayores contribuciones al crecimiento de empleo han tenido lugar, excluyendo a las actividades dominadas por el sec-

<sup>24</sup> Sobre este tema véase Wood (1994) y Minondo (2000).

tor público y el sector de instituciones financieras, en sectores con salarios inferiores a la media nacional y/o con mayor dispersión salarial (cuadro 7).

Cuadro 7. Sectores de mayor creación de empleo. España, 1990-99.

	<i>Contribución al aumento total de empleo</i>	<i>Cambio absoluto de empleo</i>	<i>Índice salarial (miles)</i>	<i>Desigualdad salarial</i>
<i>Construcción</i>	19,4	243,3	81,66	4,60
<i>Comercio al por menor</i>	9,0	112,4	75,91	5,85
<i>Hostelería</i>	16,4	204,9	63,37	5,02
<i>Instituciones financieras</i>	4,9	61,1	166,38	3,14
<i>Servicios a empresas</i>	30,2	377,9	101,78	8,37
<i>Administración pública</i>	14,4	180,1	--	--
<i>Educación</i>	18,7	234,4	--	--
<i>Sanidad y servicios sociales</i>	17,7	222,0	--	--
<i>Cultura y ocio</i>	4,8	59,9	--	--
<i>Total</i>	--	1252,1	100,00	3,91

Fuente: Elaboración propia a partir de EPA y Distribución salarial en España.

Pero esta tendencia, como hemos señalado compartida por otros muchos países, no es sólo el resultado del azar, o de cambios exógenos a la política económica, sino que, si bien de forma indirecta, se plantea como un objetivo de política económica indreñado por la propia política de empleo de la UE. Así, cuando la UE, ya desde el Libro Blanco sobre *Crecimiento, Competitividad y Empleo*, reclama como objetivo el aumentar la capacidad de generación de empleo del crecimiento económico, está haciendo referencia a la necesidad de facilitar la creación de empleo de baja productividad, ya que:  $PIB = PIB/E * E$  donde  $PIB/E$  es la productividad, de forma que el crecimiento del PIB se puede expresar como la suma del crecimiento de la productividad y crecimiento del empleo, tal que, para un crecimiento dado del PIB, cuanto menor sea el crecimiento de la productividad mayor será el crecimiento del empleo.

En la práctica, y puesto que la productividad agregada es la suma ponderada de la productividad de los distintos sectores que conforman la economía, un bajo crecimiento relativo (en comparación con otros países) de la productividad puede venir dado por un crecimiento igual de la productividad en los distintos sectores, pero un crecimiento distinto de cada sector, de forma que crezcan más aquellos donde la productividad es menor, generando al final un menor crecimiento de la producti-

vidad agregada. Una política de aumento de la capacidad de generación de empleo de la economía, que, tautológicamente, pasa por una mayor creación de empleos de baja productividad, significaría, a no ser que tales empleos se creen el sector público y por lo tanto al margen de las leyes del mercado, la generación de empleo de bajos salarios, y por lo tanto, *caeteris paribus*, el aumento del riesgo de caer en la pobreza. Tendríamos así la paradoja de que la reducción de las tasas de desempleo no serviría para resolver los problemas de calidad de vida de los otrora desempleados, ni para erradicar las situaciones de pobreza antes asociadas al desempleo.

La segunda fuente de generación de pobreza en hogares con miembros ocupados, que en muchos casos coexiste con la percepción de bajos salarios, es la realización de una jornada insuficiente de trabajo, bien por trabajar a tiempo parcial, bien por alternar el tiempo de trabajo y el desempleo a lo largo del año. Como se puede apreciar en el cuadro 8, para el conjunto de la UE(13) la categoría de trabajadores de bajos salarios se nutre de forma mayoritaria de trabajadores a tiempo parcial, de forma que 43% de los afectados por salarios bajos lo sería por trabajar pocas horas, mientras que un 37% lo serían por tener salarios bajos y un 11% por padecer ambas circunstancias. La misma situación la encontramos en EE.UU., donde la jornada anual media por familia en 1998 era de 3.685 horas mientras que para el caso de las familias pobres era de 1.112 horas. Simultáneamente, el salario medio de estas familias era de 6,16 \$, mientras que el salario medio total se elevaba a 16,74 \$<sup>25</sup>.

Cuando se estudian las causas de entrada y salida de la pobreza asociadas a cambios en la situación laboral se observa que en la UE la entrada en la pobreza está provocada en un 30% de las ocasiones por una reducción en el número de ocupados

Cuadro 8. Categoría de salarios bajos en la UE(13)

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	AUS	P	UK	UE(13)
Sólo tiempo parcial	63	41	41	12	32	39	30	28	26	65	44	24	55	43
Sólo bajos salarios	24	38	42	73	54	39	44	57	53	17	40	52	21	37
Ambos	7	18	12	9	7	13	19	10	17	13	9	10	12	11
Ninguno	6	4	6	7	7	9	8	4	3	6	7	15	12	8

Fuente: Marlier and Ponthieux (2000), p. 4

<sup>25</sup> Mishel (2001), p. 98 y 320.

en la familia, en un 9% por una reducción en el número de meses trabajados, y en un 27% por una caída del salario más de un 10% (42,3, 20,5 y 36,0 para EE.UU.), mientras que la salida de la pobreza se explica por las mismas causas, pero en sentido contrario, en un 30,9%, 9,1% y 15,7% respectivamente (30,5, 29,8 y 34,1 para EE.UU.) (OECD, 2001, p. 57).

En resumen, la existencia de trabajadores que, a pesar de ello, bien por tener bajos salarios, bien por no acumular suficiente número de horas al año, tienen ingresos inferiores a los necesarios para traspasar la línea de pobreza, afecta a la interpretación más conservadora de la pobreza como resultado de la exclusión (en algunos casos autoexclusión) de los individuos del mercado de trabajo. Como hemos visto, tasas de desempleo bajas, como la existente en EE.UU. son perfectamente compatibles con altas tasas de pobreza. Algo, especialmente preocupante en un momento en el que las economías europeas, en sus directrices de política de empleo, abogan por un aumento en la capacidad de generar empleo del crecimiento, lo que significa facilitar la creación de empleo de baja productividad y por lo tanto bajo salarios<sup>26</sup>.

#### 4. Implicaciones de política económica

El reconocimiento de que el empleo por sí sólo, aunque importante, no es suficiente para resolver el problema de la pobreza en el colectivo de población activa (o potencialmente activa), junto con el reconocimiento de que la intensificación de la capacidad de generación de empleo del crecimiento puede conducir a una eclosión de trabajos de baja productividad y bajos salarios, ha llevado a plantear nuevos sistemas de hacer compatible el objetivo de alta generación de empleo con el objetivo de ingresos suficientes para evitar situaciones de pobreza. Un planteamiento ayudado por las nuevas orientaciones de la política social que, en un contexto de redescubrimiento del mercado y culpabilización de los excluidos, ha optado por penalizar y limitar (caso americano) el acceso a prestaciones pasivas e incentivar la plena integración de las poblaciones otrora depen-

---

<sup>26</sup> Una amplia panorámica sobre los trabajadores con bajos salarios, desde una perspectiva comparada, se puede encontrar en el número monográfico de la revista Cuadernos de Relaciones Laborales, nº 18 (2001)

dientes de la asistencia social en el mercado de trabajo, haciendo también más atractivo el mismo<sup>27</sup>.

Fundamentalmente se trata bien de reducir las cargas sociales asociadas a los trabajos de baja cualificación, para posibilitar un aumento de la demanda de este tipo de trabajo sin necesidad de reducir el salario efectivamente cobrado por los trabajadores ni reducir su protección, o alternativamente complementar los ingresos laborales con desgravaciones fiscales que aumenten los ingresos netos de los trabajadores de bajos ingresos.

La primera opción, supone adaptar la estructura de los costes laborales no salariales -principalmente las cotizaciones a la seguridad social- de forma que se evite su regresividad (menores costes relativos cuanto mayor es el salario), en favor de una estructura progresiva o cuanto menos neutral. En lo que a esto respecta en la mayoría de países de la UE el peso de las cotizaciones sociales es mayor cuanto menores son los salarios, con lo que se encarece relativamente los trabajos de salarios más bajos. Como medida complementaria se plantea la posibilidad de liberar total o parcialmente de cotizaciones sociales a los empleos del segmento inferior del mercado de trabajo, acción que daría lugar a una reducción significativa del coste laboral de estos trabajadores sin incidir negativamente en el salario de los mismos. Con la finalidad de apreciar el impacto que podría tener este tipo de medida sobre los costes laborales de los trabajadores con bajos salarios, en el gráfico 8 se recoge el peso que las cotizaciones sociales y las retenciones del impuesto sobre la renta tienen sobre el coste laboral total de los trabajadores con ingresos inferiores al 67% del salario medio de los trabajadores directos, bajo el supuesto de que el trabajador no tienen ni cargas familiares ni otros ingresos. Puesto que para la media de los países de la UE las cargas sociales y el impuesto sobre la renta alcanzan el 38% de los costes laborales, existe margen de maniobra para actuando sobre éstos reducir, simultáneamente, el coste de contratación de este tipo de trabajadores, y por lo tanto

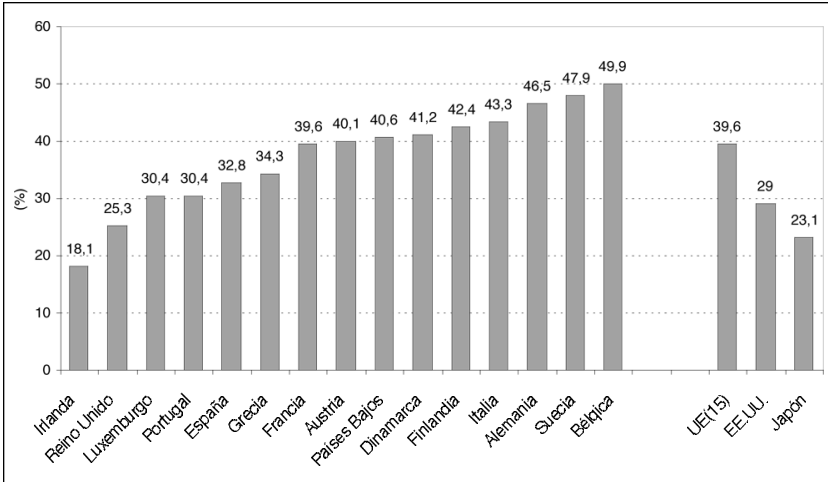
---

<sup>27</sup> Un planteamiento que, según las informaciones recogidas de prensa, se informaría también la reforma de las prestaciones por desempleo planteada por el Gobierno del PP en la primavera de 2002, que contempla reforzar la capacidad del INEM para retirar la prestación por desempleo a aquellos desempleados que rehúsen aceptar vacantes de empleo consideradas como adecuadas por el INEM, entre ellas, por ejemplo, aquellas hasta 50 Km. del lugar de residencia del desempleado. En 2001 el INEM retiró la prestación por desempleo por diversas irregularidades a un 8% de los preceptores (*El País*, 22/4/2002).



aumentar sus posibilidades de empleo, sin afectar al salario neto percibido por éstos, o incluso aumentándolo.

Gráfico 8. Tipo impositivo sobre los trabajadores de bajos salarios como porcentaje del coste laboral total.



Fuente: Eurostat. New Cronos. General Statistics (2002)

Obviamente, una reducción de los ingresos de la Seguridad Social de tal magnitud exigiría la puesta en marcha, de mecanismos alternativos de financiación para asegurar su viabilidad financiera. Dentro de las alternativas propuestas por la Comisión Europea<sup>28</sup>, se encuentra la creación de un impuesto finalista sobre la emisión de CO<sub>2</sub>, la llamada *ecotasa*, que además tendría un impacto favorable sobre la reducción de emisiones del principal agente causante del efecto invernadero, o la creación de un recargo social sobre el IVA. En los dos casos estamos hablando de cambios en la financiación de la Seguridad Social que en última instancia tendrían que ser pagados por los consumidores, y por lo tanto con cierto componente de regresividad. Si bien, al afectar en menor medida a las rentas de capital (en la medida en que la tasa de ahorro a partir de estas rentas sea superior a la asociada a las rentas de trabajo), no tendría porqué incidir negativamente sobre la inversión.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que la adopción concreta de este tipo de medidas exigiría cambios significativos

<sup>28</sup> Esta parte sigue a Muñoz de Bustillo y Bonete (2002).

en la organización de la economía, esto es, no estamos hablando de cambios marginales. Una de las propuestas concretas sugeridas (Drezé y Malinvaud, 1994), plantea dos posibilidades. La primera, aplicar una exención general a todos los salarios de forma que sólo se cotice por la parte del salario que exceda del salario mínimo, mientras que la segunda supondría eliminar las cotizaciones sociales de los trabajos con remuneración igual al salario mínimo, SM, y aplicar un tipo progresivamente creciente a los salarios comprendidos entre el salario mínimo y  $2xSM$ , para pasar a aplicar el tipo habitual a partir de salarios iguales o superiores al doble del SM. Una propuesta que podría ampliar su efecto generador de empleo si se acompaña, como plantean los autores, de medidas de simplificación de la contratación, de forma que las unidades domésticas y los trabajadores autónomos pudieran llevar a cabo contrataciones en este segmento del mercado de trabajo con unas formalidades mínimas. El impacto financiero de estos cambios depende en cada país de la importancia que tengan las cotizaciones a la Seguridad Social como fuente de financiación de ésta. Así, en Dinamarca, por ejemplo donde el recurso a esta figura es insignificante, el impacto sería nulo, mientras que en otros países como Francia o Bélgica podría llegar al 3,5% y 4,5% del PIB respectivamente. En conjunto, y suponiendo que tales cambios afecten a  $1/5$  de los ingresos totales por cotizaciones de Seguridad Social, esta medida exigiría la puesta en marcha de mecanismos de financiación alternativos de un volumen medio equivalente al 3,2% del PIB, o el 11% de los ingresos impositivos -excluyendo las cotizaciones sociales en el primero de los supuestos-, y una cantidad significativamente menor, alrededor del 1,2% del PIB, con el segundo de los sistemas propuestos, una cifra fácilmente financiable con la introducción de una ecotasa.

Otra forma de combatir el problema de los salarios bajos y su efecto sobre la tasa de pobreza, sin que ello suponga un aumento de los salarios pagados por los empleadores y, por lo tanto pueda tener un impacto negativo sobre la intensidad de creación de empleo, es la puesta en marcha de algún tipo de programa de compensación fiscal (o impuesto negativo sobre la renta) que beneficie a aquellos trabajadores con salarios por debajo de determinado umbral. Se trata pues, de compensar los bajos salarios recibidos con transferencias públicas asociadas al hecho en sí de trabajar. Este tipo de aproximación se enmarcaría dentro de la política de incentivación del trabajo y la sustitución de medidas de protección pasivas por medidas activas, en lo que se ha venido a conocer como la transición del *welfare state* al *workfare state*.

Estados Unidos, pionero en los procesos de culpabilización-penalización de la pobreza fiel a la tradición anglosajona de las “leyes de pobres”, ofrece un buen ejemplo del funcionamiento de este tipo de medidas con el llamado *Earned Income Tax Credit*. A modo de ejemplo, en el cuadro 9 se recoge la situación de una familia monoparental en dos posibles escenarios: ocupado y desempleado, en 1986 y 1997, pudiéndose observar como la potenciación del EICT junto con la ligera reducción de la asistencia social (más su limitación a cinco años, que no aparece en el cuadro), aumenta tanto el ingreso del trabajador como el ingreso diferencia, eliminando así la “trampa de pobreza”.

## 5. A modo de epílogo: mercado de trabajo, exclusión social y nuevas tecnologías

No quiero terminar esta revisión de las conexiones entre mercado de trabajo y exclusión social sin mencionar, si quiera brevemente, el impacto que las nuevas tecnologías de la información y

Cuadro 9. Ingresos, prestaciones e impuestos bajo dos distintos escenarios de trabajo para una familia monoparental con un hijo (\$, 1997).

	1986			1997		
	<i>Sin trabajo</i>	<i>Trabajo a TC con SM</i>	<i>Diferencia</i>	<i>Sin trabajo</i>	<i>Trabajo a TC con SM</i>	<i>Diferencia</i>
<i>Ingresos</i>	0	9.820	0	0	10300	10300
<i>Impuestos y cotizaciones</i>	0	-861	-861	0	-788	-788
<i>Asistencia social: TANF, ...</i>	8459	2578	-5881	7501	2462	-5093
<i>Gastos de cuidados del hijo</i>	0	-2000	-2000	0	-2000	-2000
<i>EITC</i>	0	768	768	0	3656	3656
<i>Ayuda familiar</i>	0	159	159	0	1000	1000
<i>Renta total disponible</i>	8459	10464	2005	7501	14630	7129
<i>Seguro médico</i>	Si	No	Pierde toda cobertura	Si	Hijos < 15 años	El adulto pierde la cobertura

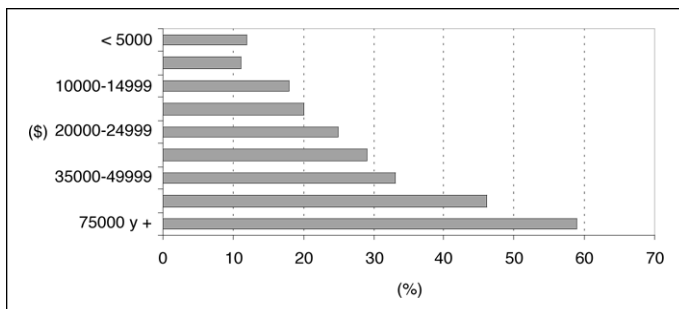
Nota: TC = tiempo completo, SM = Salario Mínimo, TANF = Temporary Aid to Needy Families, EITC = Earned Income Tax Credit. Fuente: Elwood (2000)

las comunicaciones (TIC) puede tener sobre el tema tratado. Lo primero que hay que señalar a este respecto es que, la generalización de la utilización de las nuevas TIC en el mundo del trabajo afecta a muchos de los ámbitos del mismo. A modo de ejemplo, el último informe de la OIT sobre el empleo en el mundo, dedicado monográficamente a este tema, se analizaba su impacto sobre: las relaciones laborales, la cualificación, salarios, oportunidades de promoción, seguridad, poder y autonomía, intensidad de trabajo, salud laboral y equilibrio entre vida y trabajo. Recogiendo así mismo una visión pesimista y otra optimista sobre los posibles cambios esperables en cada una de estas áreas (cuadro 9). Sin embargo, y aunque algunas de las esferas consideradas pueden tener un claro impacto sobre los niveles de pobreza y desigualdad, como en lo que se refiere a su impacto sobre los salarios o la cualificación, en el informe no hay una mención expresa a las implicaciones de las nuevas TIC sobre la exclusión social, aunque sí se habla en extenso sobre la nueva "brecha digital" que separa los países desarrollados de los países menos desarrollados. En mi opinión, y al margen de su impacto indirecto sobre la demanda de trabajo de baja cualificación, el efecto de las TIC sobre el tema que nos ocupa se materializa, fundamentalmente, en la aparición de una nueva forma de exclusión. Al igual que el analfabetismo, hasta su erradicación no hace mucho tiempo, supuso una fuente de exclusión de primera magnitud, para todos aquellos sin capacidad para comunicarse por medio de la lectura y la escritura, las TIC, con su muy desigual penetración en los distintos segmentos de población, se pueden convertir en un nuevo instrumento de marginación social, tanto mayor cuanto mas intensa sea la presencia de las TIC en la vida cotidiana y laboral. Tal y como se puede ver en el gráfico 9, la utilización de Internet está claramente asociada al nivel de renta, de forma que existe el peligro de que para familias con menor renta, a las fuentes habituales de exclusión social, se les sume en breve la exclusión provocada por la falta de alfabetización digital<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Si bien algunos investigadores Compaine (2001) defienden que la brecha se está cerrando de forma rápida sin necesidad de la puesta en marcha de iniciativas públicas de significativas, en cuyo caso su impacto sobre la exclusión social sería transitorio y poco importante. De ser cierto este planteamiento, los PC no se diferenciarían, en sus comportamientos de consumo, de otros bienes de consumo duradero domésticos, como la televisión o los frigoríficos, considerados en la actualidad como bienes de primera necesidad.

Gráfico 9. Uso de internet según nivel de renta, EE.UU. (1998).



Fuente Coppel (2000), p. 10.

## 6. Conclusiones

Varias son las conclusiones que se obtienen de este repaso a la relación entre mercado de trabajo y exclusión social. En primer lugar, se ha documentado la importancia que, a pesar del creciente papel de las prestaciones sociales y las rentas de capital en los ingresos de los individuos, siguen teniendo las rentas del trabajo en el conjunto de ingresos de la población, y por lo tanto la importancia del mercado de trabajo como mecanismo de integración o exclusión social. Una importancia que, en la medida en que la exclusión social tiene también otras fuentes de alimentación, y que el trabajo cumple con otras funciones de integración, no se limita al factor económico, en el que hemos centrado nuestro análisis. En segundo lugar, y a diferencia de lo que podría esperarse, se ha ilustrado cómo las diferencias en tasa de pobreza entre países no son una variable relevante a la hora de explicar las diferencias en tasa de pobreza. La existencia de prestaciones por desempleo, la existencia de otras personas ocupadas en las unidades familiares de los desempleados, y la duración del desempleo son factores que permiten que los mismos niveles de desempleo se traduzcan en niveles de pobreza muy distintos. En tercer lugar, se ha comprobado como, de nuevo a diferencia de la opinión más extendida, la pobreza económica, para un colectivo muy importante de pobres, se sufre en un contexto de plena integración en el mercado de trabajo. Los trabajadores pobres se convierten así en una realidad de las economías capitalistas

avanzadas, bien por insuficiencia salarial, bien por incapacidad de las unidades domésticas de ofrecer un número suficientemente alto de horas de trabajo al año. Una constatación de especial relevancia en estos tiempos en los que, como herramienta de política de empleo, se pretende potencia el trabajo a tiempo parcial y el aumento de la capacidad de generación de empleo del crecimiento económico, lo que implica, al menos en el sector privado, facilitar la creación de trabajos de baja productividad-bajos salarios. En este contexto, es necesario plantearse, por lo tanto, nuevas orientaciones de política económica que permitan compatibilizar la lucha contra el desempleo y la obtención de salarios dignos. La reducción asimétrica de las cotizaciones sociales en los segmentos inferiores del mercado de trabajo y la puesta en marcha de mecanismos de complemento público de los salarios bajos son dos de las posibles vías a explorar.

Cuadro 9. Impacto de las nuevas tecnologías en el mundo laboral.

<b>Dimensión</b>	<b>Escenario pesimista</b>	<b>Escenario optimista</b>
<i>Relaciones laborales</i>	La TIC permite aislar a los trabajadores, que pierden la posibilidad de fijar su propio ritmo de trabajo, aumentándole estrés. La ruptura de las relaciones tradicionales (institucionalizadas) entre el trabajador y la empresa ofrece nuevas vías de que la empresa traslade al trabajador parte de los riesgos) => subcontratación.	El funcionamiento en red ofrece nuevas vías de interrelación  La desaparición de el sistema de relaciones jerárquicas ofrece Si nuevas oportunidades de dotar de mayor creatividad a los trabajos y desarrollar nuevas capacidades.
<i>Cualificación</i>	Reducción de cualificación y extensión de actividades de “apéndice de maquina” a sectores otrora artesanales (p. ej. panadería).	Aumento de las necesidades de cualificación. Trabajo multitareas.
<i>Salarios</i>	Reducción de los salarios fruto de la reducción de las necesidades de formación, de la pérdida de poder sindical y de la aparición de nuevas formas de contratos.	Aumento salarial (escasez de trabajadores cualificados + aumento de la cualificación).
<i>Oportunidades de promoción</i>	Crea empleo básico y rutinario sin salida ni promoción (a tiempo parcial, sin posibilidad de aprendizaje).	Aumenta las posibilidades de promoción mediante el trabajo en red.
<i>Discriminación</i>	Exclusión de los trabajadores mayores y mujeres.	Abre nuevas oportunidades a los colectivos más vulnerables.
<i>Seguridad en el empleo</i>	Fragmentación del trabajo y aparición de nuevos tipos de empleo. Debilitamiento de los sindicatos y de la regulación laboral	Difumina la separación entre empleador y empleado y por lo tanto hace menos necesarios los sistemas tradicionales de protección.
<i>Poder y autonomía</i>	Conduce a una sociedad dividida (centralización del control y el poder). Nuevos sistemas de control en tiempo real.	Mayor flexibilidad y libertad individual
<i>Intensidad de trabajo</i>	Aumenta la intensidad del trabajo.	Reduce el tiempo necesario para realizar cada tarea y por lo tanto ofrece la posibilidad de reducir el esfuerzo de trabajo.
<i>Salud</i>	Aparición de nuevas enfermedades profesionales relacionadas con el uso del ordenador	Reduce el esfuerzo físico del trabajo.
<i>Equilibrio vida-trabajo</i>	El trabajo gana espacio a la vida (presión para trabajar en todo lugar y en todo momento).	Se integra el trabajo en la vida diaria y se subordina a ésta.

Fuente: OIT (2001)

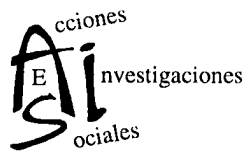
## Bibliografía

- ACS, G.; ROSS, K. and MCKENZIE, D. (2000): *Playing by the rule but losing the game. America's working poor*. Urban Institute. Washington D.C.
- AYALA, L. (1998): "Cambio Laboral y Pobreza", *Las condiciones de vida de la población pobre en España*. FOESSA. 1998. Madrid, pp. 511-542.
- AYALA, L. (2000): "Las rentas mínimas en el Estado de Bienestar español" en Muñoz de Bustillo (2000), pp. 323-350.
- AYALA, L. y PALACIO, J. I. (2000) "Hogares de baja renta en España: caracterización y determinantes", *Revista de Economía Aplicada*, vol.VIII, No. 23, pp.35-70.
- BAZEN, S. y BENHAYOUN, G. (1992): "Low Pay and Wage Regulation in the European Community" *British Journal of Industrial Relation*, vol. 30(4), pp. 623-640.
- CANTO, O. (1997): "Desempleo y pobreza en la España de los noventa". Documentos de trabajo de la Fundación FIES, No. 136.
- COMISIÓN EUROPEA (1994a): *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Bruselas.
- COMPAINE, B. M. (2001): *The Digital Divide. Facing a Crisis or Creating a Myth?*, MIT Press. MASS. Cambridge.
- COPPEL, J. (2000): "E-Commerce: impacts and policy challenges", *OECD Economic Department Working Papers* N0.252. Paris.
- DARITY, W. A. and GOLDSMITH, A. H. (1993): "Unemployment, social psychology, and unemployment hysteresis". *Journal of postkeynesian Economics*, Fall, vol. 16(1)
- DREZÈ, J. H. and MALINVAUD, E. (1994): "Growth and employment: the scope for a european initiative" *European Economy*, pp. 77-106.
- EDIS *et. al* (1998): *Las condiciones de vida de la población pobre en España*. FOESSA. Madrid.
- ELLWOOD, D. T. (1999): "Anti-Poverty Policy For Families in the Next Century: From Welfare to Work and Worries", *Journal of Economic Perspectives* vol. 14(1), pp. 187-198.
- FEATHER, N. T. and O'BRIEN, G. E. (1986): "A Longitudinal Study of the Effects of Employment and Unemployment on School-Leavers", *Journal of Occupational Psychology*, vol. 59, pp. 121-144.



- FREEMAN, R. B. and KATZ, L. F. (Eds) (1995): *Differences and Changes in Wage Structures*. University of Chicago Press. Chicago.
- GARCÍA LASO, A. (2002): "Exclusión social: notas sobre el auge (¿y caída?) de un concepto". *Seminario Economía y Sociedad*. Universidad de Salamanca.
- GARCÍA LIZANA, A. y MARTÍN REYES, G. (1994): "La pobreza y su distribución territorial", *V Informe Sociológico sobre la Situación Social en España*. Fundación FOESSA. Madrid.
- GIMENO, J. (2000): "La incidencia redistributiva del gasto público en España" en Muñoz de Bustillo (2000), pp. 279-322.
- ILLICH, I. (1980): *Toward a History of Needs*. Bantam Books. New York.
- JAHODA, M. (1987): *Empleo y desempleo: Un análisis socio-psicológico*. Morata. Madrid.
- LAMBERT, P. (2001): *The Distribution and Redistribution of Income*, 3<sup>rd</sup>. Ed, Manchester University Press. Manchester.
- LIEM, R. and LIEM, J. H. (1988): "Psychological Effects of Unemployment on Workers and Their Families", *Journal of Social Issues*, vol. 44(4), pp. 87-105.
- MARLIER, E. and PONTHEUX, S. (2000): *Low-wage employees in EU countries*. Statistics in Focus. Theme 3-11/2000. Eurostat.
- MINONDO, A. (2000): *El impacto del comercio internacional sobre el mercado laboral de los países de renta intermedia: el caso de España*. Universidad de Deusto. San Sebastián.
- MISHEL, L.; BERNSTEIN, J. and SCHMITT, J. (2001): *The State of Working America 200/2001*. Economic Policy Institute. Cornell University Press. Cornell.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (Ed.) (2000): *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo. Una perspectiva comparada*. Alianza Ed. Madrid.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y ESTEVE, F. (1998): "Pobreza y economía de mercado", *Las condiciones de vida de la población pobre en España*. FOESSA. 1998. Madrid, pp. 19-70.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y BONETE, R. (2002): *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía* (3<sup>a</sup> Ed.). Alianza Ed. Madrid.
- NADLER, R. (1999): "The Rise of Worker Capitalism", *Cato Policy Analysis* No. 359, (<http://www.cato.org/pubs/pas/pa-359es.html>)

- OCDE (1996): *Perspectivas del empleo*. MTSS. Madrid.
- OCDE (1999): *Perspectivas del empleo*. MTSS. Madrid.
- OECD (2001): *Employment Outlook 2001*. Paris.
- OIT (2001): *Life at work in the information economy*. World Employment Report 2001. Geneve.
- RUIZ-HUERTA, J. y MARTINEZ, R. (1994): "La pobreza en España: ¿Qué nos muestran las EPF?". *Documentación Social*, No. 96, pp15-109.
- WADNER, S. y STENGLE, T. (1997): "Unemployment Insurance: measuring who receives it", *Monthly Labor Review*, July, p. 15-24.
- WOLF, E. N. (1995): *Top Heavy: A Study of the Increasing Inequality of Wealth in the United States*. Twentieth Century Fund. New York.
- WOLF, E. N. (2000): *Recent Trends in Wealth Ownership, 1983-1998*. J. Levy Economic Institute Working Paper No. 300.
- WOOD, A. (1994): *North-South Trade Employment and Inequality. Changing Fortunes in a Skill Driven World*. Clarendon Press. Oxford.



## **Compromiso Social**

ANA BERMÚDEZ  
RECAREDO GARCÍA GASPAR

INAEM (INSTITUTO ARAGONÉS DE EMPLEO)

# Compromiso Social



Ana Bermúdez  
Recaredo García Gaspar

Desde el Departamento de Economía Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón, y en concreto desde el Instituto Aragonés de Empleo (INAEM), trabajamos de manera decidida por la integración social y laboral, sobre todo en los sectores más desfavorecidos. Partiendo de la idea de que la exclusión laboral lleva a la exclusión social, todo lo que hagamos por avanzar en la formación ocupacional, en la aplicación de medidas de fomento de empleo y en la ordenación de las empresas de inserción y los centros especiales de empleo, serán mejoras necesarias y oportunas.

La preocupación del Gobierno de Aragón es clara y rotunda. Creo que a estas alturas de legislatura hemos dado muestras sobradas de querer apoyar a las empresas de inserción, por considerarlas pilares esenciales del mercado de trabajo y la asistencia social. Nos parece esencial el incremento de ayudas a la contratación estable y de calidad, al empleo autónomo o al impulso de cooperativas y sociedades laborales. Algunas situaciones nada ventajosas del mercado de trabajo en la actualidad escapan a la competencia del Gobierno de Aragón, pero es voluntad del Ejecutivo autonómico contribuir a que la situación avance por caminos de justicia y equidad.

Estamos además convencidos de las ventajas de la formación ocupacional, que se ha convertido en uno de los mejores trampolines para alcanzar puestos de trabajo dignos y estables. En este propósito el INAEM y el Gobierno de Aragón no están solos, sino que afortunadamente cuentan con la complicidad de los agentes sociales, de centros colaboradores y de asociacio-

nes y entidades sin ánimo de lucro. El desarrollo de nuestra región, el progreso de sus gentes y la mejora de las personas más desfavorecidas en una tarea de todos, una labor compartida que se hace, en muchos casos, con los recursos del Departamento de Economía. Que es lo mismo que decir con el dinero de todos los aragoneses. De ahí el cuidado en la distribución de recursos y, al mismo tiempo, la responsabilidad de acertar en los programas y planes de subvenciones.

En los tiempos que corren, cargados de nuevos efectos económicos e indefiniciones sociales, nuestra Comunidad Autónoma, al igual que otras regiones del país y de Europa deben afrontar riesgos desconocidos. Simultáneamente, tiene que combatir el racismo y la xenofobia, mientras aprende a convivir con gente de otros lugares, razas y religiones, y se contempla con cierta perplejidad la permanencia de capas de población viviendo en inferioridad de condiciones, dentro de una sociedad teóricamente opulenta y equilibrada. Se imponen por lo mismo más políticas de solidaridad y compromiso social, y se aceleran los programas de integración social y laboral. En la medida que podemos, las administraciones públicas vamos ajustándonos a un mundo cambiante y exigente, con unos presupuestos que no siempre pueden atender todas las demandas que plantea la sociedad. Aún así, estamos destinando más recursos económicos y medios materiales, hemos hecho un esfuerzo especial por definir el sector y regularlo en su funcionamiento.

No me extenderé en explicar cada uno de los programas, o los términos de la gestión. Pero sí me parece preciso insistir en la necesidad de apoyar a los sectores más frágiles con ayudas individuales, colectivas, empresariales y formativas. Conjugando la responsabilidad de todos los sectores implicados, desde administraciones a agentes sociales, pasando por asociaciones, cooperativas y empresas, lograremos ayudar a quienes más lo necesitan en el reto de participar en el sistema productivo.

El Acuerdo Económico y Social para el Progreso de Aragón, ejemplo de consenso y gestión conjunta, es una línea importante de trabajo pues recoge acciones de apoyo financiero y técnico a empresas de inserción laboral. El programa ARINSER, pensado especialmente para empresas de inserción laboral, es otra herramienta importante y de suma utilidad, que se une a otros programas y planes impulsados desde el INAEM.

La integración socioprofesional de personas en situación o amenaza de exclusión social es, por todo lo dicho, una prioridad contemplada en los programas de trabajo y en los presupuestos del Gobierno de Aragón. En esta tarea confiamos seguir encontrando el apoyo y la comprensión de las personas directamente implicadas, aun siendo conscientes de que las necesidades crecen y que queda mucho por hacer. En cualquier caso, desde el INAEM seguiremos trabajando con entusiasmo y convencimiento.

Ana Bermúdez

En primer lugar mostraré una foto-fija de las cifras más significativas de las empresas de inserción laboral en Aragón. Desde 1999 el Gobierno de Aragón ha apoyado a este tipo de empresas y a finales de 2001 existían en Aragón 12 empresas asociadas a la Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción. De ellas, 6 han sido beneficiarias de ayudas y subvenciones de la Comunidad Autónoma por un importe total de 25 millones de pesetas en 2001. El nº de trabajadores en las plantillas de estas empresas ronda los 250, de los que, al menos, el 60% son personas amenazadas de exclusión social y pertenecientes a alguno de los colectivos protegidos. Dentro de estos colectivos destacan extoxicómanos, bordelines, transeuntes y minorías étnicas. Entre las actividades económicas elegidas por estas empresas destacan los manipulados y montajes industriales, la albañilería, la restauración de muebles y la recogida y recuperación de voluminosos o de ropa usada.

Ante esta realidad social y económica que representan las Empresas de Inserción Laboral, el Gobierno de Aragón las viene subvencionando desde 1999. Pero a pesar de ello, se hacía necesario profundizar en la definición de estas empresas, buscando fórmulas que potencien su desarrollo. Desde el convencimiento de que, frente a la atención pasiva, las Empresas de Inserción Laboral han de convertirse en alternativa al asistencialismo tradicional y en instrumentos dinamizadores de la inserción de aquellos colectivos especialmente sensibles a quedar

fuera del tejido social, por presentar en sus perfiles personales o sociales circunstancias agravantes como la marginación, las carencias familiares, el desarraigo cultural, las graves deficiencias educativas, la desmotivación personal o la falta de hábitos sociales o laborales, el Gobierno de Aragón ha aprobado recientemente un Decreto que define y desarrolla el concepto normativo de Empresa de Inserción Laboral, establece un procedimiento para su calificación y registro administrativo de las mismas y estructura un sistema de ayudas y subvenciones que incentiven tanto el empleo directo de personas en riesgo de exclusión como las inversiones fijas o las asistencias técnicas para que ese empleo sea posible.

Junto a ese convencimiento de que el trabajo constituye el medio por excelencia para adquirir derechos respecto de la sociedad y de que la participación activa en el sistema productivo es el punto de partida para favorecer la inclusión social, existen otras motivaciones que conducen al Gobierno de Aragón a apostar de forma inequívoca por el desarrollo normativo de las EIL. Entre estos motivos destacan:

- El compromiso del ejecutivo aragonés adquirido a través del *Acuerdo Económico y Social para el Progreso de Aragón (AESPA)*, suscrito para el período 2001-2003 con los sindicatos UGT y Comisiones Obreras y las organizaciones empresariales CREA y CEPYME y en el que se aborda, entre las líneas a desarrollar, la integración de los colectivos con riesgo de exclusión del mercado laboral. Para ello se proponen líneas de actuación tales como el apoyo financiero y técnico a empresas de inserción laboral, las subvenciones a la contratación de personas en riesgo de exclusión del mercado de trabajo, las medidas de formación o los incentivos a las empresas que integren en el mercado ordinario a trabajadores procedentes de empresas de inserción.
- La falta de desarrollo a nivel nacional de una normativa específica con dotaciones económicas previstas para ayudas al sector en los Presupuestos Generales del Estado.

*El Decreto 33/2002, de 5 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las empresas de inserción laboral y se aprueba el Programa ARINSER de ayudas económicas para la integración socio-laboral de colectivos en situación o riesgo de*

*exclusión*, surge con vocación de asentarse y perdurar en el marco de las políticas activas de empleo ejecutadas en nuestra Comunidad Autónoma por el Instituto Aragonés de Empleo. El desarrollo del Programa ARINSER (Aragón inserta) cuenta con la cofinanciación en un 45% del Fondo Social Europeo a través del Eje 7 del Programa Operativo para Aragón (2000/2006) incluido en el Marco Comunitario de Apoyo de Objetivo 3, aprobado por la Comisión Europea por Decisión C(2000) 2418, de 9 de noviembre.

A esta apuesta normativa hay que añadir que el **compromiso presupuestario para 2002** es ambicioso, destinándose a este Programa ARINSER en el Presupuesto de Gastos del INAEM un total de 721.000 euros (120 millones de pesetas).

En cuanto a la **estructura del Decreto 33/2002**, éste se divide en dos Títulos. El primero dedicado a definir las empresas de inserción laboral, su finalidad, los requisitos de calificación, el procedimiento de calificación y registro de las mismas, las obligaciones de las empresas calificadas, el proceso de incorporación de trabajadores protegidos a estas empresas, así como las competencias de las diferentes administraciones con respecto a las EIL. El segundo Título define el Programa ARINSER de ayudas a las EIL, estructura estas ayudas y establece los requisitos para acceder a las mismas, así como sus cuantías.

Con respecto a las **Empresas de Inserción Laboral**, el Decreto las define como aquellas que, realizando un trabajo productivo y participando regularmente en las operaciones del mercado a través de la producción de bienes o la prestación de servicios, tienen como fin primordial de su objeto social la integración socioprofesional de personas en situación o amenaza de exclusión social y excluidas, por tanto, de los circuitos tradicionales del empleo, proporcionándoles un trabajo remunerado y la formación y el acompañamiento necesarios para mejorar sus condiciones de ocupabilidad y facilitar su acceso al mercado laboral ordinario.

Igualmente señala que podrán ser calificadas como Empresas de Inserción Laboral (E.I.L.) las sociedades mercantiles y cooperativas de trabajo asociado de iniciativa social legalmente constituidas que cumplan los siguientes requisitos:

Estar constituida legalmente e inscrita en el Registro que exija su forma jurídica.



Estar promovidas y participadas por una o varias entidades sin ánimo de lucro que, entre sus objetivos, persigan la integración social de personas desfavorecidas o de colectivos amenazados de exclusión social. Dicha participación deberá ser mayoritaria, salvo que se trate de Cooperativas de Trabajo Asociado de Iniciativa Social o de Sociedades Laborales. En caso de Sociedades Laborales, la participación será, al menos, de un 49% del capital social.

Recoger como fin primordial de su objeto social, la integración sociolaboral de personas en riesgo o situación de exclusión social y con graves dificultades de acceso al mercado de trabajo.

Mantener como mínimo un 30% de trabajadores en proceso de inserción respecto al total de la plantilla. En ningún caso el número de trabajadores en proceso de inserción podrá ser inferior a tres. En el supuesto de sociedades laborales o cooperativas, para acreditar el porcentaje del 30% exigido, se computarán tanto los trabajadores por cuenta ajena como los socios trabajadores integrantes de este tipo empresas.

Asimismo, el Decreto establece un catálogo de lo que se entienden por **trabajadores en proceso de inserción o trabajadores protegidos**, señalando que serán todos aquellos pertenecientes a alguno de los siguientes colectivos:

- a) Personas con disfunciones intelectuales límite.
- b) Personas con enfermedades mentales y discapacitados psíquicos con un grado de discapacidad igual o superior al 33%.
- c) Discapacitados físicos o sensoriales con un grado de discapacidad igual o superior al 33%.
- d) Miembros de minorías étnicas cuyas características condicionen su integración social.
- e) Inmigrantes en situación legal en España y en posesión de permiso o autorización de trabajo, cuyas características condicionen su integración laboral.
- f) Internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo, y ex-internos que se encuentren en situación de desempleo durante el primer año de libertad definitiva.
- g) Personas con problemas de drogadicción o alcoholismo que se encuentren en proceso de rehabilitación y reinserción social.

- h) Ex-toxicómanos, previo informe del Centro del que provienen, que no se hallen en situación de Incapacidad Temporal.
- i) Perceptores del Ingreso Aragonés de Inserción.
- j) Transeúntes.
- k) Jóvenes menores de 30 años procedentes de centros y residencias de menores en dificultad y en situación de conflicto social.
- l) Jóvenes procedentes de programas de garantía social.
- m) Emigrantes españoles retornados con graves necesidades personales o familiares.
- n) Personas que tengan a su cargo una familia monoparental y presenten graves necesidades personales o familiares.
- o) Mujeres víctimas de malos tratos procedentes de casas de acogida o programas de protección.
- p) Cualquier persona que lo solicite y que, a criterio de los Servicios Sociales de la Administración Autónoma o Local y del Instituto Aragonés de Empleo, requiera su inclusión en un proceso de inserción a través de una EIL.

Por otro lado el Decreto establece un **procedimiento para obtener la calificación administrativa de Empresa de Inserción Laboral** y quedar inscrita en el Registro habilitado al efecto por el INAEM. Para obtener su calificación como Empresa de Inserción Laboral, las empresas interesadas deberán solicitarlo ante el Instituto Aragonés de Empleo, correspondiendo a éste, mediante resolución administrativa, otorgar dicha calificación y proceder a la consiguiente inscripción en el Registro creado al efecto.

En todo caso la inscripción en este Registro será requisito indispensable para que una empresa de inserción laboral pueda acceder a los programas de ayudas y subvenciones que el Gobierno de Aragón establezca y articule para este tipo de empresas.

Con este Registro se busca tener perfectamente ordenado el sector de las Empresas de Inserción Laboral, conocer su funcionamiento y evolución, sus plantillas y el grado de consecución de un objetivo fundamental: el proporcionar a sus trabajadores protegidos empleo remunerado, acciones de formación y

acompañamiento, hábitos sociales y laborales y, en definitiva, el tránsito al mercado de trabajo normalizado y a empresas ordinarias, lo que significará la plena integración en la sociedad en condiciones de igualdad. Asimismo el Registro público permitirá la certificación por parte de la Administración competente de dicha circunstancia a efectos de, por ejemplo, participar en concursos públicos o de obtener cualquier tipo de ayuda prevista por cualquier administración.

Por lo que respecta al **proceso de incorporación de trabajadores a una empresa de inserción laboral** señala el Decreto 33/2002 que para poder acceder a las subvenciones previstas por el Gobierno de Aragón para incentivar la incorporación a la plantilla de Empresas de Inserción Laboral de personas pertenecientes a alguno de los colectivos en riesgo de exclusión se deberá acreditar dicha pertenencia mediante certificación emitida por la Administración o, en su defecto, informe elaborado por alguna de las entidades sin ánimo de lucro que promuevan o participen la Empresa de Inserción Laboral de que se trate. En todo caso, tras el estudio de la documentación aportada, será competencia del Instituto Aragonés de Empleo, la valoración de la existencia real de la situación de exclusión y la idoneidad de las características personales y profesionales del trabajador para el puesto de trabajo ofertado y el tipo de actividad a desarrollar.

Los trabajadores en exclusión o riesgo de estarlo, para generar derecho a las subvenciones reguladas por el Gobierno de Aragón podrán ser contratados al amparo de cualquiera de las modalidades de contratación vigentes, no pudiendo ser el contrato de duración inferior a un año en ningún caso.

El **proceso de inserción** tendrá una duración mínima de un año y máxima de tres y el contrato o contratos que se celebren a lo largo de este proceso tendrán por objeto la prestación voluntaria de servicios retribuidos por cuenta ajena en una Empresa de Inserción Laboral, que el trabajador presta como parte fundamental de un proceso de inserción personalizado que ha de facilitar su adaptación social y el tránsito al empleo en empresas ordinarias.

En cuanto a las obligaciones de las partes, a lo largo de este proceso de inserción, el empresario deberá proporcionar al trabajador la formación y el trabajo efectivo adecuado al objeto del contrato, así como los medios necesarios para que éste pueda recibir las oportunas medidas de orientación y acompañamiento

y adquirir hábitos sociales y laborales. Por su parte, los trabajadores contratados para su inserción socio-profesional estarán obligados a prestar el trabajo efectivo, a recibir la formación teórica y práctica y a participar con aprovechamiento en el desarrollo de las medidas de orientación y acompañamiento que se establezcan.

El Título II del Decreto estructura las ayudas a las EIL dentro del denominado **Programa ARINSER (Aragón inserta)** que es el programa público del Gobierno de Aragón que recoge las ayudas y subvenciones establecidas con la finalidad de propiciar la participación en el empleo de aquellos grupos más vulnerables, ofreciéndoles, de este modo, oportunidades de integración a través de empresas de inserción laboral. Estas ayudas se financian con cargo a los presupuestos del Instituto Aragonés de Empleo por enmarcarse dentro de las políticas activas de empleo gestionadas por dicho Instituto.

En el marco del Programa ARINSER se establecen las siguientes líneas de subvención:

- A) Subvenciones por creación de empleo protegido.
- B) Subvenciones por inversiones.
- C) Subvenciones para asistencia técnica.
- D) Subvenciones por la inserción en el mercado de trabajo normalizado.

### **Subvenciones por creación de empleo protegido:**

- Subvención de hasta 3.500 euros anuales, durante un máximo de tres años, por la contratación a tiempo completo de desempleados pertenecientes a alguno de los colectivos protegidos ya citados.
- Subvención de hasta 3.500 euros anuales a las cooperativas y sociedades laborales que, calificadas como de inserción laboral, incorporen como socios trabajadores a desempleados que pertenezcan a alguno de los colectivos protegidos.

El período subvencionado en ambos supuestos será como mínimo de un año y como máximo de tres.

No obstante, la contratación laboral de trabajadores con disfunciones intelectuales límites, enfermos mentales y discapacitados psíquicos podrá ser subvencionada con carácter indefinido, siempre que en cada caso, la empresa de inserción laboral acredite suficientemente y de forma fehaciente el grado de dificultad que supone el proceso de tránsito de estos trabajadores al empleo normalizado.

En estos supuestos, a partir del cuarto año de contratación, la subvención pasará al 50% del salario mínimo interprofesional vigente en el momento de cada solicitud, en proporción al tiempo realmente trabajado.

### **Subvenciones por inversiones.**

- Subvención financiera destinada a la reducción de intereses de los préstamos concedidos por entidades de crédito. Esta subvención se paga de una sola vez, en cuantía calculada como si la subvención se devengase cada año de la duración del mismo, incluido el posible período de carencia, independientemente de la periodicidad de los plazos de amortización.

Los puntos de interés subvencionables no excederán de 4, y la cuantía total de la subvención no podrá ser superior a 3.500 euros por cada trabajador incluido en los colectivos protegidos, salvo casos excepcionales expresamente autorizados por el Instituto Aragonés de Empleo debido a su especial interés social, y se destinará obligatoriamente a la amortización parcial del principal del préstamo concedido a la entidad beneficiaria. A efectos justificativos, deberá acreditarse que, al menos el ochenta por ciento del importe del préstamo, se destina a financiar inversiones en activo fijo necesarias para el inicio de la actividad.

- Subvención de hasta 6.000 euros por puesto de trabajo ocupado por trabajadores protegidos, destinada a financiar parcialmente la correspondiente inversión fija.

### **Subvenciones para asistencia técnica.**

- Contratación laboral de Directores o Gerentes, que acrediten suficiente experiencia o formación. La contratación de

Directores o Gerentes tendrá una duración mínima de un año. La subvención correspondiente podrá percibirse una sola vez por cada empresa y no podrá exceder de 15.000 euros ni del 80% de los costes laborales totales del Director o Gerente contratado, incluida la cotización a la Seguridad Social por todos los conceptos.

- Estudios de mercado, organización, comercialización y otros de naturaleza análoga o planes de viabilidad: Se subvencionará hasta el 50% del coste de los mismos, con el tope máximo de 6.000 euros.
- Auditorías contables y de gestión. La realización de auditoría contable y de gestión, que será anual y obligatoria, se subvencionará con un importe de hasta 1.250 euros.
- Contratación de un técnico experto en acciones de orientación y acompañamiento a la inserción. El Instituto Aragonés de Empleo subvencionará hasta el 75% de los costes laborales totales del mencionado técnico, incluida la cotización a la Seguridad Social por todos los conceptos, con un tope máximo de 9.000 euros por año. La subvención se concede inicialmente por un período de un año, prorrogándose la misma por períodos anuales, hasta un máximo de 3 años, en función de los resultados obtenidos. Finalizado el período máximo subvencionado, la empresa beneficiaria no podrá solicitar nuevamente esta ayuda.

### **Subvenciones por la inserción en el mercado de trabajo normalizado.**

- Cuando la empresa de inserción laboral logre, con respecto a alguno de sus trabajadores sujetos a un proceso de inserción, su incorporación a una empresa ordinaria como trabajador por cuenta ajena, su establecimiento como trabajador autónomo o su incorporación como socio trabajador a una cooperativa o sociedad laboral, se subvencionará a aquella con la cantidad de 2.500 euros por puesto, todo ello, sin perjuicio de otros incentivos que puedan establecerse en los programas de fomento de empleo del Gobierno de Aragón para las empresas ordinarias que contraten a trabajadores protegidos procedentes de una EIL.

Para concluir he de señalar que el ejecutivo aragonés y quienes trabajamos en el Instituto Aragonés de Empleo, los agentes sociales y las entidades asociativas vinculadas y comprometidas con esta forma de solidaridad y de compromiso social que supone la puesta en marcha de Empresas de Inserción Laboral caminan juntos, cada uno desde su parcela, en el desarrollo de este sector por considerarlo un claro instrumento de integración socio-laboral para los más desfavorecidos, a la vez que confían en su consolidación y en el cumplimiento de su objetivo fundamental ya citado anteriormente: el tránsito al empleo normalizado y a la empresa ordinaria en condiciones de plena igualdad. Sólo una vez cumplido este objetivo, se habrá alcanzado la plena integración social y laboral de los grupos más vulnerables de nuestra sociedad.

Recaredo García Gaspar.



## **Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción (AREI)**



# Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción (AREI)



El empleo laboral juega un papel fundamental en la inserción social de las personas. AREI es una asociación empresarial, sin ánimo de lucro, que agrupa a 12 empresas de inserción laboral aragonesas, que proporcionan trabajo no cualificado a personas procedentes de colectivos que encuentran dificultades para conseguir empleo en empresas convencionales.

## I. Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción (AREI)

- Presentación
- Fines
- Objetivos
- Líneas de trabajo

## II. Empresas que constituyen AREI

## III. Necesidad de las Empresas de Inserción

¿Por qué las Empresas de Inserción?

Rentabilidad económica y rentabilidad social

**Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción  
AREI  
es:**

- **Una asociación empresarial**, según lo dispuesto por el artículo 4º del real Decreto 873/1977, de 22 de abril, que regula el contenido de los Estatutos de las Asociaciones Profesionales y que el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo a través de la Dirección General de trabajo, concede capacidad jurídica y plena capacidad de obrar, según consta en el BOA número 98 de 4 de agosto de 1999.
- Su **ámbito de actuación territorial** de AREI es la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Su **ámbito funcional** se circunscribe a las empresas promovidas por entidades sociales sin ánimo de lucro y creadas para la inserción en el mundo laboral de personas con graves dificultades de acceso al empleo.
- Es una asociación **sin ánimo de lucro**.

### **Fines de AREI**

- 1º La defensa de los intereses profesionales y colectivos de sus afiliados, así como la promoción y realización de toda clase de servicios y actividades que sirvan para la expresada defensa de intereses.
- 2º Promover y apoyar todas las iniciativas conducentes a la creación y consolidación de este tipo de empresas.
- 3º Promover y apoyar la creación de asociaciones profesionales de empresas de inserción, así como coordinarse con las ya existentes y las que pudieran surgir, en el resto del estado español y en la Unión Europea.
- 4º Promover la negociación colectiva de las empresas de inserción con la Administración, así como el establecimiento de un marco legal que regule aquellos aspectos jurídicos, económicos, administrativos y sociales que los miembros asociados consideren oportunos.
- 5º Promover la divulgación y reconocimiento social de las empresas de inserción.

## **Objetivos de AREI**

La coordinación y el intercambio de puntos de vista entre las empresas ya existentes, las que puedan surgir en la Comunidad Autónoma y las del resto de España y de la Unión Europea.

La promoción y el apoyo a iniciativas de creación de empresas de inserción laboral.

El impulso a iniciativas relacionadas con la legislación, las actividades y los servicios para que favorezcan la promoción de empresas de inserción laboral.

La divulgación y el reconocimiento social de las empresas de inserción laboral.

Las propuestas de actuación ante entidades públicas y privadas orientadas a la consecución de los fines de esta Asociación.

## Líneas de trabajo de AREI

Las Empresas de Inserción necesitan un fuerte apoyo político, financiero y social. Nuestras líneas de trabajo van a ser las que aporten esos apoyos.

### ***Con las administraciones***

Pensar que personas que están en procesos de inserción social, acaban este proceso y se les abandona desapareciendo los apoyos que tenían y van a afrontar la agresividad del mercado solos y sin apoyos, es haber perdido la apuesta sin haberla hecho. Los tránsitos al empleo exigen “mediaciones” que hagan viable el propio proceso de autonomía; y una de las mediaciones es una reglamentación hasta ahora inexistente.

Si las entidades tenemos como fin principal la inserción de colectivos socialmente desfavorecidos, deben ver reconocida su actividad a través de un status jurídico propio, debe ser reconocida su actividad a través de una figura jurídica propia que les permita beneficiarse en sus cuotas sociales y fiscales.

Las entidades que trabajan con colectivos desfavorecidos están internalizando costes sociales asociados a la formación, la preparación laboral, el entrenamiento social, el déficit de productividad, que si no son compensados fiscal y socialmente, generen situaciones financieras difícilmente sostenibles. En consecuencia, la inexistencia de una figura jurídica específica que permita compensar esta internalización de costes, es un serio obstáculo para el desarrollo de las Empresas de Inserción.

**Se necesita articular con compromisos legislativos y presupuestarios una Ley de Empresas de Inserción, participadas por entidades sin ánimo de lucro.**

Las Empresas de Inserción de nuestra asociación se constituyeron con voluntad de ayudar a la administración a dar trabajo

a los perceptores del Ingreso Aragonés de Inserción (IAI), para que la percepción no sea un saco sin fondo en el que sólo entran perceptores, sino que tengan la posibilidad de salir a través de las Empresas de Inserción. Para ello, es necesaria la voluntad política de desarrollar **programas de inserción** que desarrollen líneas completas de intervención social, que aborden medidas preventivas, asistenciales, formativas y de empleo. Querriamos **potenciar los mecanismos de participación política ya existentes, mejorando la colaboración y comunicación con la iniciativa social, superando recelos y desconfianzas mutuas, así como la mejora en la gestión y aplicación de los fondos públicos.**

Las Empresas de Inserción, dado su carácter social, tienen en las distintas administraciones un cliente (aunque no el único) importante. Las administraciones son los “clientes naturales” de las Empresas de Inserción. Queremos **trabajar con la administración, relacionando recursos públicos invertidos en proyectos de inserción con necesidades de la población y de los espacios sociales y territoriales de nuestras ciudades y con las Empresas de Inserción.** Una colaboración mutua en los diferentes tramos de los itinerarios de inserción se hace inevitable encontrándose las administraciones y las Empresas de Inserción obligadas a entenderse. **Las administraciones tienen que valorar el componente social de las Empresas de Inserción y apoyar proporcionándoles trabajo la viabilidad económica de las mismas.**

La Ley de Contratación de las Administraciones Públicas de mayo de 1995 no es un impedimento para la contratación pública de servicios u obras con las Empresas de Inserción, solamente hace falta voluntad política para ello.

**Trabajar con la administración y con las entidades financieras formas de pago que agilicen el cobro de los convenios y de los trabajos contratados, así como de las ayudas económicas recibidas.**

### ***Con las Entidades Financieras***

**Líneas de crédito blandas**, de más bajo interés, en condiciones adecuadas a los proyectos de las Empresas de Inserción

Inclusión de las Empresas de Inserción dentro de los créditos de sus **finés sociales**.

### ***Con las organizaciones empresariales***

La Asociación AREI ya ha firmado un protocolo de colaboración con la Confederación de Empresarios de Zaragoza, CEZ. Queremos ir desarrollándolo de modo que aumente y consolide una línea de mayor cooperación que nos aporte **formación en gestión empresarial** y un conocimiento de lo que hacemos en nuestras empresas para **disponer de un banco de empresas que den trabajo auxiliar a las Empresas de Inserción de la Asociación**, usando nuestros servicios.

### ***Con las organizaciones sindicales***

Las Empresas de Inserción, hacen algo más que la creación de empleo. Estamos haciendo algo más, porque estamos dando trabajo a personas que por un lado no acceden al contrato de trabajo en el mercado aunque existiese y por otro arrastran un déficit de productividad estructural. Estamos ante **una forma de economía alternativa y solidaria que no es la economía social conocida**, también es algo más. Esta economía alternativa y solidaria necesita formas de legislar y articular con compromisos legislativos y presupuestarios nuevos.

Queremos trabajar con afiliados y miembros de comités de empresa, dos cosas: por un lado, **la necesidad de sacar algo de trabajo** de las empresas aragonesas para las Empresas de Inserción y, por otro, colaboración para **dar acogida y acompañamiento** en la empresa normalizada a las personas que de las empresas de Inserción puedan pasar a las otras.

### ***Con la Universidad***

Acercar la Universidad a las Empresas de Inserción abriendo nuevas líneas de investigación, transfiriendo profesionales, profundizando en la formación multidisciplinar, introduciendo este nuevo sector en el currículo.

## **Empresas que constituyen AREI**

En la actualidad (comienzos del año 2002) AREI está constituida por doce empresas, cuyo domicilio social, persona de contacto y principal actividad son:

### **ACTIVIDADES INDUSTRIALES VIRGEN DEL CARMEN S.L. (AIVICA)**

Domicilio Social: Pº Mª Agustín 8. 50004 – Zaragoza  
Tfno 976 – 221509

Domicilio Taller: Polígono Industrial La Cartuja Nave A-3 bis, calle 2ª, 50720 La Cartuja Baja (Zaragoza)  
Tfno 976 - 501155

Persona de contacto: José Mª Lozano y Rafael Trivez  
Promovida por la Fundación Integración y Empleo en colaboración con la Parroquia del Carmen  
Actividad industrial como talleres auxiliares. Fabricación en serie de pequeños montajes.

### **CELTADIA Sociedad Cooperativa**

Fray Luis Urbano 1, local 2 50002 – Zaragoza Tfno  
976 423104

Fax 976 498904 [celtadia@mixmail.com](mailto:celtadia@mixmail.com)

Persona de contacto: Judith Andrés  
Servicios de la vida diaria a domicilios particulares, Residencias, Asociaciones.

### **CONSOLIDA OLIVER S.L.**

Juan Gallart 13, 50011 – Zaragoza  
Tfno. y fax 976 – 536969

Persona de contacto: Pilar Armada  
Promovida por la Asociación de Vecinos y Vecinas de Oliver “Aragón”  
Actividad: Reforma y rehabilitación de viviendas y edificios

### **EI VIVERO - JARDINEROS**

Avda. Cesáreo Alierta 78 local 50013 – Zaragoza Tfnos  
976- 410570 y 619 718518 [cslsanjose@inicia.es](mailto:cslsanjose@inicia.es)

Persona de contacto: Carlos Barrena  
Promovida por la Asociación Centro Ocupacional San José



Actividad: Diseño y construcción de jardines, mantenimiento integral de zonas verdes, instalación de riegos, plantación de árboles y setos.

### **INSERCIÓN Y TRABAJO S.L. (INSERTA)**

Ramón y Cajal 10, 1º A, 50004 – Zaragoza  
Tfno. 976 – 438799

Persona de contacto: José Mª Lamana

Promovida por la Fundación Ozanam

Actividad: Carpintería de madera, albañilería, confección, restauración de muebles, carpintería de aluminio.

### **MANIPULADOS Y SERVICIOS PICARRAL S.L. (MAPISER)**

Alfonso Solans Serrano 34, local, 50014 – Zaragoza  
Tfno y fax 976 – 297690

[mapiser@airtel.net](mailto:mapiser@airtel.net)    [zmapiser@teleline.es](mailto:zmapiser@teleline.es)

Persona de contacto: Roberto Oyaga

Promovida por la Fundación Picarral y la Fundación Integración y Empleo

Actividad: Taller de manipulados y montajes, conserjerías y limpiezas, mantenimiento de colegios y organismos públicos, mantenimiento de mobiliario urbano, fabricación en serie de palets no estandarizados.

### **MAS MANOS**

Checa 33-35, local 50007 – Zaragoza    Tfno 976 – 270541    [masmanos@jazzfree.com](mailto:masmanos@jazzfree.com)

Persona de contacto: Carmen Cruces

Promovida por la Asociación de Vecinos Torrero Ramón Pignatelli

Actividad: Servicio de ayuda a domicilio para personas mayores, minusválidos físico y sensoriales.

### **RECICLETA**

Asalto 69 (local) 50002 – Zaragoza

Tfno y fax 976 – 295800

Persona de contacto: David Arribas

Promovida por la Asociación para la Inserción Recicleta

Actividad: todo lo relacionado con la bicicleta: tienda, taller, actividades de ocio y tiempo libre, servicios, actividades de sensibilización, etc.

**REFUGIO REINSERCIÓN S.L. (REINSER)**

Domicilio Social: Crespo de Agüero 1 50004 – Zaragoza

Tfno 976 – 226777

Empresa: Ctra. Castellón km 227, Polígono Prides, nave 1 y 2 50720 - Zaragoza

Tfno. 976 – 454545 Fax: 976 - 454551

Persona de contacto: Adolfo Alonso

Promovida por la Hermandad del Santo Refugio

Actividad: Recogida, recuperación y comercialización de voluminosos.

**REUTILIZANDO, A TODO TRAPO S.L.**

Domicilio social: D. Jaime I, 36 50004 Zaragoza

Tienda: Méndez Núñez 9, Tfno. 976 297747

Persona de contacto Ana M<sup>a</sup> Sánchez López y M<sup>a</sup> Angeles Eito Mas Tfno. 976 – 294730 Fax 976 291154  
cd-regional@svalero.es

Promovida por Fundación Cáritas Aragón por el Empleo

Actividad: recogida, recuperación y comercialización de ropa de segunda mano y de productos textiles.

**TIEBEL COOPERATIVA**

Fray Luis Urbano 1, local 2 50002 – Zaragoza Tfno. 976 – 596758 tiebel@teleline.es

Persona de contacto: Marina Martínez

Promovida por el Grupo Sercoval (Grupo de Empresas de Servicios Comunitarios) y la Fundación El Tranvía.

Actividad: Limpieza profesional, formación profesional, animación socio-cultural área rural, gestión de establecimientos.

**TRANVIASER S.L.**

Gascón y Marín 5, local 50002 – Zaragoza Tfno. 976 – 300268

voluminosos@terra.es

Persona de contacto: José Ignacio Del Diego Lajusticia

Promovida por La Fundación El Tranvía

Actividad: Reparación de muebles y enseres usados para su reutilización y comercialización.

## **Necesidad de las Empresas de Inserción ¿Por qué Empresa de Inserción? Rentabilidad Económica y Rentabilidad Social**

La exclusión social es esencialmente una pérdida de referentes que determinadas personas y colectivos humanos sufren con relación a su entorno social. Una pérdida de su sentimiento de integración en la comunidad, de la que se sienten progresivamente relegados. En esa pérdida de referentes, la carencia de empleo juega un papel fundamental.

La inserción social y laboral es un proceso que comienza en el momento en que ciudadanos que necesitan recuperar esos referentes perdidos encuentran espacios de trabajo y autoformación en los que son aceptados y reconocidos como trabajadores y ciudadanos

La lucha contra la exclusión responde a razones éticas que provienen de conceptos de igualdad y progreso. Su responsabilidad, por tanto, corresponde a todos los ciudadanos.

En esta lucha contra la exclusión se desarrollan distintos itinerarios de inserción, itinerarios formativos, educativos, asistenciales, de acompañamiento, etc.

Las entidades y los agentes sociales que llevan a cabo estos itinerarios constatan que hay un hecho importante que se les escapa *¿qué pasa con los usuarios de esos itinerarios, cuando transcurre el tiempo?. ¿Cuántos se han insertado socialmente?*

El salto a la autonomía personal, a recuperar la ciudadanía, a poder vivir de su trabajo con independencia económica, poder mantener a los suyos *¿cuántos hacen eso posible?*. Una Asociación, una entidad que se plantea estas preguntas y con su respuesta cuestiona la actividad que desarrolla, que no se contenta con lo que se está haciendo, que con madurez llega a plantearse que no puede seguir haciendo esta actividad, sabiendo que esto a su gente no le es suficiente, tiene que conectar con otras actividades posteriores o tiene que fabricarse otra

herramienta. Esta nueva herramienta está fuera de sus manos, pero es fundamental para la inserción y es precisamente **la posibilidad de contratar laboralmente**.

Esta última etapa es el final de un proceso, de una serie de pasos anteriores que ha habido que dar bien para que el contrato sea un paso definitivo en el proceso de inserción.

Hay entidades que buscan en una empresa normalizada ese contrato y para ello se han creado políticas de incentivos a la contratación empresarial de los colectivos con mayores dificultades de empleabilidad. Sin embargo estas medidas de fomento de empleo, comprobamos en nuestro quehacer diario que no resultan instrumentos adecuados para compensar déficits estructurales de gran calado, como las situaciones de las que partimos nosotros.

Por tanto, también hay entidades que han asumido esto y han dicho “hay que crear empresas para contratar a nuestros beneficiarios”. Es una decisión difícil, que exige mucho, pero que es importantísimo tomar. **Empieza a nacer dentro del itinerario de inserción la figura de Empresa de Inserción.**

Nadie crea una Empresa de Inserción Laboral de la nada. La creación de una empresa de inserción laboral es el final de un proceso. Son proyectos que terminan en inserción social y no hay inserción social si no hay inserción laboral. Según se desarrolle el proceso nacerá la empresa, hay que respetar muy bien los procesos, no se puede obviar ningún paso.

Una Empresa de Inserción es de las empresas más difíciles de mantener en el tiempo; es de alta gestión empresarial y de alta gestión social. Hay que saber mucho de la inserción, hay que haber trabajado mucho con excluidos y hay que saber mucho de empresas, al menos lo fundamental. Se necesitan técnicos que sean muy buenos en lo económico, en lo empresarial y muy buenos en lo social. Una Empresa de Inserción tiene que combinar los dos términos *empresa e inserción*.

La empresa de inserción es, aquella que,

- *realiza* una actividad productiva, comercial, de servicios o de fabricación
- *participa* regularmente en el mercado incorporando un valor añadido,
- *ofrece* a sus trabajadores o socios trabajadores unas condiciones laborales conforme a la legislación vigente,

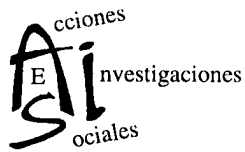
- *desarrolla* un proceso de inserción personal y social de los mismos, y
- *dedica* sus beneficios a fines sociales o a inversiones en la propia estructura empresarial.

Además, es aquella empresa creada para dar trabajo a las personas que nadie quiere, que nadie apuesta por ellas, las personas que podríamos llamar “incolocables”. Por ello, en su estructura productiva

- Constituyen una forma social y económicamente más rentable de atención que la pura protección social pasiva.
- Son proyectos que constituyen una alternativa al asistencialismo tradicional.
- Tratan de potenciar las capacidades de las personas socialmente excluidas, de darles oportunidades de sentirse útiles y de promocionarse.
- Constituyen una forma de comportamiento activo en la lucha contra el paro.
- Son una forma económicamente más barata que la mera protección pasiva, que la mera subvención.
- Pueden considerarse instrumentos para incrementar la eficiencia productiva del tejido económico del país (eso son las empresas de inserción laboral francesas).
- Suponen un importante apoyo para el acceso de estas personas a las empresas convencionales.

Son empresas para las que hay que encontrar un equilibrio entre la responsabilidad, la participación y la solidaridad social con la rentabilidad, productividad y eficacia empresarial.

Encontrar **un proyecto viable** (en los términos de rentabilidad social y económica), **una asociación promotora** que acepte entre sus objetivos y fines en la lucha contra la exclusión, el convertirse en propietarios de una Empresa de Inserción Laboral, **un gestor, un empresario de lo social** que sepa sacar todo esto adelante y **unas administraciones públicas que apoyen** económicamente la tarea de inserción y su déficit de productividad, es el nuevo reto que tiene la lucha contra la exclusión.



## **Programa de salud escolar. Subprograma en centros con colectivos en condiciones socioeconómicas desfavorables**

M<sup>a</sup> LUISA ESPINOSA VALLÉS

JEFA DE SECCIÓN DE PROGRAMAS DE SALUD  
GERENCIA DE ÁREA DE ZARAGOZA DEL SERVICIO  
ARAGONÉS DE LA SALUD

# Programa de salud escolar. Subprograma en centros con colectivos en condiciones socioeco- nómicas desfavorables



M<sup>a</sup> Luisa Espinosa Vallés

El Programa de Salud Escolar del Departamento de Sanidad se inició en el año 1984 e integraba básicamente actividades preventivas recogidas en la Ley de Salud Escolar del Gobierno de Aragón de 1986, que proporcionó un marco legal al programa y en la que se plasmaron las acciones encaminadas al mantenimiento y mejora del nivel de salud en esta etapa de la vida.

Entre dichas acciones la Ley planteaba ya la Educación para la Salud como la acción fundamental, aún cuando en ese momento no se daban todavía las circunstancias idóneas para su adecuado desarrollo.

El Programa de Salud Escolar se centró en su inicio en actividades preventivas como la administración de vacunas a las edades previstas en el calendario de vacunaciones infantiles de Aragón y en la realización de reconocimientos médicos para el despistaje precoz de determinados problemas de salud. Estas actividades se realizaban en los centros escolares y no existía tampoco en ese momento un dispositivo adecuado en Atención Primaria de Salud que permitiera su desarrollo con una adecuada cobertura. Los servicios de Atención Primaria estaban en proceso de reforma y no contaban con la infraestructura ni la organización adecuadas para atender esta necesidad.

El Programa contaba con Equipos de Salud Escolar constituidos por un médico, un profesional de enfermería y un auxiliar de puericultura que desarrollaban las actividades en todos los centros escolares del área urbana y rural.

A medida que la Atención Primaria de Salud se fue reestructurando, progresivamente fue implantado el Programa de

Atención al Niño Sano que recogía, entre otras, actividades del Programa de Salud Escolar como la administración de vacunas o los reconocimientos médicos, actividades que progresivamente se realizaban a un mayor número de niños y niñas.

Ello motivó que, en los últimos años, el Programa de Salud Escolar se fuera redefiniendo y reorientando en la línea de complementar la atención al niño sano en las áreas en las que la Atención Primaria de Salud tenía en general más dificultades para atenderlas adecuadamente.

Estas áreas parecían ser:

- El área urbana de Zaragoza por sus especiales condiciones demográficas y la irregular distribución de centros escolares.
- Centros escolares con colectivos sociales desfavorecidos cuyas circunstancias requieren una intervención más intensa.
- El apoyo al profesorado en las acciones y proyectos de Educación para La Salud en la escuela.

Actualmente el Programa de Salud Escolar del Servicio Aragonés de Salud incluye unas actividades comunes para todos los centros escolares (revisión y actualización de calendario de vacunaciones en 2º de Enseñanza Secundaria Obligatoria, inspección de las condiciones medio ambientales, asesoría y apoyo a actividades de Educación para la Salud ) y **actividades específicas para centros escolares con colectivos sociales más desfavorecidos.**

Los Equipos de Salud Escolar del Servicio Aragonés de Salud trabajan en el ámbito de Zaragoza ciudad y realizan las actividades comunes a todos los centros escolares de la ciudad y barrios y las específicas en los centros escolares con las condiciones señaladas.

### **Subprograma de intervención en centros educativos con colectivos sociales desfavorecidos**

Es un programa conjunto del Departamento de Educación, la Dirección Provincial de Educación y Ciencia y la Gerencia de



Area del Servicio Aragonés de la Salud de Zaragoza que se ha desarrollado a lo largo del presente curso escolar ( 2001-02).

Abarca a diez centros escolares de Zaragoza ciudad seleccionados fundamentalmente por contar con una concentración de niños y niñas con un nivel socioeconómico muy bajo y con problemas de salud asociados a estas circunstancias, se valoró también la existencia de niños inmigrantes, por considerar que este grupo podía tener necesidades específicas no adecuadamente canalizadas y atendidas.

Son seis centros públicos y cuatro privados subvencionados, que cuentan con un total de 1.798 alumnos, de los cuales 404 son hijos de inmigrantes (aunque ésta es una cifra variable a lo largo del curso escolar) y el resto de alumnos pertenecen en su gran mayoría a la etnia gitana.

Se trata de una experiencia piloto, lo que implica que no se incluyen todos los centros que pudieran precisar esta intervención y que el programa no está totalmente definido, puesto que la experiencia de este curso va a ayudar a una adaptación más ajustada a la realidad. Si bien éste es un proceso continuo en el desarrollo de cualquier programa de salud.

## Requisitos para su desarrollo

La intervención en estos centros se planteaba en la misma línea que el resto del Programa de Salud Escolar, en el sentido de atender situaciones no canalizadas e intervenir en las áreas en las que la red de Atención Primaria no alcanzaba, hoy por hoy, suficiente cobertura, fundamentalmente en **Promoción y Educación para la Salud**.

La tendencia era normalizar al máximo la atención y la asistencia sanitaria de estos niños facilitando los medios para su **integración en la red asistencial**.

Ha sido un programa **pactado** desde su planteamiento **con el profesorado de los centros escolares seleccionados**, puesto que para su desarrollo era y ha sido imprescindible su aceptación y colaboración.

El desarrollo del programa ha motivado como mínimo un día presencial en el centro de los profesionales de Salud Escolar, lo que podía interferir en la dinámica escolar, se precisaba una es-

trecha colaboración del profesorado para la adaptación del mismo y el desarrollo de determinadas actividades, además era imprescindible su implicación directa en la educación para la salud en el aula.

Aunque se proponían de forma genérica determinadas intervenciones, éstas se han **adaptado** con el claustro de cada centro **a las características y necesidades de su población escolar**.

Desde su inicio se ha establecido **contacto y vías de colaboración** con los **Centros de Salud** correspondientes a los colegios seleccionados, al objeto de coordinar intervenciones y facilitar al máximo la integración del colectivo en el Programa de Atención al niño sano.

Para atender adecuadamente a las necesidades que se pudieran plantear y prestar una atención integral, se planteó el **contacto y la coordinación con los Servicios Sociales y otros Servicios Educativos** de la zona.

## Problemas existentes

A priori, se presumía la existencia de los siguientes problemas de salud que, aunque no suficientemente objetivados, se recogieron a través de la experiencia de trabajo con este colectivo, del profesorado de los centros y de los equipos de Salud Escolar:

- Parecía ser un colectivo no habituado a la utilización de los servicios asistenciales a título preventivo, es decir, para revisiones o administración de vacunas e incluso para el tratamiento de problemas de salud.

Este problema se podía atribuir, a priori, a causas como desconocimiento, no tener tarjeta sanitaria o estar en periodo de tramitación, falta de interés de los responsables, imposibilidad de acceso por circunstancias sociales...

- Se observaban importantes problemas de higiene, de alimentación y de otros hábitos de vida, en principio atribuibles a un déficit de información y educación.

- Carencia de recursos básicos para la adopción de hábitos saludables y para su adecuado aprendizaje (falta de cepillo de dientes, inexistencia en la vivienda familiar de servicio higiénico en condiciones, falta de formación o interés en los padres...).
- También se apuntaba la posible falta de información entre población inmigrante de cómo llevar una dieta alimenticia equilibrada con los alimentos disponibles en nuestro medio.

## **Finalidad**

Aportar los medios precisos para facilitar la atención en salud de este colectivo

## **Objetivos generales**

- Promover la integración del alumnado en la red asistencial.
- Integrar la educación para la salud en la dinámica escolar.
- Desarrollar una atención adaptada a los problemas y necesidades en salud.

## **Objetivos específicos** para este año eran:

- Aportar información y concienciar sobre la integración en la red asistencial.
- Desarrollar las actividades preventivas precisas para atender necesidades en salud no adecuadamente canalizadas.
- Aportar información, asesoría y apoyo a los miembros de la comunidad escolar en Promoción y Educación para la Salud.
- Identificar riesgos ambientales para accidentes, para la salud en general o elementos poco favorables a la adopción de hábitos saludables.

**Actividades desarrolladas:**

Las actividades desarrolladas se agrupan en tres áreas: de organización y coordinación, Informativas y de Educación para la Salud, preventivas y de atención a problemas de salud.

- **De organización y coordinación:**

El desarrollo del programa ha precisado:

- Numerosas reuniones, entrevistas y contactos con el profesorado para: adaptar el programa a las necesidades, problemas y población escolar de cada centro; seleccionar las estrategias más adecuadas para el acercamiento y contacto con padres y alumnado, valorar objetivos educativos en salud y actividades educativas más adecuadas.

- Contacto continuado con el Centro de Salud correspondiente para la coordinación de intervenciones, desarrollo conjunto de actividades y derivación.

- Contacto con Servicios de Odontología preventiva correspondientes para pactar y facilitar la derivación.

- Contacto con Servicios Sociales y educativos de la zona para:

  - Propiciar una atención integral a los problemas y necesidades detectadas.

  - Ofertar colaboración en actividades de Educación para la Salud que se desarrollan en estos servicios y organizar actividades conjuntas

- **Preventivas y de atención a problemas de salud:**

- Revisión de calendarios de vacunación infantil a todos los cursos y derivación al Centro de Salud correspondiente en los casos en los que era factible.

- Administración de vacunas previa autorización de responsables.
- Realización de reconocimientos médicos en algunos centros y niños para detectar posibles patologías, a la vista de las carencias y las circunstancias sociales poco favorables al acceso al Centro de Salud.
- Valoración de posibles problemas de salud y asesoría a padres o responsables sobre los pasos a dar para su resolución.
- Reconocimiento bucodental a todos los cursos al objeto de que pudieran acceder a los servicios de odontología preventiva y para reforzar las actividades de Educación para la Salud en este tema.
  
- Inspección condiciones medioambientales: ésta es una actividad que se realiza en todos los centros y se pretende identificar factores de riesgo de accidentes, de riesgo para la salud en general y elementos poco favorables a un adecuado aprendizaje en salud, como por ejemplo acúmulo de suciedad, déficit de papeleras, lavabos inaccesibles...

Puesto que la competencia en la corrección de deficiencias corresponde al Dpto. de Educación y al Ayuntamiento se les comunica las mismas y se proponen las correcciones oportunas.

- Información para la solicitud de tarjeta sanitaria.
  
- Información sobre servicios que prestan los Centros de Salud.

- **De Promoción y Educación para la Salud:**

Este grupo de actividades suponen una línea de trabajo de máximo interés puesto que a través de este proceso se pueden facilitar condiciones para la mejora de la calidad de vida del alumnado y de la comunidad escolar en general.

Aunque la Educación para la Salud en la escuela es una responsabilidad del profesorado puesto que son quienes disponen de los instrumentos didácticos adecuados y quienes pueden garantizar la continuidad de la acción que requiere cualquier pro-

ceso educativo. En el desarrollo de esta tarea precisan habitualmente el apoyo de profesionales sociosanitarios al objeto de reforzar aspectos técnicos y contribuir en las acciones que complementan la labor educativa en el aula.

- **Información, Asesoría y Consejo Sanitario individual.**

Se ha realizado información y consejo sanitario individual a través de las entrevistas con padres, mantenidas por problemas de salud concretos o por la constancia de calendarios de vacunación incompletos.

En algunos centros se ha cumplimentado una ficha sociosanitaria al objeto de investigar problemas y aportar información a medida que se iban planteando los mismos.

- **Sesiones informativas a grupos de padres, madres, profesorado para reforzar temas de salud trabajados en el aula.**

Se han realizado pocas porque al no existir una demanda clara de los padres y madres la asistencia era baja.

### **Programación de intervenciones propuesta de actividades a desarrollar en el aula.**

Al objeto de apoyar la tarea docente se ha colaborado en la programación y planteado propuestas de actividades y materiales didácticos desarrollados y/o trabajados en otras experiencias.

### **Actividades de refuerzo en el aula.**

Los profesionales de Salud Escolar han intervenido directamente con el alumnado para reforzar el trabajo desarrollado en el aula por el profesorado, en concreto han trabajado en todos los centros y en todos los niveles con grupos pequeños, la técnica correcta de cepillado de dientes.

### **Búsqueda de materiales didácticos y/o divulgativos y elaboración de materiales.**

Se han trabajado materiales didácticos editados y en la mayoría de los centros se han elaborado materiales para trabajar la higiene y la alimentación.

**Una tarea pendiente** en esta línea es la identificación de mediadores que puedan implicarse en el trabajo en salud con la comunidad.

Durante los dos primeros trimestres han trabajado en todos los colegios alimentación e higiene.

## Recursos

Los recursos con los que se cuenta para el desarrollo del programa son:

**Humanos:** dos enfermeras del Departamento de Educación y tres médicas y dos enfermeras del Servicio Aragonés de Salud.

Tienen como mínimo un día presencial en cada colegio para desarrollar las actividades previstas y atender a las demandas que puedan surgir

### **Materiales:**

La documentación disponible en el Sistema de Asesoría y Recursos (SARES) del Servicio Aragonés de la Salud

Una pequeña cuantía económica que ha permitido:

- Repartir un cepillo de dientes por alumno y pasta de dientes para reforzar y apoyar actividades educativas.
- Aportar loción y champú antiparasitarios en los casos precisos
- Dotar de cuentos relacionados con la salud a la biblioteca de aula.

## **Evaluación**

A nivel muy general para la evaluación se planteó la recogida de indicadores de tipo cualitativo y cuantitativo

### **Cualitativos:**

Aceptación del programa y las actividades por las personas implicadas (profesorado, padres, madres, alumnado...).

Participación de implicados.

Problemas y necesidades detectadas.

### **Cuantitativos:**

Población abarcada

Nº de actividades desarrolladas

Resultados (niños con calendario incompleto, niños que han acudido al Centro de Salud, tarjetas sanitarias gestionadas, patología bucodental detectada...).

La evaluación se ha ido realizando a lo largo del curso mediante reuniones periódicas con profesionales de Salud Escolar, con profesorado y el registro puntual de las actividades desarrolladas y de los resultados.

## **Algunos datos**

Se constatan necesidades educativas en materia de higiene, alimentación y utilización de Servicios Sanitarios.

En todos los centros escolares se ha trabajado a lo largo de los dos primeros trimestres del curso. la higiene y la alimentación en el aula.

Se han efectuado hasta la fecha numerosas asesorías individuales sobre hábitos higiénicodietéticos, tratamiento de pediculosis, orientación sobre posibles problemas de salud.

Del total de niños y niñas a los que se les ha revisado calendario de vacunaciones, el 46% de los inmigrantes y el 27% de no inmigrantes lo tenían incompleto, lo que supone unos porcentajes muy altos dadas las elevadas coberturas de vacunación de nuestro medio.



En la revisión de dientes y boca se detectó posible patología bucodental en el 63% de los niños inmigrantes y en el 71% de los no inmigrantes, lo que supone también unos porcentajes muy elevados.

Los Profesionales de Salud Escolar han percibido una buena aceptación por parte de los padres y madres del Programa.

Ha habido una muy buena participación en el Programa por parte del profesorado.

Existen problemas para abarcar, desde el punto de vista preventivo y curativo, los problemas de salud bucodental detectados.

Es preciso concretar las vías de canalización de los problemas de índole social detectados.

Se observa la necesidad de avanzar más en la implicación de padres y madres y en el trabajo conjunto desde el punto de vista educativo con las entidades sociales que trabajan en el mismo ámbito



# **El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2001-2003 en el marco de la estrategia europea de lucha contra la exclusión social**

M<sup>a</sup> TERESA MOGÍN BARQUÍN

DIRECTORA GENERAL DE ACCIÓN SOCIAL, DEL MENOR Y DE LA FAMILIA.  
MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES

# El Plan Nacional de Acción para la Inclusión 2001-2003 en el marco de la estrategia europea de lucha contra la exclusión social



M<sup>a</sup> Teresa Mogín Barquín

## 1. Antecedentes en la Unión Europea

En los últimos años, la Unión Europea y los Estados miembros han adquirido mayor conciencia sobre el papel central que tienen el empleo y la política social como rasgo distintivo de una sociedad desarrollada. En la actualidad, se admite que la política social, el modelo social europeo, es, además de una de las señas de identidad europea, una de las causas del “vigor” económico europeo y un elemento de cohesión social que ha permitido afrontar los cambios estructurales constantes de nuestras economías y sociedades sin crear grandes divisiones. Frente a este reconocimiento, se considera que es necesaria una intervención específica para erradicar el fenómeno de la pobreza en Europa. El mero crecimiento económico, incluso sostenido, no es capaz por sí mismo de reducir desigualdades o eliminar las situaciones de pobreza y exclusión social.

En concreto, durante los **dos últimos años**, se han hecho avances significativos en lo que se refiere a la cooperación de la U.E en el campo de la inclusión social. En este periodo, los Estados miembros han podido combinar intereses y planteamientos comunes con opciones de política gubernamental nacional. Conviene indicar que este proceso respeta el principio de subsidiariedad, por el que se mantiene la competencia de los Estados en cuanto a políticas sociales.

El Consejo Europeo de **Lisboa**, de 23 y 24 de marzo de 2000, incorporó, como un aspecto intrínseco de la estrategia global de la Unión, la promoción de la integración social para lo-

grar su objetivo estratégico durante la próxima década de convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de conseguir un crecimiento económico sostenible, con más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social.

En ese Consejo se considera inaceptable el número de personas que viven en la Unión por debajo del umbral de la pobreza y excluidas socialmente, y se juzga necesaria la adopción de medidas que tengan un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza estableciendo objetivos adecuados.

Con el fin de mejorar la cooperación de los Estados de la Unión en el campo de la inclusión social, Lisboa acuerda que este tipo de políticas deben basarse en el método abierto de coordinación que combinara planes nacionales de acción con una iniciativa de cooperación de la Comisión. Este método de cooperación ha posibilitado grandes avances en el campo del Empleo, a partir del Consejo Europeo sobre el Empleo que se celebró en Luxemburgo, en noviembre de 1997.

En sus conclusiones, el Consejo Europeo de **Niza** (diciembre 2000) entiende que un crecimiento económico sostenido y la perspectiva del pleno empleo no significan que las situaciones de pobreza y exclusión disminuyan espontáneamente, sino que hacen aún más inaceptable su persistencia. Por este motivo proclamó la necesidad de luchar contra todas las formas de exclusión y de discriminación para favorecer la integración social.

Como consecuencia del mandato efectuado en la Cumbre de Lisboa, Niza aprueba una nueva **Agenda de Política Social 2000-2005** (COM(2000)379 final), que contiene las prioridades de actuación en el ámbito social para el periodo comprendido hasta el año 2005. La Agenda de Política Social *forma parte del enfoque integrado europeo destinado a conseguir la renovación económica y social esbozada en Lisboa. Su objetivo es lograr una interacción positiva y dinámica entre las medidas económicas, de empleo y sociales y un acuerdo político que movilice a todos los agentes clave para trabajar conjuntamente en la consecución del nuevo objetivo estratégico.* En ella se destaca la lucha contra cualquier forma de exclusión y de discriminación como una de las orientaciones estratégicas de la política social de la Unión, como un elemento clave a la hora de favorecer la integración social.

De acuerdo con lo marcado en Lisboa, la Agenda de Política Social subraya el vínculo esencial existente entre el vigor económico de Europa y su modelo social. Para avanzar en este sentido, un principio rector de la nueva Agenda de política social será reforzar el papel de la política social como factor productivo.

El núcleo de la Agenda la constituyen:

- La modernización del modelo social europeo
- La transformación de los compromisos políticos acordados en Lisboa en una acción concreta.

En la Agenda se describen básicamente las siguientes acciones:

- Optimizar el potencial de pleno empleo de Europa lo que pasa por crear más y mejores puestos de trabajo, prever y gestionar el cambio y adaptarse al nuevo entorno de trabajo, aprovechar el potencial de la economía basada en el conocimiento y promover la movilidad.
- Modernizar y mejorar la protección social.
- **Promover la inclusión social**, con el objetivo de prevenir y erradicar la pobreza y la exclusión y promover la integración y participación de todos en la vida económica y social.
- Reforzar la igualdad entre hombres y mujeres.
- Reforzar los derechos fundamentales y luchar contra la discriminación.
- Una serie de iniciativas dedicadas a la preparación de la ampliación y a promover la cooperación internacional haciendo que el diálogo social contribuya a responder a los diferentes retos.

Además, la Cumbre de Niza aprobó otra serie de medidas para potenciar y definir la estrategia europea de lucha contra la exclusión:

- Aprobación de **objetivos comunes** en la lucha contra la pobreza y la exclusión social (2001/C 82/02). En concreto:
  1. Fomento de la participación en el empleo y del acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios por parte de todos.
  2. Prevención de los riesgos de exclusión
  3. Actuación a favor de los más vulnerables
  4. Movilización de todos los agentes

- Creación del **Comité de Protección Social** (Decisión 2000/436/CE en base a la nueva redacción del artículo 144 del TUE), de carácter consultivo y destinado a fomentar la cooperación en materia de protección social entre los Estados miembros y con la Comisión. Las prioridades de este Comité durante 2001 han sido dos:
  - De un lado la sostenibilidad y modernización de los sistemas de pensiones
  - De otra parte, la inclusión social
- Nueva redacción del **artículo 137** del Tratado de la Unión Europea para incluir la lucha contra la exclusión social y la modernización de los sistemas de protección social entre los ámbitos en los que la UE apoyará y complementará la acción de los Estados en Política Social (los objetivos de Política Social de la UE están definidos en el artículo 136 del TUE).
- Dedicar cada primavera un **Consejo extraordinario** de la U.E a analizar el desarrollo de la Agenda de Política Social, a partir de una serie de indicadores estructurales comúnmente acordados.
- Impulsar un **nuevo programa comunitario** de acción para fomentar la colaboración entre los Estados miembros en su lucha contra la exclusión.
- Aplicación, en definitiva, del **método abierto de coordinación** a la estrategia europea de lucha contra la exclusión.
- Por último, en sus conclusiones Niza aprueba el siguiente mandato: *“Desarrollar en cada uno de los Estados miembros, de aquí a junio de 2001, como aplicación del método abierto de coordinación que definió el Consejo de Lisboa, un **Plan nacional de acción para luchar contra la pobreza y la exclusión social** que abarque un periodo de dos años, sobre la base de los objetivos adoptados en común. Dicho plan especificará los progresos previstos por las políticas nacionales y mencionará los indicadores utilizados para evaluar los resultados de las acciones emprendidas. Avanzar, a partir del 2001, sobre la base de los indicadores seleccionados por cada Estado en su plan nacional de acción, para dar coherencia a dichos indica -*

*dores y definir unos indicadores establecidos de común acuerdo”.*

De acuerdo con este impulso a lo largo del año 2001 se han ido poniendo en marcha las acciones anteriores, bajo la coordinación del Comité de Protección Social. Como núcleo fundamental de esta estrategia, los Estados miembros presentaron a la Comisión, en junio de 2001, **sus Planes Nacionales de Acción para la inclusión social**, para el periodo 2001 – 2003. Basándose en estos 15 Planes, la Comisión esbozó una primera evaluación que se discutió en reuniones bilaterales entre la propia Comisión y los Estados miembros. Con los resultados de estos encuentros, el Consejo Europeo de **Laeken** (14 y 15 de diciembre de 2001) aprobó un **informe conjunto** sobre la inclusión social en la U.E.

Otras actividades en el campo de la inclusión social, desarrolladas durante **2001**, han sido:

En resumen, “en los Consejos Europeos de Lisboa (marzo de 2000), Niza (diciembre de 2000) y Estocolmo (junio de 2001), los Estados miembro de la U.E asumieron el compromiso de promover un crecimiento económico sostenible y un empleo de calidad que reduzcan el riesgo de pobreza y de exclusión social y refuercen la cohesión social de la U.E entre 2001 y 2010”.

“Este proceso, iniciado hace menos de dos años en la Cumbre de Lisboa, refrenda el papel clave que debe desempeñar la política social, junto con las políticas económica y laboral, en la reducción de las desigualdades y la promoción de la cohesión social, y reconoce la necesidad de garantizar la existencia en el futuro de vínculos eficaces entre estas políticas” (Informe Conjunto sobre Integración Social, 12 de diciembre de 2001).

## **2. El Plan Nacional de Acción para la inclusión social del Reino de España 2001-2003**

**El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2001 – 2003 del Reino de España** fue aprobado por Consejo de

Ministros de 25 de mayo de 2001 y presentado ante la Comisión Europea el 1 de junio de 2001, dando así respuesta al compromiso asumido por cada uno de los Estados miembro de la Unión en la lucha contra la exclusión social.

El Plan Nacional español de inclusión social, en cuanto documento unitario que recoge las diversas vías de actuación en el campo de la exclusión social a nivel global de todo el Estado, supone la posibilidad de llevar a cabo y de hacer realidad un compromiso compartido, tanto en sus objetivos como en el periodo de su ejecución, entre los distintos actores sociales, como expresión última de la asunción de una corresponsabilidad social ante el fenómeno de la exclusión.

*La **elaboración** de Plan Nacional de Acción para la inclusión social ha tenido que tener en cuenta la configuración y estructuración del modelo de políticas y acciones en materia de Asuntos Sociales en el Estado español y su diversificación entre las diferentes Administraciones Públicas.*

**El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría General de Asuntos Sociales ha liderado este proceso** y trabajado en la participación y coordinación de todos los actores reales, públicos y privados con actuaciones a favor de la integración e inserción social.

En este sentido, **los agentes** sociales que han participado en su elaboración han sido :

- La Administración Pública:
  - Varios ministerios de la Administración General del Estado
  - Las Comunidades y Ciudades Autónomas.
  - La Administración Local, a través de la FEMP y de algunos Ayuntamientos.
- La Sociedad Civil: ONG's y Fundaciones.
- Los Agentes Sociales: Sindicatos y Empresarios.
- Expertos, Universidades, Colegios Profesionales y otras instituciones.

El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social mantiene el esquema definido por el Comité de Protección Social de la Unión Europea, y en concreto consta de los siguientes apartados:



## **1. Marco conceptual y político**

Se parte de las estrategias de Lisboa y Niza y se comenta la experiencia española en materia de exclusión social y las distintas competencias del Estado y las CC.AA., tanto en materia de Seguridad Social como en las demás áreas que afectan al PNAIN.

## **2. Diagnóstico de la situación en España.**

En este apartado se describe el fenómeno de la exclusión social y sus cuatro componentes: estructural, dinámica, multifactorial y multidimensional y estratégica, así como el problema de la exclusión social en España y la incidencia del problema, en cuanto a la conexión existente entre los ámbitos de la exclusión (pobreza, dificultad de integración laboral, problemas en el acceso a la educación, ausencia de vivienda digna, carencia de salud o asistencia sanitaria, ausencia de apoyos familiares, marginación social, dificultad en el acceso a la justicia) en tanto que factores causales y los colectivos o grupos de personas sobre los que estos factores actúan de forma más intensa (niños, jóvenes, personas mayores, personas sin hogar, minorías étnicas, exreclusos...).

## **3. Objetivos y líneas prioritarias**

A grandes rasgos, los principales objetivos que recoge el Plan son los siguientes:

El **primer objetivo** es la intensificación de las medidas de apoyo al empleo, en una doble dirección: el fomento del acceso al empleo por parte de las personas y grupos desfavorecidos y la atención especial a los servicios de formación, orientación e inserción laborales. El papel primordial del empleo como mecanismo de integración social justifica el lugar tan destacado que ocupa en las medidas de lucha contra la exclusión social.

Para la consecución de dicho objetivo deben combinarse medidas y actuaciones activas de empleo junto con programas de formación y de orientación socio-laboral y acompañamiento a la inserción laboral.

Al tiempo se podrá especial énfasis en el reforzamiento de las medidas y actuaciones encaminadas a garantizar el acceso de todos, y, especialmente, de las personas más vulnerables, a los recursos, derechos, bienes y servicios que inciden decisivamente en la consecución y disfrute de un nivel digno de vida.

El **segundo objetivo** general es la prevención de los riesgos de exclusión. Estamos ante aquellas intervenciones que suponen anticiparse a la aparición de situaciones de exclusión. En este ámbito deben destacarse tres grandes líneas que se ajustan a otros tantos focos potenciales de generar situaciones de riesgo de exclusión: la destinada a corregir la desintegración del territorio; la dirigida a mitigar los factores de desintegración familiar; y, finalmente, la destinada a combatir la desintegración generada por la falta de acceso y las lagunas formativas en las nuevas tecnologías.

En este campo se impulsarán la aprobación de planes de inclusión social tanto a nivel autonómico como municipal, que vengán a unirse a los ya existentes, en los que los colectivos prioritarios sean las personas sin techo o que viven en situación de pobreza severa.

Las actuaciones a favor de grupos específicos de las personas más vulnerables constituyen el **tercer gran objetivo** del Plan Nacional, a través del desarrollo de programas especializados en colectivos concretos y con características muy definidas: personas mayores dependientes; personas discapacitadas; mujeres con cargas familiares; etc.

El **cuarto y último objetivo** es la movilización de todos los agentes, públicos y privados. La eficacia de las acciones contra la exclusión social se incrementa sustancialmente con la participación de los propios afectados así como de todos los agentes sociales que actúan en la lucha contra la exclusión social.

Las “ideas fuerza” que subyacen bajo el enfoque y objetivos del Plan se concretan en:

- 1. Una nueva forma de hacer para la inclusión permanente.** Mejorar el modelo de funcionamiento de los servicios sociales, buscando la máxima colaboración y sincronización con los servicios de empleo y demás áreas de protección social, tanto a escala nacional, como regional y local, así como favorecer la integración de las acciones de los distintos agentes y ubicarlas en los territorios más próximos a las personas.

**2. Empleo de calidad para todos.**

Incorporar al empleo a los colectivos en riesgo de exclusión en general y, fundamentalmente, a los grupos de jóvenes, mayores de 45 años, mujeres y personas con discapacidad.

**3. Recursos dignos para vivir.**

Buscar la cobertura de ingresos para una vida digna con especial referencia a rentas mínimas de inserción (RMI - salarios sociales), pensiones mínimas y ayudas para situaciones de emergencia.

**4. Servicios comunitarios para calidad de vida.**

Utilizar los servicios sociales de manera que capaciten a las personas a conseguir calidad de vida e integración social.

**5. Enseñar y capacitar para aprender a los menos favorecidos y a los vulnerables.**

Hacer de la educación una palanca básica para evitar la exclusión social y para facilitar la inserción en la sociedad y en el mundo laboral. Fomentar la multiculturalidad como un valor positivo en la educación.

**6. Romper la brecha digital.**

Facilitar el acceso a las tecnologías de la información y comunicación a los colectivos más desfavorecidos de manera que estas técnicas no supongan una forma nueva y potente de exclusión.

**7. Una salud integral**

Dentro del derecho universal a la sanidad existente en España, asegurar el acceso real sin restricciones de las personas en riesgo de exclusión a los servicios sanitarios.

**8. Un techo digno para todos.**

Erradicar el chabolismo y facilitar el acceso a una vivienda digna.

**9. Vivir y también trabajar.**

Conciliar la vida laboral y familiar, haciendo compatible la asistencia a las personas dependientes con un empleo estable y regular.

**10. Un compromiso compartido.**

Movilizar para comprometer. Conocer y cooperar para concienciar y resolver.

Sensibilizar para fomentar la participación de los propios afectados y del conjunto de la sociedad.

Hay que destacar también el **compromiso** entre la **Administración General y las Comunidades Autónomas**, para la elaboración por éstas de un **Plan de Inclusión específico para cada territorio**, en sintonía con el PNAIN estatal, así como el importante papel que juega el tercer sector en la resolución de los problemas de exclusión social.

En definitiva, el **Plan Nacional de Acción para la inclusión social** es un **reto** y una magnífica oportunidad para **coordinar y visualizar** tanto el fenómeno de la exclusión social como el de la necesaria integración de políticas e instituciones públicas, privadas y todo tipo de agentes sociales.

Además, los PNAIN suponen la posibilidad de un **compromiso compartido** entre los distintos actores sociales, asumiendo una corresponsabilidad social hacia el fenómeno de la exclusión social. En concreto, los tres protagonistas de este **proceso de concertación** serían:

- **las políticas públicas**, tanto en las políticas generales para toda la población, como en actuaciones dirigidas a grupos específicos.
- **el sector laboral y el mercado**, a través de las actuaciones de los agentes sociales, sobre todo referidas a la creación de empleo
- **el capital social** aportado por la sociedad civil tanto a nivel natural o familiar como a nivel organizado (ONG).

### **3. Avances de cara a la elaboración de los nuevos planes nacionales de acción para la inclusión social 2003-2005**

#### *3.1 Programa de trabajo del Comité de Protección Social (CPS) en el año 2002*

El programa de trabajo del Comité de Protección Social para el año 2002, se desarrollará conforme a los cuatro objetivos establecidos en la Comunicación de la Comisión de 7 de julio de 1999 «Una estrategia concertada para la protección social». Las prioridades continuarán siendo establecidas por referencia a los mandatos dados al Comité por el Consejo Europeo de Lisboa y

las reuniones subsiguientes. Los dos problemas en los cuales el Comité ha trabajado durante el año 2001 -la lucha contra la exclusión social y pensiones seguras y viables- continuarán siendo centrales. Sin embargo, los nuevos problemas, por ejemplo, la salud y el cuidado a largo plazo, y ampliando el diálogo en la protección social a los países candidatos también figurarán en la agenda del Comité durante el presente año.

En lo referente a **la lucha contra la pobreza y la exclusión social**, en el primer semestre del año, el Comité apoyará los intercambios de buenas prácticas que están previstos en el «método abierto de coordinación», lo cual se llevará a cabo, fundamentalmente, en el marco del nuevo Programa de Acción Comunitario.

La Comisión presentará, además, un informe sobre protección social, el cual se centrará en la integración en el mercado laboral de las personas y colectivos en situación o riesgo de pobreza y de exclusión social.

De cara a la elaboración de los próximos Planes Nacionales de Acción para Inclusión Social (PNAIn), que cada Estado miembro deberá elaborar en el año 2003, se requerirá un nuevo grupo de objetivos y planteamientos que deberá ser acordado por el Consejo Europeo de diciembre de 2002, lo que supone iniciar los trabajos sobre este tema en julio del presente año.

Por último, señalar que durante la presidencia española de la Unión Europea y en relación con las reuniones mensuales del Comité de Protección Social (CPS), éste se reunirá los días 6 y 7 de mayo próximo en Alicante, dedicándose el segundo de los citados días a una reunión conjunta del Comité y los representantes de los países candidatos a ingresar próximamente en la Unión Europea.

### *3.2 Indicadores en el ámbito de la pobreza y la exclusión social*

En base al mandato otorgado por el Consejo de Lisboa, los Estados miembros y la Comisión han tratado de perfilar planteamientos comunes de cara a la definición de indicadores y de garantizar la compatibilidad de los mismos. Se ha encargado de esta labor el Comité de Protección Social (CPS) y especialmente el Subgrupo Técnico de Indicadores (ISG), que comenzó a reunirse en febrero de 2001. Los trabajos de este Subgrupo se

centraron en la mejora de los indicadores en el ámbito de la pobreza y de la exclusión social, en consonancia con el acuerdo político alcanzado en el Consejo Europeo de Niza, en el que se definieron los objetivos apropiados en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión social y se invitó a los Estados miembros y a la Comisión a que definieran indicadores acordados en común.

Para evaluar correctamente la naturaleza pluridimensional de la exclusión social, es preciso poder disponer de un gran número de indicadores. El Comité de Protección Social (CPS) propuso su clasificación por orden de prioridad, inscribiéndolos en tres niveles. **Los indicadores primarios**, compuestos por un número restringido de indicadores principales que cubrirán aquellos ámbitos considerados más importantes de cara a la exclusión social. **Los indicadores secundarios**, que apoyarán a los indicadores primarios y describirán otras dimensiones del problema. Estos dos niveles estarán compuestos por indicadores definidos y adoptados de común acuerdo y serán utilizados por los Estados miembros en la elaboración de los próximos Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAinc) y por la Comisión y los Estados miembros en el Informe Conjunto sobre la Inclusión Social. También se podrá contemplar la posibilidad de definir un tercer nivel de indicadores, que los Estados miembros podrán utilizar en sus respectivos Planes de Acción para la Inclusión Social (PNAinc) a fin de resaltar las particularidades de ámbitos específicos y mejorar la interpretación de los indicadores primarios y secundarios. Este tercer nivel de indicadores no estará armonizado a escala comunitaria.

Con ocasión del Consejo Europeo de Estocolmo, celebrado en marzo de 2001, los Jefes de Estado y de Gobierno otorgaron al Consejo el mandato de adoptar, antes de finales de año, un conjunto de indicadores sobre la integración social, acordados en común.

**El Consejo Europeo de Laeken** celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 2001, **aprobó una lista de 10 indicadores comunes primarios y 8 indicadores secundarios** que cubren algunos de los factores más importantes de los fenómenos de la exclusión social. Estos indicadores deberán permitir a los Estados miembros y a la Comisión supervisar los progresos registrados en pos del objetivo marcado por el Consejo Europeo

de Lisboa, consistente en dar un impulso decisivo a la eliminación de la pobreza antes de 2010, facilitar una mejor comprensión de la pobreza y la exclusión social en el contexto europeo e identificar e intercambiar ejemplos de buenas prácticas.

En el futuro, sin embargo, los trabajos no deberían limitarse a la definición, basándose en datos actuales, de una serie de indicadores acordados en común. Pese a que, en los últimos años, las bases de datos europeas han registrado mejoras indiscutibles, siguen siendo escasos los datos comparables disponibles, y muchos de ellos no están actualizados. A fin de garantizar el control del proceso de integración social en su pluridimensionalidad, es de vital importancia desarrollar la capacidad estadística, sacando al mismo tiempo el máximo provecho de los datos de que se dispone actualmente. En el futuro, UE-SILC constituirá una fuente importante de datos comparables.

Por último, el Comité de Protección Social (CPS) subrayó la importancia de fomentar la participación de las personas excluidas en la definición de los indicadores y la necesidad de examinar la forma más eficaz de dicha participación.

### *3.3 Programa de Acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para la lucha contra la exclusión social*

Recientemente ha sido aprobado por Decisión Nº 50/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de diciembre de 2001 (DOCE de 12.1.2002), para el período comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2006 y con un importe total de 75 millones de Euros.

Los principios del Programa son:

- El programa formará parte de un método abierto de coordinación entre los Estados miembros que tiene por objeto dar un impulso decisivo a la eliminación de la exclusión social y de la pobreza, mediante la fijación de objetivos adecuados a escala comunitaria y la puesta en práctica de planes nacionales de acción.
- El programa y los planes nacionales de acción contribuirán a una mejor comprensión de la exclusión social, a la integración de la lucha contra la exclusión en las políticas y medidas

comunitarias y de los Estados miembros y al desarrollo de acciones prioritarias elegidas por los Estados miembros de conformidad con su situación específica.

- A la hora de diseñar, aplicar y realizar un seguimiento de las actividades en el marco del programa, se tendrá en cuenta la experiencia obtenida en los Estados miembros a todos los niveles pertinentes y de las personas expuestas a la pobreza y a la exclusión social, así como de los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales y de voluntariado, los organismos que prestan servicios sociales y otros agentes sociales que participen en la lucha contra la exclusión social y la pobreza.

En el marco del método abierto de coordinación, **el programa apoyará una cooperación** que permita a la Comunidad y los Estados miembros incrementar la eficacia y la eficiencia de las políticas de lucha contra la exclusión mediante **los siguientes objetivos**:

- Mejorando la comprensión de la exclusión social y de la pobreza en particular, con la ayuda de indicadores comparables.
- Organizando intercambios sobre las políticas que se lleven a cabo y estimulando el aprendizaje mutuo, entre otras cosas, en el contexto de los planes de acción nacionales y, en particular, con la ayuda de indicadores comparables.
- Desarrollando la capacidad de los agentes para hacer frente de manera eficaz a la exclusión social y a la pobreza y para promover fórmulas innovadoras, en especial a través del establecimiento de redes a nivel europeo y del fomento del diálogo con todos los agentes implicados, incluidos los niveles nacional y regional.

#### **4. Seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Acción para la inclusión social del Reino de España 2001-2003**

Una vez aprobado el PNAIN por Consejo de Ministros de 25 de mayo de 2001, se han realizado los siguientes avances en el seguimiento y evaluación de las medidas contenidas en él.



#### 4.1 Coordinación del PNAIN: Comisión Interministerial

Real Decreto 237/2002, de 1 de marzo, por el que se crea la Comisión Interministerial del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, publicado en BOE de 9 de marzo de 2002.

Esta Comisión tiene asignadas las siguientes funciones:

**Colaboración con Comunidades Autónomas y FEMP:**  
Seguimiento de los Planes regionales de inclusión social.

**Andalucía**  
**Aragón**  
**Asturias**  
**Baleares**  
**Canarias**  
**Cantabria**  
**Castilla La mancha**  
**Castilla y León**  
**Cataluña**  
**Extremadura**  
**Galicia**  
**La Rioja**  
**Madrid**  
**Murcia**  
**Navarra**  
**País Vasco**  
**Valencia**  
**Ceuta**  
**Melilla**

#### **Colaboración con la FEMP**

Se elabora una encuesta, con motivo del PNAIN, para analizar la intervención de las administraciones locales ante el reto de la inclusión social, con una muestra poblacional que abarca 6,6 millones de habitantes, en mayo 2001.

Formación de un grupo de trabajo para la elaboración de planes locales de inclusión, dentro de la Comisión de servicios sociales.

Creación de un grupo de trabajo sobre indicadores sociales de exclusión dentro de la citada Comisión.

**Colaboración con la iniciativa privada y ONG's:** Creación del Grupo de Trabajo para el seguimiento del PNAIN dentro del Consejo de ONG's de Acción Social.

Inclusión en la convocatoria del IRPF del año 2001, de los objetivos, medidas y principios del PNAIN.

**Profundización del sistema de indicadores sociales del PNAIN.** Grupo de trabajo con Comunidades Autónomas, FEMP, S.G de Estadísticas sociales y laborales e INE.

**Seguimiento específico de las medidas del Plan.** Se ha elaborado una ficha para cada agente social con responsabilidades en el Plan, que permitirá tener una primera evaluación provisional del plan en septiembre de 2002.

PÁGINA WEB RECOMENDADA:

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/index_en.htm)

**Exclusión de la población gitana  
en nuestra ciudad.  
Programa ACCEDER como acción  
de lucha contra la exclusión social  
de la población Gitana.**

ISABEL JIMÉNEZ CENIZO

DIRECTORA TERRITORIAL EN ARAGÓN DE LA FUNDACIÓN  
SECRETARIADO GENERAL GITANO

# Exclusión de la población gitana en nuestra ciudad.

## Programa ACCEDER como acción de lucha contra la exclusión social de la población Gitana.



Isabel Jiménez Cenizo

En la Comunidad Autónoma Aragonesa habitan cerca de 10.000 gitanos y gitanas la mayoría de ellos se encuentran en riesgo de exclusión social. El resto de población gitana aragonesa con recursos económicos suficientes, no está contabilizado en los Servicios Sociales de Base ni en otras entidades sociales por razones obvias.

En Zaragoza se concentra el 40% de esta población y a pesar de los avances que se han producido en el proceso de integración gitana en nuestra ciudad en las últimas décadas, es evidente que una buena parte de los gitanos y gitanas de nuestra ciudad, están muy por debajo de los niveles de vida medios de los ciudadanos zaragozanos, y que una serie de problemas les impide salir de su tradicional situación de exclusión.

En términos generales se puede hablar de varios tipos de situaciones en las que se encuentran los gitanos en nuestro municipio:

- Gitanos tradicionalmente integrados, de los que no se tiene constancia en los servicios sociales como ocurre con la mayor parte de la población y están dispersos en las distintas zonas de Zaragoza.
- Gitanos que han accedido a viviendas de altura en los últimos 15 años que se concentran en bloques de viviendas de algunos distritos de la ciudad.
- Gitanos que forman guetos por participar de la misma situación carencial a todos los niveles y son centro de permanentes conflictos vecinales y policiales como la zona de la Camisera en el barrio Oliver o en asentamientos se-

gregados en furgonetas o chabolas, como El camino del Pílon, Camino del Vado...

- Gitanos que están llegando de países del Este o de Portugal en los últimos años y que representan una realidad cada vez más significativa y requiere un tratamiento específico.

## **Necesidades de la población gitana en Zaragoza**

**Los principales problemas con los que se encuentran hoy buena parte de los gitanos en Zaragoza son:**

**1. Un nivel de instrucción bajo**, tanto en la población adulta como en la población infantil, debido a la asistencia discontinua a la escuela, a la falta de resultados de las instituciones educativas con este grupo de población, al abandono temprano y la escasa continuidad del proceso educativo una vez finalizada la etapa de la enseñanza obligatoria, que por otra parte en la mayoría de los casos tampoco se suele completar.

Si bien se ha conseguido una escolarización temprana y un acceso generalizado de la población infantil gitana a la escuela, existe todavía un alto índice de absentismo, sobre todo en los últimos cursos de primaria y en la ESO, un retraso escolar significativo y un abandono prematuro de la escolarización.

Además de estos aspectos, en general existen un déficit de atención a la diversidad cultural de estos niños y niñas que se concreta en la dificultad del profesorado tanto para realizar un seguimiento adecuado en las clases comunes. La escuela por tanto, no está siendo para la población infantil gitana un paso previo efectivo para la futura inserción laboral de estos niños y niñas, por lo que también se detectan dificultades en dar continuidad y ofrecer alternativas laborales a esta población.

Por otro lado, son muy pocos los gitanos que acceden a la oferta de formación profesional normalizada (Plan FIP, cursos del INEM,..), bien sea por falta de interés o bien por falta de adaptación de esos cursos a la situación, características y necesidades de los gitanos.

Actualmente en el plan FIP creemos que no hay más de un 3% de alumnos gitanos en Zaragoza.

**2. Pérdida generalizada de las profesiones y actividades laborales** tradicionales en las que se habían ido especializando tradicionalmente (recogida de chatarra, cartón, temporerismo, etc.) y dificultad para seguir realizando las que ejercen actualmente (venta ambulante); profesiones que mayoritariamente se encuentran dentro de las economías informales y sumergidas y a las que hoy muchas de las familias no encuentran alternativas.

Profesiones ejercidas por cuenta propia actualmente en proceso de transformación:

Venta ambulante, recogida de residuos sólidos y urbanos, temporerismo, es ejercido por un 50 y un 80% de la población activa gitana.

Profesiones liberales: Anticuarios, artistas entre un 5 y un 15%.

Profesiones por cuenta ajena no cualificada, entre un 10 y un 15%.

**3. Situación degradada de la vivienda y el hábitat** en algunos casos; chabolismo, asentamientos segregados, infravivienda, vivienda deteriorada y fuerte problema de hacinamiento para muchos de los que habitan en viviendas normalizadas, debido a la temprana edad de acceso al matrimonio, sus altas tasas de natalidad y su escasez de recursos económicos que obliga a la convivencia de varias familias en una misma vivienda.

**4. Acceso y uso inadecuado (sea este por abusivo o escaso) de los servicios de carácter general de distinto tipo: sanitarios, sociales, de formación profesional, etc.**

Se producen frecuentemente problemas de entendimiento con los profesionales de estos servicios, sentimientos de exclusión y de rechazo mutuos, etc.

De todos es sabido que los gitanos tienen dificultades en el acceso a los servicios públicos, especialmente a los sociales y a los educativos, sus peculiaridades culturales, su tradición sus referencias históricas, sus modos de vida, valores, expectativas, etc., hacen que en muchas ocasiones la relación entre gitanos y servicios y, quienes lo proveen, consideran que los gitanos no se adaptan y los instrumentalizan (Ej. acceso a las pensiones no contributivas). El nuevo modelo que se diseñe tiene que tener en cuenta el fracaso previo.

### **5. Prejuicios, estereotipos y alto rechazo social hacia la población gitana en su conjunto (todos los estudios identifican a los gitanos como el grupo más rechazado socialmente) y relaciones interétnicas que frecuentemente son difíciles y conflictivas; especialmente en los barrios en los que habita un alto porcentaje de población gitana**

Los prejuicios y estereotipos sociales inciden negativamente en la actitud de muchos ciudadanos que opinan que lo único que diferencia a los gitanos del resto de los ciudadanos es su retraso social o su situación de marginación.

Los medios de comunicación reproducen y alimentan en muchas ocasiones las imágenes y estereotipos negativos que pesan sobre la comunidad gitana como tal en su conjunto. Y también las instituciones no son capaces de garantizar plenamente, en la aplicación cotidiana de la norma, la materialización y la proyección de los derechos de ciudadanía de los miembros de esta comunidad consagrados por la Constitución de 1978.

Incluso las propias políticas sociales, con vocación de favorecer la integración de este pueblo se hacen eco de este malentendido y, al no reconocer e incorporar el hecho de la diferencia cultural, acaban teniendo un efecto aislacionista.

### **6. Fuerte proceso de transformación cultural**

Una serie de valores, normas y símbolos tradicionales se están transformando, esto, unido a la creciente diversificación entre el conjunto de la población, y el escaso conocimiento y valoración cultural por parte de la sociedad, pone en cuestión en muchas ocasiones la propia identidad de la comunidad gitana.

La calidad de vida de buena parte de la población gitana es muy inferior a la de la media de la población zaragozana.

Los gitanos, por lo general, viven menos años, padecen más enfermedades y más problemas de exclusión, lo que hace necesario que se pongan en marcha todos los medios y medidas específicas que sean necesarias, para que tengan la oportunidad de alcanzar la ciudadanía plena de acuerdo a los principios constitucionales.

## Algunas propuestas operativas

**Las políticas sociales** hacia la comunidad gitana, no pueden ser enfocadas exclusivamente desde el punto de vista de la exclusión social, sino que **tienen que contemplar el hecho cultural diferencial** y las consecuencias que implica el mismo.

Ignorar la diversidad de situaciones y actitudes del pueblo gitano así como olvidar el valor de un legado cultural incuestionable tras más de cinco siglos de convivencia, es también alimentar los planteamientos de “resistencia cultural” más desenfocados dentro de la comunidad gitana, y, en definitiva, aplazar indefinidamente la oportunidad de alcanzar un estadio social capaz de articular un intercambio cultural enriquecedor entre sus grupos.

La mayoría de los Estados siguen sin reconocer, en sus prácticas, el hecho diferencial gitano, a pesar de los avances que en este sentido se han producido a escala internacional, especialmente en las Convenciones, Recomendaciones y Resoluciones adoptadas por el Consejo de Europa.

Un ejemplo de ello es la atención que desde la política social europea, se está prestando hacia los gitanos como muestra su inclusión como grupo prioritario en alguno de los Programas Operativos del Fondo Social Europeo. En esta misma línea el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, recoge expresamente medidas dirigidas a esta minoría.

### **En la Comunidad Autónoma Aragonesa, tiene que haber una política claramente definida de actuación con gitanos.**

Para esto se propone:

- Que las principales Administraciones de nuestra Comunidad, Gobierno de Aragón y Ayuntamiento de Zaragoza, elaboren **documentos orientadores** en los que se incluyan las líneas de actuación y los criterios de intervención con esta población. Estos documentos tienen que servir de guía para los servicios públicos y privados que atienden a los gitanos en el municipio de Zaragoza y en el resto de municipios e instituciones.
- El documento debe ser elaborado por las administraciones y sometido a consulta de los distintos servicios municipales de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como



de las ONGs más activas en el trabajo con los gitanos y de las Organizaciones Gitanas

- Dicho documento que sería como un Plan de Actuación con gitanos en nuestra región, debe de orientar el conjunto de actuaciones y programas que se lleven a cabo, de manera que guarden coherencia y estén basados en los mismos criterios de actuación.

La actuación debe de dirigirse al conjunto de los gitanos que tienen necesidades y no sólo a los que habitan en vivienda de tipología especial.

Los gitanos que han pasado a una vivienda normalizada han dado el primer paso hacia la integración, pero eso no quiere decir que estén integrados. Si no hay un trabajo continuado de carácter integral, con los que ya han accedido a viviendas de altura, se corre el riesgo de que aumente la conflictividad social y que no se resuelvan muchos de sus problemas como la escolarización plena, uso correcto de vivienda, convivencia etc.

**Cualquier actuación que se realice con la población gitana tiene que contar con el apoyo y participación de los propios gitanos y de las entidades que los representan.**

Es imprescindible favorecer la participación de los gitanos en la toma de decisiones. Pero este es un proceso educativo lento que no se resuelve con la mera representatividad formal.

**Es necesario contar con estructuras de mediación que movilicen a los gitanos y les acompañen en el acceso a los servicios, porque de lo contrario la experiencia demuestra que los utilizarán de modo incorrecto.**

Especialmente en el seguimiento escolar, en la atención básica, en menores, en acceso al primer empleo, en acceso a viviendas de alquiler y compra. En algunos casos es necesario y aconsejable poner en marcha servicios específicos y adaptados a la población gitana, como único modo de garantizar la atención de la misma. En estos casos hay que clarificar muy bien cuales tienen que ser esos servicios y concebirlos siempre como de carácter transitorio y planificarlos de modo que sean integradores y no segregadores.

**La actuación con gitanos tiene que combinar el enfoque social con el enfoque cultural.**

El problema fundamental de los gitanos radica en su situación de pobreza y de exclusión social, pero su cultura (tradicio-

nes, hábitos, modos de vida, referentes...), influyen también en esta situación. Por lo tanto ambas cuestiones deben de ser tratadas al unísono, siendo conscientes de que en la medida en que dotamos a las personas de condiciones para progresar socialmente, les damos la posibilidad de evolucionar culturalmente.

Es importante estar especialmente atentos a este aspecto para evitar una política cultural que implante el mismo modelo que para otras minorías del país. Los gitanos tienen los mismos derechos que las otras minorías del país, pero dadas sus peculiaridades (falta de territorio de referencia, de historia escrita, de conciencia de pueblo en sentido político, etc.), es probable que el modo en que se garanticen esos derechos tenga que ser adaptado, o de lo contrario, en la práctica no se van a proteger y, además se caerá en efectos perversos.

**Hay que diferenciar lo que son actuaciones promovidas desde los Servicios Sociales de la existencia de Políticas Sociales Integradas** que incluyen otros ámbitos de desarrollo de la comunidad como son la vivienda, el acceso al empleo, la salud, la educación y la promoción cultural, entre otras. Todas ellas como parte de una intervención social integral son necesarias para abordar la realidad gitana en toda su complejidad.

Desde la Fundación Secretariado General Gitano, estamos incidiendo en Zaragoza y en Huesca, en el ámbito del empleo a través del **Programa Operativo Pluriregional de Lucha contra la Discriminación (FSE 2000-2006) Programa de Acceso al Empleo ACCEDER. Acciones dirigidas a la población gitana.**

Para el desarrollo del Programa ACCEDER, la FSGG, ha suscrito convenios de colaboración con los departamentos de la Administración autónoma y local responsables de las políticas de Bienestar Social y de Empleo, a través de las correspondientes concejalías, consejerías o institutos:

- Diputación General de Aragón: Instituto Aragonés de Empleo (INAEM) e Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS).
- Ayuntamiento de Zaragoza; Concejalía de Cultura, Acción Social y Juventud.
- Ayuntamiento de Huesca, Fundación Municipal de Servicios Sociales.

Las actuaciones que se desarrollan con la población gitana por medio del Programa ACCEDER, se sitúan en dos direcciones, interrelacionadas entre sí:

La primera de ellas es el impulso del acceso de la población gitana al **empleo normalizado**, con el compromiso de que, a la finalización

de la intervención del Programa Operativo en el periodo 2000-2006, unos 300 gitanos y gitanas en Aragón, hayan accedido a contratos de trabajo por cuenta ajena y alrededor de 1650 gitanos y gitanas de Zaragoza y Huesca, se hayan beneficiado de los servicios que desde nuestros dispositivos se desarrollan, mejorando sus condiciones de empleabilidad.

— La segunda línea de actuación es el **impulso a la creación de servicios de proximidad** orientados preferentemente a la mejora de la calidad de vida de las personas y, especialmente, a la integración social de la propia comunidad gitana. Estos servicios se impulsarán en el campo socio-educativo, socio-sanitario y socio-cultural.

Asimismo se pretende impulsar políticas socioculturales que sean más activas con población gitana y que en consecuencia abran nuevos espacios de formación y empleo en los que puedan participar los propios gitanos en tanto que educadores, mediadores, animadores, etc.

**Los resultados que en este momento estamos teniendo son alentadores.**

Hasta la fecha actual, diciembre de 2001, se han incorporado al Programa Acceder en Aragón un total de 1.016 usuarios y **se han realizado 435 contratos de trabajo.**

En Zaragoza, de 352 usuarios, 275 son de etnia gitana y 77 no son gitanos. Se han realizado 212 contrataciones, 145 han sido de personas gitanas y 67 no gitanas.

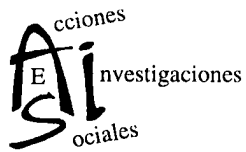
En Huesca, de 664 usuarios, 206 personas pertenecen a la población gitana y 461 a población inmigrante. De los 223 contratos realizados en esta ciudad, 94 contratos se han hecho a población gitana y 117 a inmigrante.

**Total 239 personas gitanas han formalizado y cumplido con los contratos firmados en Aragón a lo largo del año 2001.**

Nuestro reto en estos momentos es continuar con el crecimiento del Programa dando en cada situación la respuesta más idónea a nuestros usuarios.

Probablemente se llegue a estabilizar el crecimiento del empleo y sea necesario implicarse con mas intensidad en la formación, en cualquier caso necesitaremos estar alerta para conseguir una mejor capacitación de los jóvenes que todavía no pueden acceder a los trabajos que exigen una mínima cualificación.

En cuanto a las políticas de empleo, culturales, sociales, somos conscientes de la necesidad de participar en los foros de debate y consulta necesarios para que el pueblo gitano tenga en ellos un espacio de interlocución y de reivindicación, además del reconocimiento de la cultura gitana, como una mas de las culturas que conforman nuestro país, desligándola, de una vez por todas, de la cultura de la marginación y la exclusión social.



## **Coordinadora de Transeúntes Una experiencia de coordinación<sup>1</sup>**

COORDINADORA DE TRANSEÚNTES DE ZARAGOZA

---

<sup>1</sup> Participación en Mesa Redonda: Punto de vista de las ONGs.

# Coordinadora de Transeúntes.

## Una experiencia de coordinación



### **Transeúntes:**

Transeúnte es una persona que 'transita', está de paso, deambula de un sitio a otro, sin más recursos que lo que lleva encima; es alguien que va buscando algo (ayuda, trabajo, etc.) que le permita sobrevivir a corto plazo aunque sea en un nivel vital mínimo. Está 'al margen', que es precisamente lo contrario de estar 'integrado'. Es el que apenas participa de cuestiones tan básicas como ser tratado con dignidad, disponer de una vivienda, medios económicos, cultura, etc.

Los transeúntes son personas y, como tales, diferentes entre sí. Pero hay unas cuantas características que se repiten bastante y los asemejan en cierto modo, siendo las más comunes las siguientes:

- no echar raíces en ningún sitio
- carencias de todo tipo,
- marginación
- soledad
- tener una personalidad rota y un modo de pensar muy propio de ellos,
- depender de instituciones al ser incapaces de afrontar sus problemas.

Y a todas estas hay que añadir un cúmulo de problemáticas diversas: familiares, sanitarias, laborales, económicas, formativas, relacionadas con la vivienda, etc...

Cada transeúnte es un mundo. Pero podemos clasificarlos dentro de tres categorías.

- Los incipientes (los que acaban de empezar).
- Los habituales (o veteranos).
- Los crónicos (los de edad avanzada que llevan ya muchos años en la marginación, con un gran deterioro tanto físico como psíquico y que viven en cualquier lugar porque ni siquiera acceden a entrar en los albergues).

### **Origen de la Coordinadora**

En los primeros meses de 1998 se celebraron diversas reuniones de trabajo en las que tomaron parte representantes, voluntarios y trabajadores sociales de las siguientes instituciones:

- Hermandad del Santo Refugio
- Parroquia del Carmen
- Cáritas Diocesana
- Hijas de San Vicente de Paul

En dichas reuniones se analizó la posibilidad y conveniencia de optimizar el trabajo conjunto de estas instituciones a la vez que se procedió a un encuadre operativo de actuación.

Actuación:

- Se establecen unos objetivos
- Se reconsideran o revisan algunas de las actuaciones que se están ofreciendo
- Se inicia una nueva andadura tendente a mejorar: se unifican los centros con una nueva denominación: 'RED DE SERVICIOS DESTINADOS A TRANSEÚNTES EN ZARAGOZA'

Se consiguen dos cosas importantísimas que marcarán positivamente el trabajo con los transeúntes:

- Optimizar
- Creación de la Red

## Objetivos

La coordinación lleva consigo plantearse unos objetivos mínimos a conseguir:

### 1. GENERAL

Elaboración de un proyecto de trabajo conjunto interinstitucional que, de forma racionalizada eficaz y humana dé respuesta a los problemas que plantea el transeuntismo en una ciudad como Zaragoza.

### 2. ESPECÍFICOS

- Mejorar aprovechamiento de los recursos existentes
- Completar en lo necesario, los aspectos que actualmente resulten insuficientes
- Dar cobertura más adecuada a las carencias de los beneficiarios del Red
- Delimitar las funciones de los Centros. Evitar que vayan a parar a dichos Centros las personas con otro tipo de características más propias de otras instituciones específicas y adecuadas a sus circunstancias: tercera edad, psiquiatrizados, enfermos crónicos....

Un aspecto muy importante cuando nace la coordinadora es la vocación que tiene de coordinarse y relacionarse con la mayor facilidad posible con los Servicios de las diferentes Administraciones Públicas. En especial se considera que debe haber una estrecha colaboración con el Albergue Municipal, Servicio de Higienización Municipal, Hospital Provincial, etc.

## Tipos de Centro:

### 1. Acogida.

Cumplen una serie de funciones divididas en tres campos:

- a. Hacia el transeúnte: informar, acoger, orientar, primera asistencia...
- b. Hacia la red: coordinar a las entidades y centralizar los servicios existentes.
- c. Hacia la sociedad: control estadístico y estudios de la realidad.



Se designó Centro coordinador el Centro de Información y Acogida de Cáritas diocesana. En él participan los distintos trabajadores sociales de los distintos centros.

## 2. Asistencia

Son los que ofrecen una cobertura asistencial inmediata, total o parcial, de las necesidades básicas: comida, cama, vestido...

Pretensión doble:

- a. Elevar los niveles de dignidad de la vida de los transeúntes.
- b. Tratar de incorporar al mayor número posible a un proceso de inserción.

Se establece un procedimiento de acceso a estos recursos (Tarjeta) y un tiempo de utilización.

Centros de asistencia en la Red son:

- El Santo Refugio
- El Comedor del Carmen
- El Centro de San Vicente de Paul.

## 3. Tratamiento

Una denominación que determina aquellos recursos cuya función será alojar a las personas que se prevea que han de necesitar de largas estancias, bien porque su situación psico-social así lo recomiende o porque se vea la posibilidad de un trabajo de cara a la reinserción.

No es un simple alojamiento. Dos pautas a seguir:

- debe existir un seguimiento de las personas fijando unas metas, compromisos y etapas a seguir y cumplir.
- Aplicación de métodos adecuados para seguir el tratamiento necesario: apoyo psicológico, actividad pedagógica, actividad ocupacional.

Centros:

- Mini Residencia de Santa Mónica
- Mini-Residencias de la Parroquia del Carmen
- Los Pisos Hijas de la Caridad
- 'La Encina'
- Residencia 'Alagón (el Carmen)'

Estos Centros van más allá del tratamiento propiamente dicho y realizan una labor de inserción.

#### 4. Rehabilitación-Reinserción

Son aquellos en los que se inicia el proceso de promoción del transeúnte, la elaboración, por parte del interesado y animadores (trabajadores sociales, educadores, responsables de taller...) del Plan personal del transeúnte. A través de la aplicación de dicho plan, se va rehaciendo la vida del mismo y se camina hacia una plena autonomía que permita a esta persona afrontar su vida en la sociedad civil como un ciudadano con capacidad de hacerlo.

Diversas tareas:

- formación laboral/profesional
- utilización del ocio y tiempo libre
- convivencia y relaciones humanas.

Objetivos a conseguir:

- Adquisición de hábitos estables de trabajo
- Primeros pasos de autonomía personal
- Administración racional y con previsión de bienes
- Toma de decisiones y asunción de primeras responsabilidades
- Llegar a una AUTONOMIA PERSONAL.

Centros de estas características:

- La Escuela-Granja-Taller de Cáritas.
- Reinser en el Refugio.
- Taller Virgen del Carmen en una época.
- Algunos de los Centros del apartado de Tratamiento.

Estos son los Centros o recursos que hay que ir incrementando, sin olvidar los anteriores. Son los más costosos tanto de recursos económicos como personales.

Son, en la corta historia de la Coordinadora de Transeúntes, los que más han ido creciendo, variando y adaptándose a las nuevas situaciones y realidades. En el primer momento es sólo la Granja la que se coloca en este apartado.

#### 5. Pisos de Reinserción

Lugares de residencia donde se completa el proceso de promoción de los transeúntes. Son el trampolín donde se completa el proceso. Donde esos objetivos de los centros de reinserción se pulen, se desarrollan y se pueden ir haciendo realidad. Paso previo para que la persona transeúnte pueda establecerse con una autonomía suficiente. Muchos de ellos tienen una cierta autonomía laboral, pero todavía necesitan del apoyo, ánimo, compañía, seguimiento de alguien que en otros aspectos de la vida haga de puente o acompañante para lograr esa autonomía personal deseada, que le ayuda a completar el plan de vida.

#### 6. Centros de tiempo libre.

Aprovechamiento positivo del tiempo libre.

Lugar de convivencia digno donde también se da y recibe información y orientación sobre la red.

Centro:

Club-Hogar del Transeúnte, en el Santo Refugio.

### **Criterios de funcionamiento de la Red.**

Creemos que es conveniente que los Trabajadores Sociales de los distintos centros constituyan una 'Equipo de Trabajo' sin que resulte necesario cambio alguno de ubicación y dependencia.

Este "Equipo de Trabajo" ha de tener:

#### 1. Tareas propias:

Se consideran tareas propias del Equipo las específicas de cada Centro y, a su vez, las propuestas concretas para la planificación, análisis y valoración de estadísticas y recursos.

#### 2. Metodología

Cada centro tiene su manera de trabajar, de acuerdo con sus circunstancias; sin embargo, como los contactos inter-centros son frecuentes, las diferencias no son grandes tenemos que tender a una homologación de actuaciones, colaboración y ceder tareas y actuaciones.

Esta metodología y esta necesidad del “Equipo de Trabajo” condujo a la creación de una coordinadora donde se adoptarían las decisiones de ámbito general, y las directrices generales de actuación. Se delimitan las competencias del siguiente modo:

1. Las decisiones institucionales, sociales, económicas son de los representantes de las distintas instituciones.
2. Los criterios técnicos y de funcionamiento son tareas del Equipo de Trabajo.

### **Valoraciones:**

- Importancia de la coordinación para poder atender de la mejor manera posible a los transeúntes. Si en todos los recursos y programas de integración social es importante es mucho más importante en esta población de exclusión ya que necesitan una respuesta adecuada puntual, y una propuesta muy determinada y planificada de romper y salir de esa exclusión.
- Comunicación importante entre las diversas instituciones que trabajan en este campo.
- Se produce una especialización que al mismo tiempo va acompañada de la no duplicidad de recursos.
- Se han creado unos cauces de comunicación más o menos fluidos con las instituciones públicas. Un ejemplo claro de esta comunicación ha sido la creación de la Casa Abierta: proyecto del Ayuntamiento de Zaragoza, propuesto por la Coordinadora y donde los voluntarios son coordinados, animados y formados por la Coordinadora. La Casa Abierta es un proyecto para transeúntes crónicos.
- Unificación de Criterios comunes para dar una respuesta coherente y eficaz.
- Parte de los recursos existentes están ocupados por nuevas poblaciones de exclusión como los inmigrantes: se diluyen un poco los transeúntes, parece que hay menos, pero no es verdad.

## Red Aragonesa de Entidades Sociales para la Inclusión: «El Horizonte de lo posible»

FRANCISCO JAVIER GALINDO HERNÁNDEZ  
FUNDACIÓN CSZ

A lo largo de todas estas jornadas, se ha hablado y debatido mucho sobre la necesidad de la coordinación. Esta presentación pretende ahondar en esa palabra, en las implicaciones que puede tener en una comunidad como la nuestra, la Aragonesa, y entre diferentes Entidades Sociales. Por eso el título expresa exactamente la situación: la coordinación no es sencilla; el hecho de que la relación con los poderes públicos, a nivel económico, se realice a través de convenios y subvenciones de carácter anual, que en muchos casos es preciso «renegociar» cada año (es preciso desarrollar en muchos casos el arte de la mendicación), determina que las relaciones personales sean fundamentales, y la competencia se dé entre las entidades en algunos casos.

Por eso, este nuevo proyecto tiene mucho de utopía, de dificultad, pero también de posibilidad y frescura.

# Red Aragonesa de Entidades Sociales para la Inclusión: «El Horizonte de lo posible»



Francisco Javier Galindo Hernández

## 1. Un poco de Historia

Es necesario hacer un somero recorrido de lo que ha sido la relación entre las entidades sociales en estos últimos años, que podría resumirse en «hacer el camino juntos».

- a) En 1999, un conjunto de Entidades sociales plantean la necesidad de constituir algo que vertebrase las Entidades Sociales, no sólo las afines respecto de la actividad:
  - i) Tanto hacia dentro: de cara a mejorar el conocimiento, compartir información, coordinarse, iniciar trabajos juntos.
  - ii) Como hacia fuera: vertebrarnos en algo que pueda convertirse en interlocutor válido ante la Administración, por su representatividad.
- b) Los motivos que ayudaron a profundizar de cara «ad intra» en esta línea fueron:
  - i) Historia jalonada de búsquedas por libre, en las que había contacto solamente con las Entidades afines; ya existía una historia previa de coordinación de varios años, entre las entidades que de una forma u otra tenían campos de atención relacionados.
  - ii) Necesidad del trabajo interdisciplinar; se va constatando que la exclusión es un asunto multifactorial, necesitado de diferentes enfoques y atenciones.
  - iii) Necesidad de un trabajo coordinado; la multifactorialidad de las causas determina que entidades especializadas en algunos temas, deban compartir posibilidades.

- iv) Constatación de la complejidad del acompañamiento de los procesos de inclusión.
  - v) Historia de mutuo acercamiento; existía ya en Aragón una rica historia de redes temáticas: Coordinadora ciudadana de infancia, Coordinadora de transeúntes.
- c) Pero, la experiencia con las Instituciones llevaba a pensar que era necesario articular un interlocutor único de las Entidades Sociales:
- i) Positivo para la Administración: la existencia de cientos de entidades Sociales en Aragón, dificultaba y hacía enormemente complejo a la Administración el buscar interlocutores válidos
  - ii) Positivo para las Entidades: la cantidad de información que se genera por parte de la administración hace que sea muy difícil que la misma llegue a todas las entidades, sobre todo a las pequeñas y las rurales.
    - (a) Se evitan parcialidades: una red que coordine aleja la posibilidad de que la Administración cuente únicamente con algunas entidades de las grandes.
    - (b) Se subraya la complementariedad Administración/ciudadanía. La responsabilidad de posibilitar un acceso igualitario a todos los ciudadanos, de los derechos que garantiza nuestra sociedad, corresponde a los poderes públicos; los ciudadanos tienen el derecho de participar a través de las ONG y voluntariado a través de la complementariedad. Una red que coordine garantiza que estas premisas se cumplan.
- d) A lo largo del 2000 se crea una secretaría provisional a cargo de Abanico, que mantiene informadas a las Entidades interesadas.
- i) Se crean grupos de trabajo: EQUAL, Relaciones Institucionales, Plan Municipal, LOAS...
- e) A mediados 2001 se crea una Junta Provisional con los siguientes objetivos:
- i) Constituir jurídicamente la RED.
  - ii) Ir trabajando/manteniendo un cierto reconocimiento público.
  - iii) Mantener informados al mayor número posible de entidades.

## 2. Nuestro HOY

a) El 24 de Enero de 2002 queda constituida la Red Aragonesa de Entidades Sociales para la Inclusión, formando parte de la misma las siguientes entidades Sociales:

- Fundación Ozanam
- Fundación Adunare
- Cáritas Aragón
- Asociación el Puente/lo Pont (Fraga)
- Fundación El Tranvía
- Fundación La Caridad
- Asociación Guayente (Huesca)
- APIP
- Fundación Centro de Solidaridad de Zaragoza, Proyecto Hombre
- Fundación Picarral
- Asociación El Trébol
- Asociación Río Grío (Codos)
- AAVV Lanuza Casco Viejo
- Secretariado Gitano
- Asociación Gitana
- Fundación Rey Ardid

Los miembros de la Junta participan como Entidad, ostentando los cargos en la misma las entidades, delegando en la persona que así lo considere cada Entidad.

b) Los objetivos con los que nace son:

- i) Posibilitar una estructura que permita integrar a cuantas Entidades quieran asumir los criterios con los que tratamos de funcionar, sin importar el tamaño de la misma, o su ubicación Geográfica. Vocación Aragonesa.
- ii) Una estructura flexible, que lejos de encorsetar, posibilite el encuentro entre organizaciones implicadas en lo social.
- iii) Una estructura que propicie un estilo de trabajo transparente, que nos permita compartir información.
- iv) Nace para ayudarnos a estar más cerca propiciando una coordinación real que nos permita ayudarnos y conseguir la representación precisa para ser, no sólo un interlocutor válido, sino obligado, ante la administración.



- v) No es una estructura que dinamice y gestione inversiones y asuma el manejo directo de dinero; por supuesto tampoco es el lugar para conseguir financiación.
- vi) Asumiendo que todas las organizaciones tienen sus intereses, sus retos y sus puntos de vista. Es un espacio de escucha, comprensión y de intercambio de puntos de vista que enriquezcan alternativas y soluciones.
- vii) Es un camino de aprendizaje y de confianza, basado en el dar y recibir, compartir ideas, proyectos, memorias, papeles.

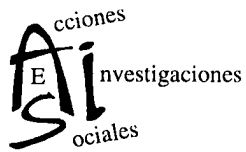
### **3. Retos: los retos que asume la red en estos momentos son:**

- a) Aglutinar el mayor número posible de Entidades Sociales, que no pertenezcan ya a grandes Redes.
- b) Descentralización: Provincia de Zaragoza, Huesca y Teruel, de modo preferente; que la realidad rural sea una de sus notas constitutivas, entendiendo que es donde existen menos posibilidades.
- c) Información rápida y transparente a todas las entidades miembros.
- d) Consolidación de la Interlocución Poderes Públicos.

### **4. ¿Y en este momento?**

La red está involucrada en estos momentos en los siguientes asuntos:

- a) Participación en la Iniciativa Europea EQUAL como RED.
- b) Participación con la DGA en el diseño del Plan aragonés contra la exclusión.
- c) Información y presentación de la RED a Instituciones y Entidades.
- d) Espacio de reflexión/coordinación sobre itinerarios laborales «protegidos».



## **La inclusión social, desde el espacio local**

FRANCISCO JAVIER RODRÍGUEZ MELÓN

SOCIÓLOGO

JEFE DE ADMINISTRACIÓN Y PLANIFICACIÓN SERVICIOS SOCIALES

AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

# La inclusión social, desde el espacio local



Francisco Javier Rodríguez Melón

Un saludo cordial a todos/as los/as asistentes a estas Jornadas, convocadas por la Escuela Universitaria de Estudios Sociales.

Represento en este acto al Ayuntamiento de Zaragoza y más en concreto a los Servicios Sociales municipales. En su nombre y en el mío propio voy a tratar de explicar cuales son las realidades sobre las que se asientan las iniciativas municipales en la materia objeto de estas Jornadas.

Me van a permitir que antes les transmita el saludo y apoyo del Ayuntamiento de Zaragoza, que sigue de cerca las actividades que desde la Universidad se promueven, y en concreto éstas, como se acredita con el apoyo que en todo momento se ha prestado no sólo a la organización sino también para contribuir a los gastos de estas Jornadas.

Tanto la Concejala Delegada, Dña. M<sup>a</sup> Pilar Serrano, como el resto de los profesionales municipales que trabajan en temas sociales podrían, a buen seguro, opinar sobre el tema de estas Jornadas.

Me toca a mí transferir a todos los participantes, lo que pensamos y lo que hacemos.

En estos momentos, como muchos de ustedes conocen, estamos en la recta final de los trabajos de elaboración del PLAN ESTRATEGICO DE SERVICIOS SOCIALES y el ámbito temático objeto de estas Jornadas ocupa una parte importante del contenido de dicho documento.

Los siguientes minutos voy a tratar de aportar una visión de la inclusión social desde lo local, desde la gestión municipal.

Es posible que lo que diga, no es todo el conocimiento que sobre el asunto disponen los servicios sociales municipales. Esto sería una pretensión ostentosa fuera de lugar.

Por ello, sería de interés que durante el debate, ustedes con sus preguntas me ayuden a completar lo que a continuación voy a exponerles.

## 1. La ciudad, un espacio social

Zaragoza es una **ciudad de tamaño medio grande**<sup>1</sup>, que se sitúa en un entorno geográfico cuya significación espacial es de alto interés: es el eje central del llamado **corredor del Ebro**, lo que hace que su localización e influencia actúe como **factor de centralidad** a lo largo de todo el Valle del Ebro.

El desarrollo de la **trama urbana actual**<sup>2</sup> se asienta sobre la aparición y desaparición de otras tantas urbes, lo que hace que su actual suelo urbano, descansa en su orla central sobre un enjambre de restos arqueológicos que no sólo evidencian el pasado histórico - urbano de la ciudad, sino el hecho de que Zaragoza es una ciudad que se configura a través de su historia mediante el **cruce de culturas y la diversidad de su población**<sup>3</sup>.

El contacto con el entorno rural, la huerta y el campo agrícola es muy cercano hasta el punto que el **caso urbano de Zaragoza comprende, varios núcleos de población rurales** (14 barrios rurales) que el proceso de desarrollo ha ido incorporando a la ciudad.

Así pues, desde la **función prestadora de servicios**, la ciudad de Zaragoza no sólo soporta y ha de atender la demanda producida por los más de 600.000 de su orla central sino tam-

---

<sup>1</sup> Es la quinta ciudad atendiendo al número de población (Estado Español) y se sitúa entre las cincuenta primeras ciudades europeas (ver, Informe DATAR, Milano 1999).

<sup>2</sup> Para un adecuado conocimiento de esta trama ha de tenerse en cuenta lo expresado por el PGOU, actualmente en vigor (2001).

<sup>3</sup> Los restos arqueológicos hallados durante las obras de excavación del Paseo de la Independencia no son mas que un reflejo de esta afirmación.

bién los más de 125.000 habitantes que tienen su residencia de hecho no sólo en los llamados barrios rurales sino también en aquellos núcleos rurales que próximos a la ciudad transfieren a esta la provisión de servicios.

Por la especial aglomeración humana y por la desproporcionada dimensión territorial de su término municipal<sup>4</sup>, Zaragoza cumple unos roles sociourbanos muy específicos:

- Al interior de Aragón, la ciudad de Zaragoza actúa como una gran metrópoli, que abarca casi el 54% del total de su población y que vertebra, centralmente, su economía.
- Algo más del 72% de las más de 80.500 empresas existentes en Aragón tienen su sede en Zaragoza o desarrollan su actividad en nuestra ciudad, o bien sus principales líneas de comercialización tienen espacio de gestión en la llamada área metropolitana.

Sin embargo, Zaragoza **no está configurada como área metropolitana**<sup>5</sup>. Este hecho viene a dejar sobre la mesa de debate un hecho diferencial que es preciso tener en cuenta:

- A modo de ejemplo hay que señalar que de cada 10 **actividades de servicios** que se ponen en marcha en Zaragoza y entorno, 9 de ellos nacen en la propia Zaragoza y se expanden a su área de influencia. La ciudad soporta los **costes de la centralidad** lo que supone que los costes de puesta en marcha de estos servicios los soporta la propia ciudad.
- Este ejemplo es más impactante si nos referimos a los **servicios públicos básicos** como es el transporte, la sanidad o la educación.

---

<sup>4</sup> El municipio de Zaragoza se encuentra entre los diez municipios españoles de mayor superficie de suelo municipal.

<sup>5</sup> Los núcleos rurales que forman parte de la ciudad de Zaragoza son 14. Estos están articulados en dos distritos, si bien esta ordenación administrativa del espacio urbano – rural está en estudio por parte del Área de Participación Ciudadana. Además es preciso llamar la atención que como efecto de la aplicación de la Ley de Comarcas, está sin desarrollar qué es lo que será la Comarca de Zaragoza o el Área Metropolitana de Zaragoza.

- En el caso de las **redes de comercialización** y de las grandes superficies el impacto de estos costes es palpable. Zaragoza atrae a través de esta oferta un importante flujo de población de fin de semana, de un día, con lo que ello implica de puesta a disposición de servicios al igual que supone un flujo de ingresos.

Estas observaciones, si las trasladamos a la **estructura social y población** de Zaragoza, podemos señalar que esta no sólo **concentra la mayoría de las problemáticas sociales** detectadas en su caso urbano y área de influencia, sino que alberga la mayoría de las problemáticas sociales de Aragón<sup>6</sup>.

A lo largo de los últimos treinta la ciudad de Zaragoza, con un constante aumento de trama urbana, ha ido ocupando los espacios abiertos y rurales de su entorno más cercano, sin una planificación integral y armónica<sup>7</sup>.

Es la **economía quien mueve el dibujo de la ciudad** y los potenciales núcleos de crecimiento urbano y de población se ubican, no en el centro de la ciudad, donde se da una **renovación del tejido urbano con una tendencia creciente a la terciarización de sus funcionalidades**, sino en la periferia donde aparecen nuevas ofertas residenciales de tipo horizontal o en altura, asociadas a la idea de **bienestar y calidad de servicios**<sup>8</sup>.

Las nuevas superficies y las ofertas de servicios que llevan asociadas se sitúan en la periferia o en las líneas de acceso o penetración en la ciudad. Este modo de provisión de servicios está ayudando a variar el modo de consumo de servicios por parte de la ciudadanía.

---

<sup>6</sup> A modo de referencia, en la evaluación del IAI, periodo 1995 – 2000, realizada por el IASS – DGA, se señala que el fenómeno de la exclusión social en Aragón, es un fenómeno básicamente urbano y que el nivel de impacto en nuestra ciudad de este fenómeno alcanza a algo más del 84% del problema detectado.

<sup>7</sup> La carencia de un área metropolitana que de carácter de naturaleza a la urbe, se ha detectado y puesto de manifiesto en los trabajos de formulación del Plan Estratégico de la ciudad de Zaragoza, impulsado por EBRÓPOLIS.

<sup>8</sup> La iniciativa de la ciudad del Ocio, la expansión urbana de Valdespartera o el complejo logístico de PLA – ZA, van acompañados de esfuerzos importantes por poner en activo una importante oferta de vivienda nueva. Para los próximos seis años, según diversas fuentes reflejadas en los medios de comunicación de la ciudad, se contempla un aumento en casi 35.000 viviendas nuevas. El próximo Plan de Vivienda 2002 – 2005 nos ofrecerá, el dibujo de la oferta pública de vivienda.

**Zaragoza**, como otras grandes ciudades, cultiva una **cultura de uso urbano** en la que domina el coche frente al peatón<sup>9</sup>. Ello hace que siendo una ciudad relativamente llana no disponga de viales transversales de comunicación interna que hagan más accesible las relaciones entre funciones sociales – urbanas y ciudadanía<sup>10</sup>.

El actual **estado de renovación urbana** que se da en el centro de la ciudad, **no hace posible** poner al alcance de todos los bolsillos **servicios de bienestar**, ocio, cultura o tiempo libre, localizados estos en el mismo centro, salvo que se destine la oferta de estos servicios a ciudadanos y ciudadanas con un nivel de económico sólido.

La excepción a esta situación, se produce por la existencia de algunos edificios + monumentos, localizados en el centro histórico de la ciudad, que ofrecen servicios culturales y de ocio accesibles a todos los sus habitantes.

El **encuentro entre la ciudad y sus habitantes no es armónico**<sup>11</sup>, ya que sus residentes habitan la ciudad, donde pueden y como pueden.

La libertad de escoger está reservada para unos pocos y **la alta densidad de su trama urbana, el ruido**<sup>12</sup>, **el humo, la circulación, la polución atmosférica y la falta de espacios abiertos invitan a salir al exterior**<sup>13</sup>.

## 2. Los ciudadanos – ciudadanas

Zaragoza, caracterizada por una importante concentración de población, consta de un total de 22 núcleos, con una pobla-

---

<sup>9</sup> Se estima que en Zaragoza hay 652 coches por cada 10.000 habitantes.

<sup>10</sup> Del millón y medio de desplazamientos diarios que hace la población de Zaragoza, el 42% se sigue haciendo a pie, el 30% de los trayectos se hacen en autobús, y el coche lo utilizan el 25%. Fuente, Encuesta de movilidad, Ayuntamiento de Zaragoza, 2000

<sup>11</sup> Esta es una de las conclusiones que es extraen del ESTUDIO DIAGNÓSTICO DE NECESIDADES SOCIALES, ver el capítulo VIII, diciembre 2001.

<sup>12</sup> El 36% de las familias de la ciudad manifiestan como problema de habitabilidad de su vivienda el ruido (ver ESTUDIO DIAGNOSTICO DE NECESIDADES SOCIALES, Avance de resultados, pág.178

<sup>13</sup> En fechas recientes los periódicos locales se han hecho eco de esta situación al ofrecer estudios barométricos a cerca de las preocupaciones mostradas por los zaragozanos, Heraldó e Aragón, mes de marzo, abril, 2002.

ción superior a los 613.000a habitantes, distribuidos en un área de 2.233 km<sup>2</sup>.

El 93,6% del total de la población de Zaragoza se concentra en algo menos de la mitad de su superficie (559 h/km<sup>2</sup>).

La población de un territorio es su principal agente económico: como factor clave de la producción o como mercado de demanda de oferta de bienes y servicios producidos.

Zaragoza ha conocido en los últimos años un **crecimiento de población ligero** y continuo, debido básicamente a la llegada a nuestra ciudad de la llamada **emigración económica**.

Su población se caracteriza por el predominio de las **mujeres** (51,5%) frente a los varones (48,4%). En los núcleos rurales del municipio de Zaragoza esta relación es inversa: mayor dominio de los varones, respecto a las mujeres (49,5%).

En los últimos veinte años la población de Zaragoza ha aumentado un 7,58%. Uno de los problemas centrales a los que se enfrenta la ciudad de Zaragoza es el **envejecimiento de su población**. En estos últimos años el índice de envejecimiento de su población ha crecido un 8%.

La población menor de 14 años representa un 13% del total de su población, frente a un 18% de la población envejecida, el 22% de la población joven y el 47% de la población adulta.

El índice de reemplazamiento es el 1,18 lo que nos indica que hay menos jóvenes y más mayores.

El índice de fecundidad es de 0,21 y ha conocido una evolución descendente y sostenida en los últimos diez años.

El índice de feminidad nos señala un valor del 1,07.

El índice de masculinidad es de 0,93.

La esperanza de vida al nacer se sitúa en 75,5 años para los varones y en 82,3 años para las mujeres.

El número medio de personas por hogar en Zaragoza es de 2,71; ha descendido cuatro centésimas sólo en el último año. El número de familias alcanza la cifra de 226.015, siendo el porcentaje de los **hogares unipersonales de un 22%**. El porcentaje de familias en las que todos sus miembros son **personas mayores asciende al 37%**.

Los **hogares que representan a las familias numerosas** suponen algo más del **7,72%**. De un total de 17.441 familias numerosas no en todas ellas conviven personas menores de edad; éste sólo se produce en el 65% de estas familias.



**El 3,9% de las personas residentes en la ciudad son nacidos en el extranjero.** Casi 24.000 personas. De éstas el 70% lleva menos de cinco años viviendo entre nosotros y el 12,13% se encuentra sin papeles o en situación no regularizada.

Los **ingresos medios netos** anuales por familia ascienden a **23.338,98 euros** (3.883.280 pesetas).

La **renta familiar neta disponible por persona** asciende a **11.853,64 euros** (1.972.280 pesetas).

Existen amplias diferencias entre las familias de Zaragoza si nos atenemos a los ingresos. El 10% de las familias con más bajos ingresos sólo perciben el 3% del total de estos, mientras que el 10% de las familias que más ingresan acumula el 23,4% de los ingresos totales de los zaragozanos.

**El umbral de pobreza se sitúa en torno a 5.926,82 euros** (986.140 pesetas).

En la ciudad de Zaragoza se concentra de modo relevante el fenómeno de la exclusión social y la pobreza.

**El 13,2% de las familias se sitúa por debajo del nivel de pobreza.** Afecta esta situación a 97.000 personas (15,9% de la población total).

El 51,1% de las familias se sitúa en el nivel de ingresos entre el 50% y el 100% de la RFNDP<sup>14</sup>. Ello supone unas 310.700 personas.

En el **35,7% de las familias hay un nivel alto** de ingresos. Representan el 33,4% del total de la población de la ciudad.

**9500 familias** manifiestan que sus ingresos están formados sólo por **ayudas de familias y amigos**.

El 0,6% dice recibir, cada mes, ayudas sociales o limosnas.

El 66,5% de las familias reciben ingresos por rentas de trabajo.

Un **44,8** manifiestan recibir también ingresos por **prestaciones procedentes de la administración pública**.

---

<sup>14</sup> Renta familiar Neta Disponible por Persona, (RFNDP).

El **19,5% de las familias** declaran pasar **dificultades para llegar a fin de mes** (44.000 familias).

Los **gastos de vivienda** son los que **mayor nivel de dificultad generan**<sup>15</sup>.

En el 28,5% de los hogares de Zaragoza no hay ningún miembro activo.

El índice de hacinamiento se sitúa en un 0,5%. Este índice si se estima para las familias por debajo del umbral de pobreza asciende a un 2,6%.

El **37% de las familias no tiene ascensor para acceder al domicilio**.

Un 1,15% carecen de agua caliente, y un 14% no disponen de calefacción (individual o comunitaria).

El **41,3% dispone de ordenador en su domicilio y el 18,7% dicen tener acceso a Internet**<sup>16</sup>.

Estos datos son más favorables que el nivel medio de España, en el consumo de ordenadores personales (el 31,5% disponen de uno de éstos en el domicilio) y en la disposición de Internet en propio domicilio (el 12,8%).

El **3,9% del total de la población de Zaragoza** declara tener algún tipo de **minusvalía**<sup>17</sup>.

Un **2,5%, aunque no tienen minusvalía** reconocida, dicen tener **dificultades para desarrollar las actividades de la vida diaria**.

El analfabetismo absoluto de la población de Zaragoza se sitúa cercano al 1,87% y el analfabetismo funcional se aproxima al 12% del total de la población.

El 2,4% de las personas mayores de 65 y más años no sabe leer ni escribir.

Entre los que tienen menos de 65 y más de 16 años, tienen estudios universitarios un 22%.

---

<sup>15</sup> El porcentaje medio de los ingresos que cada aragonés dedica al pago de la hipoteca ha crecido en los últimos 6 años, pasando del 31% al 38% actual. Fuente, INE, 2001, tercer trimestre.

<sup>16</sup> Estos se han visto confirmados por el Estudio realizado por el CIS para el Consejo Económico y Social de Aragón, febrero 2002.

<sup>17</sup> Los datos para la ciudad de Zaragoza proceden del ESTUDIO DIAGNOSTICO DE NECESIDADES SOCIALES, diciembre 2001. Los datos ofrecidos por el INE, enero 2002 sin similares, situando en un 9% la población española que sufre algún tipo de discapacidad.

El 9,8% de las familias con hijos en edad de educación obligatoria dicen tener algún tipo de retraso escolar<sup>18</sup>.

A la vista del panorama dibujado, se puede afirmar que **la dimensión urbana de las problemáticas sociales** de Zaragoza tiene un **componente cualitativo** que sitúa la **inclusión social** como un **ámbito de actuación pública** al que se debe dar una especial relevancia.

Los datos anteriormente señalados son una aproximación al conocimiento de la realidad; una identificación objetiva y específica de la situación, que permite una mejor apreciación de las dinámicas sociales que se establecen en la ciudad. A ello vamos a dedicar unas líneas.

### 3. Los actores sociales

Seguramente pocos de los hoy asisten a este acto conocen que hace 23 años la ciudad de Zaragoza no tenía ningún servicio social y el total de pts/h que gastaba la ciudad en materia social (beneficencia, según la denominación de la época) no alcanzaba **0,005 euros (0,78 pesetas)**.

En estos momentos el gasto por habitante y año en servicios sociales por parte del Ayuntamiento de Zaragoza alcanza la cantidad de **40,75 euros (6.781 pesetas)**. En los últimos cinco años esta cifra ha evolucionado positivamente, aumentando 10,09 euros.

Los recursos sociales puestos en valor, por parte del Ayuntamiento de Zaragoza, ascienden a más de (143) y muestran una distribución territorial y una identificación de la población objeto de los servicios sociales que permiten afirmar que la oferta de servicios sociales municipales está próxima al ciudadano.

La **red de servicios sociales comunitaria extiende su presencia** en todos los distritos de la **ciudad** y en el nivel especializado se han promoviendo una serie de servicios a nivel ciudad

---

<sup>18</sup> Todos los datos señalados en esta Ponencia se han extraído de los Estudios e Informes que dan fundamento al PLAN ESTRATÉGICO DE SERVICIOS SOCIALES, en estos días en fase de finalización.

Tabla 1. Recursos Sociales municipales, abril 2002.

Recursos	Distritos												T
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
C.M.S.S.	2	1	1	1	1	1	1	2	1	3	7	7	<b>28</b>
Centros Tiempo Libre	2	0	2	0	3	2	1	3	3	3	2	5	<b>26</b>
Ludotecas	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	<b>4</b>
Centros Convivencia P. Mayores	1	2	2	1	1	1	1	2	1	2	9	6	<b>29</b>
Residencia Casa Amparo	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>1</b>
Centros de Día	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
Albergue – Casa Abierta	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>2</b>
Casa de la Mujer – Casa Acogida	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>2</b>
Centro A. Drogodependencias	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>1</b>
Centro Urbano Rehabilitación	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	<b>1</b>
Centro Promoción Salud	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>1</b>
Escuela Jardinería El Pinar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	<b>1</b>
Centros Socio – Laborales	1	0	1	0	1	1	1	2	1	3	0	1	<b>12</b>
Casas de Juventud	2	0	1	1	1	1	1	2	1	3	0	0	<b>13</b>
Guarderías Infantiles	0	0	1	0	0	1	0	0	0	3	0	0	<b>5</b>
Apartamento Tutelados	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>14</b>
Escuelas Taller Empleo	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>2</b>
Casa de las Culturas	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>1</b>
<b>TOTAL<sup>19</sup></b>	<b>33</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>143</b>

que permiten dar respuestas públicas a las problemáticas grupales de mayor riesgo.

Además de los datos ofrecidos en la tabla<sup>20</sup> hemos de señalar que los profesionales de la acción social municipal somos más de 435 y asciende esta cifra a algo más de 500 si tenemos en cuenta a todos los profesionales de los servicios sociales municipales, aunque su actividad no se desarrolle en la propia Delegación de Acción Social<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> De los recursos reflejados en la tabla, la mayoría son gestionados directamente por la Delegación de Acción Social, lo que indica que esta delegación es el eje articulado de la gestión de los recursos sociales municipales. No obstante esto, otras Delegaciones municipales también gestionan recursos sociales; así tenemos que los Centros de Convivencia de la Tercera Edad son gestionados por la Delegación de Participación Ciudadana, las Casas de Juventud y los Centros Sociolaborales por la Delegación de Juventud, las Guarderías Infantiles por el Patronato de Educación. En cuanto a los Centros de Día llamamos la atención sobre el hecho de que el Ayuntamiento no dispone de un CD propio si bien en la gestión de su oferta, tiene una relación indirecta con los mismos.

<sup>20</sup> La información suministrada en esta Ponencia procede del Estudio de Recursos, capítulos 2º y 3º, realizado como soporte básico del PLAN ESTRATÉGICO DE SERVICIOS SOCIALES.

<sup>21</sup> Además de la Delegación de Acción Social hay otras dos delegaciones municipales que gestionan recursos y servicios sociales: La Delegación de Juventud, Servicio de Juventud, y la Delegación de Participación Ciudadana, Servicio de Desconcentración Sociocultural.

A modo de ejemplo hemos de señalar que en el ámbito de los servicios sociales dedicados a la infancia (centros de tiempo libre, ludotecas, educación de calle, educación familiar, animación y tiempo libre) puestos en activo a lo largo de estos últimos años, los profesionales financiados por medio de fondos procedentes de las administraciones públicas, (sobre todo la municipal) ascienden a más de 236<sup>22</sup>.

La **cobertura de servicios es relativamente razonable**, en comparación con tras grandes ciudades.

Donde surgen los interrogantes es al tratar de saber si a lo largo de los más de 20 años de acción social en la ciudad, la puesta en escena de dispositivos de respuesta a las necesidades sociales son los adecuados, cómo es el modo de provisión de estos dispositivos, quiénes son los actores sociales y cómo se gestionan.

La situación que hemos observado en el proceso de realización del PLAN ESTRATÉGICO DE SERVICIOS SOCIALES es contradictoria.

Por un lado, los datos (información sobre las ONGS) están dispersos y con una gran falta de armonización y, de otra parte, lo que se constata con evidencia es que el mundo de las **ONGS está dejando ser un entorno social no lucrativo para pasar a ocupar un espacio de competencia** en el mercado de servicios<sup>23</sup>.

Como dato de referencia sobre nuestra ciudad y para completar la información ofrecida por el citado artículo, las empresas de asistencia social y servicios sociales inscritas en el registro ascienden a 223. De éstas, 139 son anteriores al año 1998. Por la información disponible se encuentran activas una de cada cuatro.

Considero que es importante referirnos al llamado "**Tercer Sector**" como una expresión de la sociedad civil organizada, no sin antes realizar una observación que, de vez en cuando, conviene recordar para poder contextualizar algunos de los datos y fenómenos observados:

- El desarrollo del llamado Estado de Bienestar es un hecho relativamente novedoso en nuestro entorno.

---

<sup>22</sup> Esta es una estimación realizada a partir de los datos recogidos al realizar el Estudio de Recursos Sociales, abril 2002, PLAN ESTRATÉGICO, ...

<sup>23</sup> Esta es una de las conclusiones que podemos entresacar del Estudio realizado por el GESES (Grupo de Estudios Económicos y Sociales sobre el Sector No lucrativo); ver el art. Sobre el mismo tema realizado por Carmen Marcuello y J.M. Moneva, Zaragoza, marzo 2002.

- Su impulso y vertebración a través de los sistemas de protección social ha ido consolidándose de modo desigual.
- **La actual situación de los sistemas de protección social es de debilidad, cuando no de crisis, en el marco de la llamada crisis del Estado de Bienestar.**
- En nuestro entorno el **gasto social ha decrecido**<sup>24</sup>.
- Este hecho se produce en un sistema público de servicios sociales, cuya situación al menos en Aragón, es de crisis, **sin disponer de una estructura de prestaciones y servicios adecuada a la población a la que se destina.**
- Los servicios sociales se desarrollan, en nuestro caso (Zaragoza), en una realidad social y urbana “micro” que en muchas ocasiones olvida las **relaciones de dependencia respecto a otros fenómenos sociales mayores**<sup>25</sup>.
- **Este sistema**, dentro de ese carácter micro, **encierra problemáticas y diversidades complejas.**

Como puede observarse, por los datos ofrecidos, la actuación de los servicios sociales en la ciudad dibuja una **red de tela de araña** que extiende su urdimbre tanto en la **trama urbana** como en el número y calidad de los **actores sociales**.

Aun así observamos la **existencia de un importante número de población situada en los niveles de precariedad social y una cierta dualidad social** de tal modo que los extremos de la estructura social tienden a distanciarse entre sí.

Ello ha empujado de modo creciente al sistema de servicios sociales a tener que dedicar preferentemente todos o casi todos los dispositivos en marcha a atender a los precarizados, a los que viven situaciones de dificultad cronificadas<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Según los datos procedentes del Informe elaborado por la Fundación Hogar del Empleado, “Políticas Sociales y Estado de Bienestar” en España se destina un 20% del PIB menos que la media de la Unión Europea.

<sup>25</sup> Se puede traer aquí a colación el fenómeno de la glocalización, es decir, al expresión local del fenómeno de la globalización.

<sup>26</sup> Ver, ESTUDIO CONTRASTE OFERTA – DEMANDA, capítulo 3º, abril 2002, Equipo redactor PLAN ESTRATÉGICO SERVICIOS SOCIALES, ciudad de Zaragoza.

Es en la ciudad, en los espacios **territoriales** (barrios, distritos) **y sociales** (asociaciones de vecinos, fundaciones, ongs, cooperativas, coordinadoras, ...) donde más se perciben los **avances y los retrocesos**.

Por todo lo anteriormente expuesto apostamos por un planteamiento operativo de la inclusión social, desde el espacio local. Es en éste donde mejor tiene su expresión.

#### 4. La inclusión social, desde el espacio local

Por los datos aportados en el apartado anterior de este documento, podemos observar que el fenómeno de la exclusión social tiene en nuestro entorno, un fuerte rasgo de identidad urbana.

Como ya hemos comentado el impacto de este fenómeno se ha dado, en paralelo, a la llamada crisis de los sistemas de protección social.

Estos han tendido, en los últimos años, a reducir prestaciones y cobertura, procediendo a una especie de “selección natural” de destinatarios - beneficiarios.

Estos ciudadanos, excluidos de la cobertura de dichas prestaciones<sup>27</sup>, al cronificar su situación, han ido incorporándose, paulatinamente, al colectivo de población que vive y gestiona su vida diaria en niveles de precariedad social<sup>28</sup>.

Los **excluidos sociales no están en nómina**, entre otras cuestiones porque no cumplen los requisitos del sistema.

No cumplen los requisitos porque no tienen habilidades y destrezas para “**lidiar**” con el entramado administrativo y legal de estas prestaciones.

Los excluidos “**no tienen conocimiento, no tienen información, no acceden al ejercicio de los derechos sociales**”<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Salvo en el caso del sistema de servicios sociales, el resto de los sistemas de protección social reconocen derechos, es decir, garantizar el acceso universal de las prestaciones a todos los ciudadanos. Ello no ocurre con los servicios sociales.

<sup>28</sup> Este es uno de los argumentos que puede esgrimirse a la hora de señalar que, en la actualidad y en nuestro entorno, los servicios sociales son el cul de sac de los sistemas de protección social.

<sup>29</sup> El nivel de conocimiento y uso de los servicios sociales es relativamente bajo.

El estudio<sup>30</sup> al que nos hemos referido con anterioridad nos indica sólo un **9,8% de las familias de Zaragoza declaran haber utilizado alguna vez los servicios sociales**, y que más del 57% de las familias desconocen lo que son los servicios sociales.

Hechas estas observaciones vamos a pasar a continuación a exponer cuál es la realidad del **Plan Nacional de la Inclusión Social (PNAIS) en la ciudad de Zaragoza**.

La estructura de este documento descansa sobre objetivos, medidas y programas, articulando se dinámica de acción de tal modo que se de una cierta complementariedad entre sí (sobre todo en el llamado ámbito sectorial)<sup>31</sup>.

La ordenación de esta red de dispositivos en la ciudad de Zaragoza ha requerido de una cierta adecuación, ya que el **PLAN Nacional de la Inclusión Social** no está pensado desde los espacios locales<sup>32</sup>.

Analizado éste desde la perspectiva de los objetivos, hemos encontrado que hay **657 profesionales** (recursos humanos) dedicados a ellos.

El 4,87% de la gestión de estos objetivos se realiza a través de subvenciones, el 24,30% por medio de gestión directa, y el 70,83% con el apoyo de Convenios de Colaboración.

El presupuesto total del gasto dedicado al PLAN asciende a **13.655.729, 56 euros (2.272.122.219 pesetas)**.

Más de la mitad del presupuesto de gasto se destina al **Objetivo 2º, Prevenir riesgos de exclusión Social**, incluyéndose en el mismo las actuaciones que podemos englobarlas en los llamados **servicios de proximidad**.

Los gastos del personal municipal no están incluidos en los datos señalados. Se constata la importancia que tiene la gestión indirecta, mediante la utilización de los convenios como modus operandi, mayoritario.

---

<sup>30</sup> Ver, ESTUDIO DIAGNÓSTICO DE NECESIDADES SOCIALES, capítulo 5º, sobre el grado de conocimiento y uso de los servicios sociales, diciembre 2001, Delegación de Acción Social, Ayuntamiento de Zaragoza.

<sup>31</sup> Ver, Plan Nacional de la Inclusión Social, julio 2001, MTAS.

<sup>32</sup> La realidad operativa de los servicios sociales municipales ha impulsado a una reordenación de la información solicitada con el fin de acoplar esta a la realidad local. Ver, Informe PNAIS, julio 2001, Unidad A y Planificación Servicios Sociales, Delegación de Acción Social, Ayuntamiento de Zaragoza.



Hecho el **análisis por medidas**, destacan las dedicadas a la política de solidaridad familiar (54,55%), las de acceso al empleo (19,92%), las de sanidad (12,9%) y garantías de recursos (6,11%).

Visto el **PLAN (PNAIS)** desde los **programas** que recoge en su formulación, volvemos a observar que el programa que más relevancia tiene es que el abarca las actuaciones tendentes a poner en **marcha mecanismos de intermediación de familiar (54,55%)**, seguido por la formación para el empleo (19,01%). Los valores observados son similares a los señalados en el párrafo anterior.

Por **ámbitos sectoriales de intervención** es el de las **Personas Mayores** que el que mayor porcentaje de gasto soporta (35,63%), seguido de la infancia (23,41%) del empleo (10,23%), familia con precariedad económica (8,58%), personas con discapacidad (7,31%) y adolescentes – jóvenes (6,33%).

Como ya hemos señalado al inicio de esta comunicación en estos momentos nos encontramos en la fase final de redacción del PLAN ESTRATÉGICO DE SERVICIOS SOCIALES, ciudad de Zaragoza.

La redacción de tendencias y medidas estratégicas que estos días estamos finalizando, descansa sobre el Informe de CONTRASTE OFERTA – DEMANDA. Es en este documento donde hemos dedicado un amplio espacio a analizar las relaciones entre oferta y demanda a la luz de la inclusión social.

Algunos de los datos relevantes que ofrece dicho Informe, se aportan a continuación<sup>33</sup>:

- 838 recursos sociales están activos en la ciudad como dispositivos de respuesta.
- 115 prestaciones sociales se gestionan en la ciudad, llevando a cabo 369 tipos de actuaciones.
- De estas, 165 se dedican directamente a la inclusión social.
- 3.164 familias se sitúan en el nivel de pobreza severa, en nuestra ciudad.

---

<sup>33</sup> Este documento se encuentra en el momento de exponer esta Ponencia, en fase de estudio y reflexión interna; es decir, en el ámbito de la Delegación de Acción Social, Ayuntamiento de Zaragoza.

- No disponemos de un estudio transversal sobre el uso y destino de las prestaciones económicas recibidas por las familias y ciudadanos de Zaragoza<sup>34</sup>.

Sirvan estos datos para dejar sobre la mesa la tarea a la que todos los actores estamos llamados, ya que las respuestas concretas e innovadoras sobre la inclusión social han de ser obra de todos y todas.

## 5. Hacia un enfoque municipal de la inclusión social

Como ha podido observarse por todo lo dicho hasta el momento, los **ciudadanos y ciudadanas**, de modo individual o a través de las **organizaciones** que les representan, **son dinamizadores** de la **ciudad** que habitan.

El escenario que se crea con la interacción de estos elementos es dinámico, innovador, habitable, sostenible, dependiendo de los rasgos y cualidades que imprimen a la ciudad los actores sociales.

Cuando se trata de la inclusión social, estamos delimitando el campo de juego de los actores sociales y económicos.

Por ello, necesitamos una interpretación, que nos permita **comprender el fenómeno**.

Es decir, saber qué **entendemos por inclusión social**:

**Proceso de actividad social** que mediante un **modo de hacer** busca como objetivo incorporar a la **participación social** en la sociedad de las **personas desfavorecidas** o en **situación de riesgo** o susceptibles de formar parte de los llamados **grupos vulnerables**<sup>35</sup>.

Cualquier aproximación al concepto requiere de un **conocimiento**, y para que este conocimiento tenga entidad y alcance

---

<sup>34</sup> En el marco de los trabajos del PLAN hemos propuesto realizar un estudio transversal que afecta a seis tipos de prestaciones económicas, a las que tienen acceso los usuarios directos de los servicios sociales. Estas prestaciones se gestionan desde los tres niveles de las administraciones públicas.

<sup>35</sup> Esta definición forma parte de las conceptualizaciones realizadas por el autor de esta Ponencia en el marco de los trabajos de preparación del PLAN.

un **valor** debe fundamentarse en una **observación de la realidad** y esta observación debe ser activa y participada por los actores sociales.

Ello es lo que hemos querido incorporar al proceso de elaboración del PLAN cuando nos hemos entrevistado en varias ocasiones con los representantes de la Red Aragonesa de Organizaciones Sociales en lucha contra la Exclusión Social<sup>36</sup>.

Señalamos esto, porque difícilmente se puede dar un proceso de inclusión social sin de que se desarrolle en el **espacio social de la ciudad** una dinámica de **oferta y demanda social** a través de **mecanismos o instrumentos de apoyo**.

Estos deben ser **viables, alcanzables y socialmente productivos**.

El **uso de los recursos sociales** debe estar orientado a buenos fines, es decir, **destinados** de modo directo y sin ambigüedades a dar **respuesta concreta, tangible, observable y re-programable**, a las necesidades sociales sentidas, expresadas y demandadas o no, con el fin de que el uso de los recursos sociales públicos tenga un **efecto distribuidor** de las economías disponibles y **sean accesibles** a todos los que los necesitan.

Desde una óptica de **intervención municipal se debe hacer un serio esfuerzo por alcanzar una complementariedad** en el uso y destino de los recursos sociales (públicos y privados) y para ello disponemos de dos instrumentos a nuestro alcance, que requieren para su desarrollo de **decisiones políticas**:

- Definir los **itinerarios de Inserción**, necesarios para las personas y/o colectivos en situación de riesgo o dificultad.
- Formular un **Plan de Inclusión Social**, operativo a nivel local (es decir, con rasgos urbanos en su formulación y desarrollo) en el que se contemple entre otras medidas operativas por un lado el conocimiento de la **Exclusión Social y la Pobreza**, en la ciudad de Zaragoza<sup>37</sup> y por otra parte la **gestión en red de los recursos sociales**

---

<sup>36</sup> Similares entrevistas hemos realizado con organizaciones sociales representativas del tejido social preocupado por las iniciativas de economía social.

<sup>37</sup> Esta es una medida consecuencia de la observación obtenida a través del ESTUDIO DIAGNÓSTICO DE NECESIDADES SOCIALES, capítulo 3º, diciembre 2001, Delegación de Acción Social, Ayuntamiento de Zaragoza.

existentes en la ciudad, con la finalidad de **aminorar y paliar los efectos de la exclusión social y la pobreza.**

- Este Plan, articulado sobre la **oferta – red de los recursos** a de atender a la especificidad de la problemática de la población y los grupos vulnerables de la misma y orientar sus acciones a **garantizar un niveles mínimos de calidad y bienestar de la población**, mediante la **participación de todos los actores sociales**
- **Promover empresas de inserción** a nivel local<sup>38</sup>, cuyo entronque básico se encuentra en el llamado programa ARINSER.

Apostamos por un PLAN de INCLUSIÓN operativo que debe hacer un **inventario** activo de **recursos acciones e iniciativas innovadoras, novedosas, de costes viables, sostenibles**, cuya ejecución se sustente en **procesos formativos y ocupacionales** acordes a las demandas reales y a las necesidades concretas de los colectivos y personas en situación de riesgo o dificultad.

A favor de esta opción está la oportunidad de que disponeamos de **aprovechar la potencialidad** que el propio mercado económico reconoce, de que el **sector servicios** es el de mayor **potencial de crecimiento.**

Esta potencialidad es real en el caso de la ciudad de Zaragoza a la vista de los datos señalados en el apartado tercero de esta ponencia.

La base para crear, paulatinamente, un **red social pública de iniciativas de empleo vinculadas a los servicios sociales de apoyo a la persona y la comunidad**, está creada<sup>39</sup>.

Aunque en muchas ocasiones las iniciativas surgen desde lo local (barrio) desde lo micro, no hay que perder de vista las relaciones de dependencia que se dan en el mercado de trabajo.

Si financiamos algo no viable, no fundamentado, impulsamos la aparición de una zona negra, como si se tratara de un **agujero negro de la exclusión.**

---

<sup>38</sup> El decreto 33/2002 de 5 de febrero del Gobierno de Aragón, Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, es un buen punto de partida para ello.

<sup>39</sup> Nos referimos a la base que se establece con la puesta en activo del programa ARINSER.

Asistimos al **creciente impulso del tejido asociativo** que no sólo cumple su tradicional papel reivindicativo, sino que reclama ser agente económico activo en su comunidad, en su espacio social (asociación, socios, afectados), a veces con **fórmulas precarias de gestión económica, y en la mayoría de los casos con una escasa financiación.**

Se demanda al Ayuntamiento **respuestas rápidas, financiación concreta y viable, poner recursos públicos a disposición** del tejido social (actores y organizaciones), dejar espacios de gestión de lo público a disposición de las **entidades sociales**, que emergen como **“válidos e intermediarios reconocidos”** en la respuesta y soluciones a las necesidades sociales<sup>40</sup>.

En ocasiones, **esta respuesta** produce resultados **excluyentes** y en la mayoría de las veces esto ocurre sin que desde la administración municipal se haya hecho un serio **análisis y una reflexión** de cual es el papel que debemos cumplir, ante estos nuevos retos.

Es posible **crear microempresas**, cuyos actores productivos hayan pasado por **itinerarios de inserción**; es posible impulsar **iniciativas económicas** que en su **inicio tengan un tutelaje de la administración local**, del gobierno de la ciudad, que **facilite su gestión inicial, su viabilidad a medio plazo y su sostenibilidad** a largo plazo.

Estas iniciativas deben ser abordadas también de modo integral, por todos los agentes económicos y con la participación de los actores sociales.

La superación del modelo asistencial sólo puede darse desde una **complementariedad en el uso de los recursos sociales.**

Un modo de superar el viejo asistencialismo es **vincular el empleo activo a la promoción y consolidación de los servicios sociales públicos**<sup>41</sup>.

El debate no puede centrarse sólo en las formas de gestión; debe, sobre todo, **aplicarse a superación de las actuaciones**

---

<sup>40</sup> A finales del año pasado se ha aprobado por parte del Ayuntamiento Pleno la constitución del Instituto Municipal del Empleo. Aún estamos a la expectativa de ver qué o hacia dónde encaminará sus pasos. En otras ciudades iniciativas similares han sido el motor de actuaciones transversales orientadas a promover iniciativas de inclusión social.

<sup>41</sup> Conclusión extraída del Informe Contraste Oferta – Demanda.

**paliativas** que hasta el momento estamos desarrollando, para **incentivar la economía con iniciativas y proyectos socialmente productivos**.

Desde una óptica municipal, las **políticas sociales deben estar vinculadas a la participación social y al empleo**.

Las entidades sociales, los colectivos (constituidos formalmente o no) deben ser **actores activos de este proceso**, ya que el **germen socioeconómico que producen** ha de salir a la **superficie e impregnar la vida cotidiana** de la ciudad.

En este contexto sería de interés una **Ley de Empresas de Inserción**<sup>42</sup>, así como algunas mejoras en el **Decreto 33/2002 de 5 de febrero**, regulador de las ayudas económicas para la integración sociolaboral de colectivos en situación de riesgo o exclusión social.

Debemos superar la **dispersión de competencias y armonizar la red de recursos sociales** orientados a la inclusión social, situados en el espacio local y que son responsabilidad de gestión municipal.

Es **posible convivir con la diversidad de iniciativas**, con la **pluralidad de ideas y proyectos**, con formas **organizativas diversificadas**; pero también **hace falta un común denominador**, porque la superación de la exclusión social, la aminoración de la pobreza y la **dotación de derechos sociales** y de **instrumentos para ejercerlos**, por parte de los ciudadanos, **es una tarea de todos**.

Estamos en un **momento adecuado**, ya que somos muchos los actores sociales que **compartimos el diagnóstico y las reflexiones** que éste origina. Desde la gestión local, desde la ciudad, disponemos de un **PLAN ESTRATÉGICO DE SERVICIOS SOCIALES**<sup>43</sup>. Éste permite **sentar las bases para el desarrollo y gestión de un Plan Operativo** orientado a propiciar y favorecer las **acciones y proyectos en pro de la inclusión social**.

---

<sup>42</sup> Esta es una iniciativa que le ha de corresponder al Gobierno de Aragón, por lo que en el marco de esta Ponencia sugerimos que se tome esta iniciativa.

<sup>43</sup> Realizada la entrega de los documentos e informes, es preciso un compás de espera para poder obtener los resultados de la consulta y del debate de este PLAN.

## **Plan de actuación del departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales. Actuaciones recogidas en la comunidad autó- noma de Aragón en el marco del Plan Nacional de Acción para la inclusión social – PNAin**

DEPARTAMENTO DE SALUD, CONSUMO Y SERVICIOS SOCIALES  
DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y ASEGURAMIENTO

Análisis resumen de la actuaciones realizadas<sup>1</sup>

Contenido:

1. Introducción
2. Análisis resumen de las actuaciones realizadas
  1. Análisis por objetivos comunitarios para la inclusión social
  2. Análisis por Sectores de intervención
  3. Análisis por Agentes
3. ¿Hacia dónde debemos dirigir nuestros esfuerzos?

---

<sup>1</sup> Este es un breve análisis de la explotación de los datos sobre las "Actuaciones recogidas en Aragón para el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social", explotación presentada en el documento del mismo título, donde se explica la metodología seguida y sus limitaciones. Aquí se trata solamente de señalar los aspectos cuantitativos más importantes en una triple dimensión: según Objetivos, según Sectores y según Agentes.

# Actuaciones recogidas en la comunidad autónoma de Aragón en el marco del Plan Nacional de Acción para la inclusión social



## 1. Introducción. Promover la integración social, objetivo central de la Unión Europea

El Consejo Europeo, desde la Conferencia de Lisboa, hizo de la promoción de la integración social un **eje esencial de la estrategia global** de la Unión Europea para alcanzar su objetivo estratégico del decenio futuro, a saber, convertirse en la economía basada en el conocimiento, más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, acompañada de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de una mayor cohesión social.

En Lisboa, los Estados miembros hicieron hincapié en la necesidad de **modernizar** el Modelo Social Europeo y desarrollar un Estado de Bienestar **activo**. Por primera vez, las conclusiones conceden una gran importancia a la integración social y a la necesidad de que la Unión Europea sea más activa en este campo. En este sentido, **la lucha contra la exclusión social y la pobreza es uno de los elementos centrales de la modernización del Modelo Social Europeo**.

El objetivo europeo de **promover la integración (inclusión) social** tiene como finalidad prevenir y erradicar la pobreza y la exclusión, y promover la integración y participación de todos en la vida económica y social.

Una de las **necesidades emergentes**, y presentes, de nuestras sociedades desarrolladas **son los riesgos cada vez más evidentes asociados con la exclusión social**. La creciente precariedad laboral por un reparto desigual del trabajo y de las



condiciones del mismo ha conllevado la existencia de **mayores cuotas de desigualdad**, con un aumento de las situaciones de riesgo de exclusión social, que amenazan a las personas y colectivos más vulnerables.

De hecho, uno de los principales **desafíos** actuales para el conjunto de la sociedad del Bienestar, y en particular para los servicios sociales, junto con otros como el envejecimiento o los cambios en la familia, es el **fomento de la inserción social**, garantizando el acceso a unos ingresos básicos mínimos y el derecho a los servicios, y la promoción de políticas que den respuesta a los riesgos sociales como pueden ser la creciente pobreza familiar, el aislamiento o las carencias educativas.

## 2. Análisis resumen de las actuaciones realizadas

### 2.1. ANÁLISIS POR OBJETIVOS COMUNITARIOS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

En la lucha contra la exclusión y pobreza, en la C.A. de Aragón se destinan un total de 32.067 millones de pesetas.<sup>2</sup>

Actuaciones recogidas en Aragón para la Inclusión Social según Objetivos de la UE – 2000

Objetivos	Millones ptas	%
1.2. Facilitar acceso recursos, derechos, bienes y servicios	16.939	52,8
1.1. Fomentar acceso empleo a desfavorecidos	10.328	32,2
2. Prevenir riesgos de exclusión	3.780	11,8
4. Movilizar a todos los agentes	1.019	3,2
TOTAL	32.066	100,0

Según los objetivos fijados por la UE en la lucha contra la pobreza y al exclusión social, en el que más se invierte es en el Objetivo 1.2, “Facilitar el acceso a recursos, derechos, bienes y servicios” (52,8% del total), seguido del objetivo 1.1, “Fomentar el acceso al empleo a las personas desfavorecidas” (32,2%).

<sup>2</sup> Los datos están referidos al año 2000. A esta cantidad habría que sumar lo que destina el Departamento de Educación y Ciencia y las Obras Sociales de las Cajas de Ahorro, como ausencias más significativas.

- **Objetivo 1.2. – Facilitar acceso recursos, derechos, bienes y servicios**

En el Objetivo 1.2., la mayor parte del presupuesto (47,2%) está destinado a la Garantía de Recursos, seguido de actuaciones en vivienda y servicios sanitarios.

Medidas más importantes del Objetivo 1.2

<i>Medidas</i>	<i>Millones ptas.</i>	<i>%</i>
Medida 3.Garantía de recursos	7.989	47,2
Medida 4.Vivienda	4.357	25,7
Medida 7.Sanidad	3.514	20,7
TOTAL OBJETIVO 1.2.	16.939	100,0

Programas más importantes del Objetivo 1.2

<i>Programas</i>	<i>Millones ptas.</i>	<i>%</i>
Garantía recursos		
<i>Prog. 11. Pensiones no contributivas</i>	7.270	42,9
Vivienda		
<i>Prog. 17.Centros acogida y alojamiento</i>	2.382	14,1
<i>Prog.14.Construcción y rehabilitación</i>	1.954	11,5
Sanidad		
Prog. 23.Serv.Sanitarios:Atención patologías mentales	2.659	15,7
TOTAL OBJETIVO 1.2.	16.939	100,0

- **Objetivo 1.1.- Fomentar acceso empleo a desfavorecidos**

Este objetivo sólo tiene una Medida, Acceso al empleo. Representa el 32,2% de lo destinado a inclusión, con 10.328 millones de pesetas. La partida fundamental (el 71%) se dedica al programa de Formación para el empleo.

Programas más importantes del Objetivo 1.1

<i>Programas</i>	<i>Millones ptas.</i>	<i>%</i>
Prog.3. Formación para el empleo	7.330	71,0
Prog.2.Subsidios al empleo	1.098	10,9
TOTAL OBJETIVO 1.1	10.328	100,0

- **Objetivo 2. – Prevenir riesgos de exclusión**

Representa el 11,8%, con un total de 3.780 millones de pesetas. Este Objetivo contempla la Medida de Políticas de solidaridad familiar, con un presupuesto estimado de 3.780 millones de pesetas. El programa con mayor presupuesto es la Ayuda a

domicilio, con un total de 1.744 millones de pesetas, junto con las actividades de ocio y tiempo libre, fundamentalmente para la infancia (514 millones), y los Centros de Día para mayores (402 millones).

Programas más importantes del Objetivo 2

<i>Programas</i>	<i>Millones ptas.</i>	<i>%</i>
Prog.25.Programas de ayuda a domicilio	1.744	46,1
Prog.25.Actividades de ocio y tiempo libre	514	13,6
Prog.25.Guarderías y Centros de Día para mayores	402	10,6
TOTAL OBJETIVO 2	3.780	100,0

- **Objetivo 4. – Movilizar a todos los agentes**

Representa el 3,2%, con 1.019 millones de pesetas. La partida fundamental va destinada a los programas de participación de los afectados en la resolución de los problemas, con un total de 663 millones, en especial al fomento de la creación de estructuras participativas de la población afectada por situaciones de exclusión (456 millones).

Programas más importantes del Objetivo 4

<i>Programas</i>	<i>Millones ptas.</i>	<i>%</i>
Prog. Fomento creación estructuras participativas	456	44,7
Prog.Promoción asociacionismo	170	16,7
Prog. Potenciar tercer sector en las tareas de inclusión	157	15,4
TOTAL OBJETIVO 4	1.019	100,0

## 2.2. Análisis por sectores de intervención

Actuaciones recogidas en Aragón para la Inclusión Social por Sectores – 2000

<i>Sectores</i>	<i>Millones ptas.</i>	<i>%</i>
Personas con discapacidad	9.117	28,4
Población general	7.681	24,0
Personas Mayores	6.333	19,7
Jóvenes	4.350	13,6
Infancia	2.268	7,1
Mujeres	1.078	3,4
Minorías Étnicas	426	1,3
Personas drogodependientes	343	1,1
Personas sin hogar	272	0,8
Inmigrantes	179	0,6
Reclusos y exreclusos	17	0,1
TOTAL	32.067	100,0

- **Personas con discapacidad**

Es el sector que mayor presupuesto recibe. Las partidas más importantes se refieren a las pensiones no contributivas, a los servicios sanitarios (atención a patologías mentales severas) y a facilitar el acceso al empleo, tanto en formación como en subsidios.

Actuaciones más importantes – Personas con discapacidad – 2000

<i>Personas con discapacidad</i>	<i>Millones ptas.</i>	<i>%</i>
Objetivo 1.2. Facilitar acceso recursos	6.224	68,3
<i>Prog.11. Pensiones no contributivas</i>	2.908	
<i>Prog. 23.Servicios Sanitarios</i>	2.672	
Objetivo 1.1.Acceso al empleo	2.187	24,0
<i>Prog.3. Formación para el empleo</i>	918	
<i>Prog.2.Subsidios al empleo</i>	877	
<b>TOTAL</b>	<b>9.117</b>	<b>100,0</b>

- **Población general**

Casi la mitad de los recursos destinados a la población en general para las actuaciones de inclusión social va destinada al empleo, en concreto y fundamentalmente para la formación para el empleo (el 85% de lo que se destina al acceso al empleo se dedica a formación).

Otro 30% va destinado a la facilitar el acceso a los recursos, especialmente vivienda (ISVA).

En políticas de solidaridad familiar (que representa el 17,8%) se incluye los diferentes programas de ayuda a domicilio y los programas de apoyo a la unidad convivencial del Plan Concertado.

Actuaciones más importantes – Población general – 2000

<i>Población general</i>	<i>Millones ptas.</i>	<i>%</i>
Objetivo 1.1.Acceso al empleo	3.463	45,1
<i>Prog.3. Formación para el empleo</i>	2.929	
Objetivo 1.2. Facilitar acceso recursos	2.320	30,2
<i>Prog.14.Construcción, rehabilitación vivienda</i>		
<i>Prog.10.Rentas Mínimas</i>		
Objetivo 2. Políticas de solidaridad familiar	1.369	17,8
<i>Prog. 25.Programas de ayuda a domicilio</i>	1.123	
<b>TOTAL</b>	<b>7.681</b>	<b>100,0</b>

- **Personas mayores**

El programas más cuantioso destinado a personas mayores (69%) son las pensiones no contributivas, seguido de los programas de ayuda a domicilio (9%) y los centros de día.(En la información recogida para el PNAin no se incluyen las residencias).

Actuaciones más importantes – Personas mayores – 2000

<i>Personas mayores</i>	<i>Millones ptas.</i>	<i>%</i>
Objetivo 1.2. Facilitar acceso recursos	5.019	79,3
<i>Prog.11. Pensiones no contributivas</i>	4.362	
Objetivo 2.Prevenir riesgos exclusión	1.278	20,2
<i>Prog.25.Programas de ayuda a domicilio</i>	560	
<i>Prog.25.Guarderías y Centros de Día</i>	402	
TOTAL	6.333	100,0

- **Jóvenes**

La partida mayoritaria (80%) destinada a jóvenes es el fomento del acceso al empleo, fundamentalmente la formación para el empleo (programas formativos destiandos a la empleabilidad). También destaca los programas de formación destinados a facilitar el acceso a los recursos, especialmente los programas de garantía social.

Actuaciones más importantes – Jóvenes – 2000

<i>Jóvenes</i>	<i>Millones ptas.</i>	<i>%</i>
Objetivo 1.1. Fomentar acceso empleo	3.464	79,6
<i>Prog.3. Formación para el empleo</i>	3.040	
Objetivo 1.2. Facilitar acceso recursos	860	19,8
<i>Prog.2. Formación</i>	267	
TOTAL	4.350	100,0

- **Infancia**

Los centros de acogida y de alojamiento alternativo para menores (Protección y Reforma de Menores) suponen el programa más importante (60%). En segundo lugar, los programas de actividades de ocio y tiempo libre destinados a prevenir los riesgos de exclusión (que representan el 20%).

Actuaciones más importantes – Infancia – 2000

<i>Infancia</i>	<i>Millones ptas.</i>	<i>%</i>
Objetivo 1.2. Facilitar acceso recursos	1.709	75,4
Prog.17.Centros acogida y alojamientos	1.370	
Objetivo 2.Prevenir riesgos exclusión	559	24,6
Prog.25.Actividades de ocio y tiempo libre	475	
TOTAL	2.268	100,0

- **Mujeres**

El 82% del presupuesto destinado a la inclusión social de mujeres se dedica al fomento para el acceso al empleo, tanto en programas de formación, como de subsidios y de fomento.

Actuaciones más importantes – Mujeres – 2000

<i>Mujeres</i>	<i>Millones ptas.</i>	<i>%</i>
Objetivo 1.1. Fomento acceso empleo	884	82,0
Prog.3. Formación para el empleo	317	
Prog.2.Subsidios al empleo	169	
Prog.1. Fomento al empleo	138	
TOTAL	1.078	100,0

## 2.3. Análisis por agentes

Actuaciones recogidas en Aragón para la Inclusión Social por Agentes – 2000

<i>Agentes</i>	<i>Millones ptas.</i>	<i>%</i>
Bienestar Social	12.535	39,1
Empleo	6.666	20,8
Fundaciones y ONG	3.798	11,8
Corporaciones Locales	3.770	11,8
Sanidad	2.911	9,1
Vivienda	1.524	4,8
Agentes sociales	808	2,5
Relaciones Institucionales	52	0,2
TOTAL	32.067	100,0

- **Bienestar Social**

De los 12.535 millones de Bienestar Social dedicados a la inclusión, 2.267 se dedican a gestión conveniada (el 18,1%) y el resto es gestión propia. Los programas más importantes son las pensiones no contributivas (que representan el 58% del total),

seguidos de los centros de acogida y alojamientos alternativos (preferentemente para menores) y de los programas de solidaridad familiar (en especial, los programas de ayuda a domicilio).

Actuaciones más importantes Bienestar Social – 2000

<i>Bienestar Social</i>	<i>Millones ptas.</i>	<i>%</i>
<i>Objetivos</i>		
Objetivo 1.2. Facilitar acceso recursos	10.012	79,9
Objetivo 2. Prevenir riesgos exclusión	1.579	12,6
Objetivo 1.1. Fomentar empleo desfavorecidos	534	4,3
<i>Medidas</i>		
Medida 3.Garantía de recursos (Obj.1.2)	7.847	62,6
Medida 4.Vivienda (Obj.1.2)	2.115	19,9
Medida 9. Políticas de solidaridad familiar (Obj.2)	1.579	12,6
<i>Programas</i>		
Programa 11. Pensiones no contributivas (Med.3)	7.270	58,0
Programa 17.Centros acogida y alojam.Alternativo (Med.4)	2.015	16,1
Programa 25. Políticas de solidaridad familiar (Med.9)	1.579	12,6
Programa 10.Rentas Mínimas (Med.3)	432	3,5
Programa 3. Formación para el empleo (Med.1)	431	3,4
TOTAL	12.535	100,0

- **Empleo**

Como dato más significativo, la formación para el empleo representa el 70% de lo dedicado para el acceso al empleo.

Actuaciones más importantes Empleo – 2000

<i>Empleo</i>	<i>Millones ptas.</i>	<i>%</i>
<i>Objetivo 1.1 – Medida 1</i>		
Programa 3. Formación para el empleo	4.685	70,3
Programa 2.Subsidio al empleo	1.098	16,5
TOTAL	6.666	100,0

- **Corporaciones Locales**

Los presupuestos más importantes destinados a la inclusión social por parte de las Corporaciones Locales corresponden a las políticas de solidaridad familiar (fundamentalmente, programas de ayuda a domicilio y actividades de ocio y tiempo libre para menores) y a la formación para el empleo (en especial, programas formativos destinados a la empleabilidad y escuelas-taller).

El 39% del presupuesto de las Corporaciones Locales (1.460 millones) se destina a la gestión conveniada.

Actuaciones más importantes Corporaciones Locales – 2000

<i>Corporaciones Locales</i>	<i>Millones ptas.</i>	<i>%</i>
<i>Objetivos</i>		
Objetivo 2. Prevenir riesgos exclusión	1.510	40,0
Objetivo 1.1. Fomentar acceso empleo	1.070	28,4
Objetivo 1.2. Facilitar acceso recursos	1.022	27,1
<i>Medidas</i>		
Medida 9. Políticas solidaridad familiar (Obj.2)	1.510	40,0
Medida 1. Acceso al empleo (Obj.1.1)	1.070	28,4
Medida 5. Educación (Obj.1.2)	528	14,0
<i>Programas</i>		
Programa 25. Políticas solidaridad familiar (Med.9-Obj.2)	1.510	40,0
Programa 3. Formación para el empleo (Med.1-Obj.1.1)	920	24,4
Programa 20. Apoyo integración escolar (Med.5-Obj.1.2)	301	8,0
Programa 21. Formación (Med.5-Obj.1.2)	227	6,0
TOTAL	3.770	100,0

- **Fundaciones y ONG**

Las partidas más importantes que gestionan las Fundaciones y ONG están destinadas, en primer lugar, a los programas de formación para el empleo (en especial, centros ocupacionales de inserción, empresas de inserción, talleres ocupacionales y escuelas-taller), lo que representa el 27,6% del

Actuaciones más importantes Fundaciones y ONGs – 2000

<i>Fundaciones y ONGs</i>	<i>Millones ptas.</i>	<i>%</i>
<i>Objetivos</i>		
Objetivo 1.1. Fomentar acceso empleo	1.499	39,5
Objetivo 1.2. Facilitar acceso recursos	1.218	32,1
Objetivo 2. Prevenir riesgos exclusión	684	18,0
<i>Medidas</i>		
Medida 1. Acceso empleo (Obj.1.1)	1.499	39,5
Medida 9. Políticas solidaridad familiar (Obj.2)	684	18,0
Medida 7. Sanidad (Obj.1.2)	606	16,0
<i>Programas</i>		
Programa 3. Formación para el empleo (Med.1-Obj.1.1)	1.049	27,6
Programa 25. Políticas solidaridad familiar (Med.9-Obj.2)	684	18,0
Programa 23. Servicios sanitarios (Med.7-Obj.1.2)	606	16,0
TOTAL	3.798	100,0



total; a continuación, a diferentes programas de solidaridad familiar y a programas de carácter sanitario, especialmente relacionados con salud mental y mayores.

El 80% del presupuesto gestionado por las Fundaciones y ONG procede de subvenciones de las diferentes Administraciones Públicas; el 20% restante es gestión propia.

- **Agentes Sociales**

Las partidas presupuestarias más importantes de los Agentes Sociales para la inclusión social van destinadas, en primer lugar, a servicios de orientación, colocación e inserción (52%) y a la formación para el empleo (30%).

El 87,5% de lo gestionado por los Agentes Sociales corresponde a gestión subvencionada por parte de las diferentes Administraciones Públicas; el resto es gestión propia.

Actuaciones más importantes Agentes Sociales – 2000

<i>Agentes Sociales</i>	<i>Millones ptas.</i>	<i>%</i>
<i>Objetivos</i>		
Objetivo 1.1. Fomentar acceso empleo	673	83,2
Objetivo 1.2. Facilitar acceso recursos	125	15,5
<i>Programas</i>		
Programa 4. Servicios de Orientación, Colocación e Inserción (Med.1-Obj.1.1)	421	52,1
Programa 3. Formación para el empleo (Med.1-Obj.1.1)	244	30,2
Programa 21. Formación (Med.5- Obj.1.2)	98	12,1
TOTAL	808	100,0

- **Sanidad y Vivienda**

En Sanidad, sobre un gasto total de 2.911 millones, hay que destacar el gasto en salud mental (2.364 millones de pesetas, el 81%) y el gasto en campañas preventivas de vacunación (270 millones).

En Vivienda se destinan 1.524 millones a construcción y rehabilitación de vivienda.

### 3. ¿Hacia dónde debemos dirigir nuestros esfuerzos?

#### **Partir de nuestra realidad y de nuestras actuaciones**

La información proporcionada hasta ahora nos muestra cuál es la realidad de las actividades que estamos llevando a cabo, del esfuerzo que Aragón, que todos estamos realizando, y que nos indica que estamos en línea con los objetivos europeos en la lucha contra la exclusión y pobreza.

Podríamos marcar la atención sobre dos temas.

**En primer lugar**, todos los agentes implicados debemos reflexionar, quizá no tanto en su suficiencia, aunque también, sino en su idoneidad y en las prioridades que manifiestan nuestras acciones. En definitiva, estos recursos puestos en movimiento,

¿Están siendo eficaces para la lucha contra la exclusión y para una verdadera promoción de la inserción social?

¿Estamos actuando con eficiencia?

¿Hemos adoptado las prioridades adecuadas en general y para cada sector de población?

¿Estamos invirtiendo en cada sector lo que sería necesario?

¿Cuál debe ser la participación de los diferentes agentes?

**En segundo lugar**, cada agente tendemos a preocuparnos por realizar nuestras acciones, quizás sin tener en cuenta suficientemente que, en este tema, las acciones son en la mayoría de los casos complementarias e interdependientes para que tengan el éxito esperado. Sin la suficiente y adecuada coordinación, corremos el peligro de ser ineficaces, de duplicar esfuerzos y no alcanzar los objetivos principales.

#### **Los objetivos de la Unión Europea contra la pobreza y la exclusión social**

Las orientaciones políticas definidas por el **Consejo Europeo** vienen enmarcadas en los **objetivos** en la lucha contra la pobreza y la exclusión social adoptados en la Cumbre de Lisboa, y que marcan las prioridades de las políticas, en función de los nuevos desafíos que plantean las necesidades emergentes de nuestras sociedades desarrolladas. Los objetivos son:

### **1. Fomento de la participación en el empleo**

En especial, favorecer acceso a empleo, con **planes de acompañamiento hacia el empleo**, especialmente para las personas y grupos más vulnerables y movilizando las políticas de formación.

### **2. Fomento acceso a recursos, derechos, bienes y servicios**

- a. Organizar sistemas de protección social para:
  - **garantizar recursos necesarios para vivir dignamente.**
  - **ayudar superar obstáculos para obtención empleo.**
- b. Políticas acceso vivienda digna.
- c. Políticas acceso a cuidados para el estado salud, incluso en dependencia.
- d. Políticas acceso efectivo a educación, justicia y demás servicios.

### **3. Prevención de los riesgos de exclusión**

- a. Especialmente para personas con discapacidades.
- b. Casos de endeudamiento excesivo, exclusión escolar y pérdida vivienda.
- c. Preservar la solidaridad familiar.

### **4. Actuación a favor de los más vulnerables**

Especialmente para las personas con minusvalía o grupos con dificultades de inserción.

### **5. Movilización de todos los agentes**

- a. Promover **participación** personas excluidas.
- b. Integrar lucha contra exclusiones en el **conjunto de las políticas.**
- c. Promover **diálogo** y **colaboración de todos agentes** públicos y privados interesados.

## **El Plan de Acción para la Inclusión y el imperativo de la transversalidad**

Desde Europa no solamente se nos señalan los objetivos y prioridades; Europa nos indica también una metodología de trabajo novedosa, que pasa por el imperativo de la transversalidad dentro de todo Plan de Acción para la Inclusión.

Unas necesidades y unas situaciones sociales complejas no se afrontan desde la dispersión, sino de dispositivos que permitan abarcar dicha complejidad. Se impone, por lo tanto, un trabajo transversal, multidisciplinar, coordinado desde varias perspectivas, en donde están implicados los distintos sistemas de protección.

Desde esta óptica debemos ir hacia un Plan de Acción, que contemple la **transversalidad** de las acciones de lucha contra la pobreza y la exclusión, **implicando, por lo tanto a todos los sectores**: Sanidad, Empleo, Educación, Vivienda, Mujer, Servicios Sociales, y que sea **proactivo**, es decir, no un resumen de actuaciones, sino un verdadero plan de acción, con capacidad real de incidencia, con nuevas sinergias provenientes de la coordinación de todos los actores.

Por otro lado, el Plan debe basarse en el reconocimiento de dos derechos sociales fundamentales:

- una garantía de mínimos de subsistencia
  - derecho a la inserción sociolaboral, con itinerarios de inserción que permitan la incorporación social y laboral de las personas en riesgo o situación de exclusión
- y contemplar políticas específicas integradas de acceso al empleo, de acceso de una vivienda digna, de acceso a cuidados para el estado de salud, de acceso a la educación.

Para ello sería de vital importancia considerar la creación de un **Consortio de entidades públicas**, que gestionase conjuntamente la transversalidad del Plan, un Consorcio interdepartamental de coordinación de las políticas sociales. Esto conlleva el replanteamiento de las prestaciones económicas no contributivas de todo tipo, especialmente el IAI, sobre el cual ya disponemos de una evaluación y de unas propuestas de reforma.

Tenemos que partir, asimismo, de una **nueva articulación de la acción pública con la acción de la iniciativa social**, unas nuevas reglas de juego en que todos sepamos a qué atañernos. La iniciativa social está cada vez más presente y se halla más comprometida con la lucha contra la exclusión y la pobreza, y con los objetivos de inserción social.

Esta nueva articulación debe basarse, por un lado, en el carácter de **complementariedad** de la iniciativa social, sin ánimo de lucro y con presencia de voluntariado; por otro, en la necesidad de **coordinación** para caminar hacia acciones integradas;

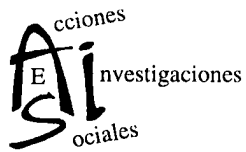
y, finalmente, en la necesidad de **participación**, mediante la promoción del diálogo y colaboración de todos los agentes públicos y privados interesados, como plantea la propia Unión Europea.

La iniciativa social debe asumir su propia responsabilidad, debe decidir qué papel quiere jugar y qué protagonismo quiere asumir, dentro de este nuevo planteamiento, en donde la Administración asume el liderazgo desde sus responsabilidades y ofrece nuevos cauces de participación y de acción coordinadas.

En este sentido saludamos la creación de la Red de Entidades para la Inclusión, una iniciativa que consideramos muy importante, que puede tener una gran transcendencia. Desde aquí, os animamos a conseguir vuestros objetivos.

Actualmente, podríamos decir que estamos en "fase constituyente", ya que el marco de actuación va a marcarlo la nueva Ley de Servicios Sociales, actualmente en fase de elaboración. Por otro lado, ya contamos, en este sentido, con un Plan Integral para la Inmigración en Aragón, 2002-2004.

Asimismo, y dentro de las directrices que marque la nueva Ley, el Departamento elaborará un Plan Director de la Acción Social en Aragón, que dé las pautas a seguir para el futuro Plan Aragonés para la Inclusión.



## **La exclusión, un tema transversal, un reto para todos**

JOSÉ MANUEL VERDES LEZANA  
DIRECTOR PROVINCIAL DEL INSTITUTO ARAGONÉS  
DE EMPLEO EN ZARAGOZA

# La exclusión, un tema transversal, un reto para todos



José Manuel Verdes Lezana

- El punto de partida para favorecer la inclusión social y por tanto la lucha contra la exclusión es la participación activa en el sistema productivo, por ello la Administración Autónoma dicta medidas encaminadas a ese fin que se reflejan en el Acuerdo Económico y Social para el Progreso de Aragón suscrito por el Gobierno de Aragón, UGT, CCOO. CREA y CEPYME, el cual nos marca unas líneas de actuación para la integración de los colectivos con riesgo de exclusión en el mercado laboral que van desde el apoyo financiero y técnico a empresas de inserción laboral y Centros Especiales de Empleo, ayudas individuales para la inclusión laboral de colectivos en riesgo, medidas de formación, hasta incentivos a empresas que integren en el mercado ordinario a trabajadores procedentes de empresas de inserción.
- ¿Qué colectivos son considerados como excluidos por el Instituto Aragonés de Empleo?

Aunque nos encontramos colectivos que están integrados en varios grupos, podemos hablar de colectivos a los que calificamos como habituales porque su exclusión y marginación es sociolaboral: inmigrantes, miembros de minorías étnicas, minusválidos, expesos y extoxicómanos, perceptores del Ingreso Aragonés de Inserción ...

También existen otros colectivos en riesgo de exclusión, bien es verdad que es una exclusión más laboral que social, aunque una nos lleve a la otra, y que cambian según la evolución del

mercado laboral, como pueden ser: mujeres con especiales dificultades para su inserción laboral, desempleados mayores de 45 años, jóvenes entre 16 y 21 años con baja cualificación y un largo etc.

Por las características que tiene el Instituto Aragonés de Empleo atendemos a todos los colectivos, para su inserción o reinserción, con medidas y estrategias diversas dependiendo del colectivo a que nos dirigimos.

El Instituto Aragonés de Empleo tiene competencias en programas de fomento de empleo y en planificación, gestión y ejecución de la formación profesional ocupacional. Por ello las medidas de actuación concretas son:

### *1. Medidas en relación con el Empleo:*

El objetivo inmediato en esta área es favorecer la inserción laboral de los desempleados en Aragón mediante ayuda financiera y asesoramiento para su incorporación al mercado de trabajo, atendiendo prioritariamente a los colectivos mas desfavorecidos, con riesgo de exclusión social, como discapacitados, inmigrantes, minorías étnicas, etc.

Entre las líneas estratégicas en Fomento de Empleo para los colectivos desfavorecidos se encuentran:

- Cumplimiento del 2% de inserción de discapacitados en empresas ordinarias.
- Campaña de sensibilización empresarial.
- Apoyo a la creación de Centros Especiales de Empleo.
- Apoyo a la creación de Empresas de Inserción.
- Posibilitar instrumentos financieros para la iniciativa empresarial.

Para lograrlo, el Departamento de Economía, Hacienda y Empleo a través del Instituto Aragonés de Empleo, tiene un presupuesto para este año de 14,2 millones de euros para la promoción directa del empleo con incidencia especial en los colectivos más desfavorecidos.

Parte de la gestión de este presupuesto se articula en torno a cuatro decretos que hacen referencia a diferentes ayudas de apoyo al empleo:



- a) Promoción de la contratación estable y de calidad:
- Ayudas para la contratación indefinida para determinados colectivos de trabajadores desempleados (mayores de 40 años, mujeres, minusválidos con una discapacidad igual o superior al 33%...).
  - Ayudas para la contratación de personas pertenecientes a colectivos con especiales dificultades de integración laboral (perceptores I.A.I.; discapacitados con un grado de minusvalía igual o superior al 65% y en caso de enfermedad mental al 33%, trabajadores de colectivos protegidos de difícil integración laboral procedentes de Empresas de Inserción Laboral, minusválidos procedentes de Centros Especiales de Empleo).
  - Ayudas para la transformación o conversión en indefinidos de determinados contratos de duración determinada.
  - Incorporación de la mujer a puestos de responsabilidad en las empresas.
  - Relevo generacional en el mercado de trabajo.
  - Contratación de jóvenes titulados universitarios.
- b) Promoción del empleo autónomo:
- Subvención financiera.
  - Renta de subsistencia (cantidad a fondo perdido).
  - Subvención para trabajadores autónomos minusválidos.
  - Apoyo a iniciativas de autoempleo (incrementándose las ayudas a menores de 30 años, mayores de 45, mujeres, minusválidos y perceptores del Ingreso Aragonés de Inserción).
- c) Promoción del fomento de empleo en Cooperativas y Sociedades Laborales:
- Incorporación de desempleados como socios trabajadores.
  - Subvención de intereses de préstamos.
  - Asistencia técnica.
  - Subvención para la Creación de Cooperativas de Trabajo Asociado y Sociedades Laborales.
  - Subvenciones para las Cooperativas de Enseñanza.

d) Programa ARINSER: ayudas a empresas de inserción laboral que contraten a personas en situación o riesgo de exclusión:

– Este tema se ha desarrollado en el taller de Empleo y Exclusión estando una copia del Decreto entre la documentación que se os ha entregado con la carpeta; por ello sólo quiero hacer referencia a que a través del Instituto Aragonés de Empleo se regulan ayudas para la creación de Empresas de Inserción Laboral.

Estas empresas a través de la producción de bienes o prestación de servicios tienen como fin la integración socioprofesional de personas en situación o amenaza de exclusión social.

Existen 12 centros.

Asimismo el INAEM participa con ayudas a la creación de Centros Especiales de Empleo, potenciándolos y dando a conocer a empresarios, trabajadores y sociedad en general, la realidad actual de los centros especiales de empleo; cual es su actividad, los servicios que ofrecen y las ayudas, para la contratación de personas con discapacidad en estos centros.

Los centros especiales de empleo son empresas que, mediante la realización de un trabajo productivo, tienen como finalidad asegurar un empleo remunerado a sus trabajadores discapacitados, siendo un medio de integración de éstos al régimen de trabajo normal.

En la actualidad existen más de 45 centros registrados en nuestra Comunidad Autónoma.

## *2. Medidas con relación a la Formación Ocupacional:*

A través del plan de Formación e Inserción Profesional de Aragón se realizan acciones concretas orientadas a la formación ocupacional de personas con especiales dificultades de inserción.

a. Acciones realizadas por los agentes económicos y sociales más representativos de la C.A. los cuales han ejecutado la mayor parte del programa operativo objetivo nº 3 cofinanciado por el Fondo Social Europeo a través de los contratos programa de duración trianual. En el año 2001 han impartido 66 cursos para este colectivo con 792 alumnos formados.

Para este año 2002 se les ha aprobado por este mismo concepto 59 cursos dirigidos a 714 personas, siendo el porcentaje del total de acciones programadas del 16% para la integración laboral de discapacitados, inmigrantes y personas en riesgo de exclusión. Si comparamos este porcentaje con el de cursos para desempleados (17%) o el de trabajadores (13%), vemos que es un porcentaje muy importante, sobre todo si tenemos en cuenta que transversalmente en el colectivo de desempleados existen otros colectivos de personas situadas en riesgo de exclusión.

Así mismo cada uno de los agentes implicados gestiona una Unidad de Inserción Laboral que proporciona a dichos alumnos acompañamiento para la búsqueda de empleo e intermediación en el mercado laboral.

Dentro de este mismo apartado podríamos incluir la promoción de igualdad de oportunidades para la mujer a través del cual se han realizado 41 cursos con 612 alumnas en el año 2001.

PLAN de formación e inserción juvenil de Aragón (FIJA):

Surgido del acuerdo adoptado por el Gobierno de Aragón y los agentes económicos y sociales de la Comunidad autónoma UGT, CC.OO, CREA y CEPYME.

Este mismo mes el Gobierno de Aragón por medio del Instituto Aragonés de empleo ha renovado su compromiso con los jóvenes aragoneses.

Ejecutado por los Agentes Sociales este plan tiene dos objetivos generales:

La Inserción laboral de jóvenes entre 16 y 21 años con baja cualificación y en riesgo de exclusión del mercado de trabajo

La contribución al aumento del empleo en dicho colectivo, reduciendo la marginación sociolaboral de los jóvenes mediante su cualificación profesional de acuerdo a las necesidades del mercado de trabajo en Aragón.

Con un presupuesto de más de un millón de euros para los ejercicios del 2002 y 2003, los alumnos tienen ayudas por día laborable de trabajo y formación con mantenimiento y desplazamiento si procede, debiendo dedicar un mínimo del 15% de su jornada laboral a la formación.

Hasta la fecha se ha colocado un 80% de los alumnos formados.

b. Cursos del Plan de Formación e Inserción Profesional realizados por Centros Colaboradores:

Son cursos para desempleados en general sin especificar colectivos. Según la tipología del centro colaborador, el colectivo al que va dirigida la formación puede estar compuesto mayoritariamente por excluidos o en riesgo de exclusión.

c. Convocatoria de acciones específicas para la realización de proyectos formativos concretos: Programa de discriminación positiva dirigido a la integración laboral de personas con especiales dificultades. Su objetivo es 1) apoyar la integración laboral de las personas discapacitadas y 2) apoyar la integración laboral de las personas con riesgo de exclusión.

Se combinan medidas de acompañamiento tales como orientación laboral, rehabilitación, inmersión lingüística, con la propia actividad de formación ocupacional. Su puesta en marcha se realiza generalmente en el segundo semestre del año, siendo las cifras del colectivo formadas en el 2001 las siguientes:

Colectivos en riesgo de exclusión 1279 personas formadas en 104 cursos.

d. Convenios firmados con asociaciones e instituciones sin ánimo de lucro tratando de cubrir las carencias detectadas, con colectivos excluidos, en los programas anteriormente citados. En el año 2001 se firmaron 52 convenios, estando prevista la firma de otros 50 de un total de 300 en el presente año.

Para terminar mi intervención, quiero comentar como prioridad una iniciativa que vamos a poner en marcha:

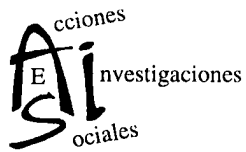
**INICIATIVA COMUNITARIA EQUAL:** liderada por el Departamento de Bienestar Social, se acordó convocar acciones de formación para instituciones especializadas en inserción de colectivos en riesgo de exclusión. Es un programa transversal en que participarán además de las instituciones mencionadas los ayuntamientos, Diputaciones, Instituto de la Mujer, Instituto Aragonés de Servicios Sociales, Agentes Sociales y diversas asociaciones sin ánimo de lucro.

La Unión Europea ha aprobado cuatro acciones que se desarrollan en la comunidad con el objetivo de mejorar la calidad de la inserción profesional y promover nuevas maneras de combatir todas las formas de discriminación y desigualdad en el mer-

cado de trabajo. Dos de estas acciones se desarrollan en la provincia de Zaragoza, una en Huesca y otra en Teruel.

Hay también un programa interregional en el que participan 7 comunidades, el Instituto de la Mujer y la Universidad dedicado a la lucha contra el racismo y la xenofobia.

Desde el Instituto Aragonés de Empleo vamos a intervenir en la impartición de la formación, además de participar en las decisiones a tomar en el resto de medidas para lograr los objetivos propuestos.



## **La exclusión, un tema transversal, un reto para todos**

NARDO TORGUET ESCRIBANO  
SOCIEDAD MUNICIPAL DE REHABILITACIÓN URBANA  
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

# La exclusión, un tema transversal, un reto para todos



Nardo Torguet Escribano

La política de vivienda constituye un elemento más de la ECONOMÍA del ESTADO DEL BIENESTAR.

Sin embargo, NO ha recibido la misma atención de los poderes públicos democráticos que otros de sus componentes: la salud, la educación, las pensiones, etc.

La Constitución de 1978, establece en su artículo 47: “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho...”.

Por lo tanto, se eleva el acceso / el derecho a una vivienda / alojamiento, a categoría de uno de los derechos sociales o derechos fundamentales de nuestro estado de derecho.

Por lo tanto, nadie niega la NECESARIA E IMPRESCINDIBLE INTERVENCIÓN PÚBLICA en el mercado de la vivienda.

Ahora bien, y desgraciadamente a diferencia de lo que ocurre con la salud, la enseñanza o las pensiones, esa INTERVENCIÓN PÚBLICA no implica necesariamente PRODUCCIÓN PÚBLICA.

De hecho, la mayoría de las intervenciones del Estado en materia de vivienda en España, se dirigen a entregar subsidios o transferencias monetarias, ya sean directas o a través de gasto fiscal (indirectas).

## GASTO PÚBLICO EN VIVIENDA:

España, Portugal, Grecia

menos del 1% del PIB

Austria, Dinamarca, Francia, Alemania

entre el 1 – 2% del PIB

Holanda, Suecia, Reino Unido

entre el 3 – 4% del PIB

Por lo tanto, la INVERSIÓN PÚBLICA es REDUCIDA, pero además:

Las ayudas directas a través de los Planes de Vivienda del Estado, representan el 18,09% del gasto público en vivienda.

Las ayudas indirectas a través de desgravaciones y deducciones fiscales, representan el 81,91% del gasto público en vivienda.

Todo ello indica una FALTA DE SENTIDO SOCIAL, ¿ por qué?:

- 1) Regresividad: no se ayuda a quien más lo necesita, sino a quien puede adquirir en propiedad una vivienda.
- 2) La ayuda económica es superior cuanto mayor es el precio de la vivienda, equivalente a un porcentaje de la inversión en el ejercicio económico.
- 3) La ayuda fiscal privilegia la ADQUISICIÓN (por otra parte las familias españolas tienen que dedicar el 45% de sus ingresos a pagar la hipoteca a final de mes) y por lo tanto perjudica EL ALQUILER
- 4) No discrimina entre vivienda libre y vivienda protegida (sólo el 5% de la vivienda que se construye es VPO –en 1996 lo era el 40% -).

Por lo tanto, este tipo de política fiscal / económica acaba contribuyendo de una manera indirecta AL AUMENTO DE PRECIO de la vivienda, ya que lo que se hace es aumentar la CAPACIDAD DEL ADQUIRENTE, que automáticamente se trasvasa al promotor y por último al propietario del suelo.

Mención aparte, si hablamos de REHABILITACIÓN, en España solamente el 5% del gasto público en vivienda se dirige a ayudas a la rehabilitación. En Italia, por ejemplo, por ley debe dedicarse el 30%, y en algunas regiones el 40-50%.

Esto explica el SOBREDIMENSIONAMIENTO del sector de la construcción de la vivienda, y explica también los porcentajes de vivienda en propiedad / vivienda en alquiler.

Cuanto más rico es el país y sistemas económicos más privados más elevada es la proporción de vivienda en propiedad.

Cuanto más desarrollado es el Estado del bienestar, menor número de viviendas en propiedad existen.



Llegados a este punto, podemos formular la siguiente afirmación:

El problema de la vivienda en España es un problema de **ACCESIBILIDAD** al alojamiento, para un determinado número de sectores sociales, en definitiva un problema de **HABITABILIDAD**. No existe un problema genérico de vivienda.

- El suelo urbanizado en España entre 1985 y 2000 es superior que el urbanizado desde la prehistoria hasta 1985.
  - España es el país de la UE con mayor parque de viviendas: 148 vivs. / 100 hab
  - Zaragoza (283.000 viviendas) el 15,40% vacías: 43.841
  - Zaragoza 1981 – 203.000 viviendas, 2000 – 280.000 (+39%)
  - Zaragoza 1981 – 571.000 habitantes, 2000 – 608.000 (+6,35)
- No faltan viviendas en España.
  - El número de viviendas abandonadas es el mayor de Europa.
  - La actividad rehabilitadora es la menor de Europa.
  - Además, cuanto más crezca la ciudad en extensión más zonas centrales (barrios) acabarán despoblados, depauperados, vulnerables y por lo tanto crecerá la segregación social.

Existe un **PROBLEMA DE ACCESIBILIDAD**, referido ese problema a las dificultades de determinados sectores sociales (más o menos el 35% de la población) para acceder a una vivienda:

- 1) Jóvenes con menores recursos en proceso de emancipación.
- 2) Personas mayores con bajos niveles económicos, en vivienda inadecuada o en mal estado.
- 3) Mujeres con cargas familiares.
- 4) También familias pobres, precarizadas, vulnerables que sobre todo habitan en los cascos viejos o barrios obreros de las primeras periferias urbanas.
- 5) Colectivos de inmigrantes económicos extranjeros.
- 6) Componentes de la comunidad gitana, aunque se ha amiorado con políticas específicas de realojamiento.

- 7) Otros que no alcanzan ni siquiera a los mínimos para acceder a vivienda en alquiler: los “sin techo”, clientes de albergues o centros de acogida.

## Alternativas

Otra política de vivienda es posible, otra política urbana y de ciudad también es posible para frenar los deterioros urbanos y frenar la exclusión residencial, entre otras cabrían estas medidas:

- Apoyo al mantenimiento del parque inmobiliario. Mantener la ciudad existente para frenar la degradación y la segregación social.
- Evitar el despilfarro urbano en nuevas infraestructuras, equipamientos, que provoca la extensión de la ciudad.
- Preservar el patrimonio edificado. La Administración debería comprar edificios existentes para su recuperación.
- Privilegiar la compra de viviendas existentes.
- Fomentar la vivienda de protección oficial de promoción pública y de promoción privada.
- Fomentar la vivienda de alquiler, la vivienda de integración social.
- Hacer efectivo los registros de solares.

*El Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, aprobado por unanimidad por el Ayuntamiento de Zaragoza en mayo y con carácter definitivo por el Gobierno de Aragón el pasado 13 de junio, propone, en concordancia con el plan estratégico para el desarrollo de Zaragoza y su área de influencia, entre sus objetivos genéricos el de*

- *“Propiciar la inversión en las tendencias al deterioro de extensas zonas del centro antiguo y de los barrios que conforman las primeras periferias, mediante políticas de reequipamiento, dotación de servicios y mantenimiento de las viviendas, que aúnen la preservación de su identidad con la mejora de su calidad”, y el de*
- *“Intervenir en el mercado de suelo, con atención a la necesidad de control de los precios...para ello, se considera*

*prioritaria la adecuada gestión de los patrimonios de suelo de las administraciones públicas”.*

*El Plan General hace una apuesta por aunar el desarrollo de nuevos suelos urbanizables con una actuación activa sobre la ciudad histórica y los barrios urbanos consolidados que compense la situación de declive de éstos, en algunos casos de vulnerabilidad, y aproveche en su beneficio parte de las plusvalías generadas en las nuevas extensiones de la ciudad, a través de la cesión de suelos con destino al patrimonio municipal de suelo, cesión que podrá situarse en un barrio de la ciudad consolidada que se determine. El deber de cesión, en este caso, podrá sustituirse por la ejecución de obra nueva o rehabilitación.*

*El Plan General pretende con ello que el desarrollo en extensión de la ciudad permita reducir la congestión de las zonas centrales y propiciar actuaciones de rehabilitación y regeneración de zonas o barrios en degradación.*

## **Datos concretos referidos a Zaragoza-ciudad**

Según el informe de ASF-CARITAS (junio 2001) sobre problema de vivienda y exclusión social en Aragón, el 5% de la población se encuentra en situación de exclusión residencial. El 10 – 15% en situación de riesgo o vulnerabilidad.

Según el Estudio Diagnóstico de necesidades sociales realizado por el Ayuntamiento de Zaragoza (diciembre 2001), el 13% de las familias zaragozanas ( 29.834) viven en condiciones de pobreza (97.536 personas) y el 2,4% de las familias (3.164) en condiciones de extrema pobreza (14.722 personas).

Umbral de pobreza = 986.140 ptas./año (70.439 ptas mensuales)

Pobreza extrema = 439.070 ptas./año (31.362 ptas mensuales)

## **Acciones de la SMRU**

Sociedad pública, capital 100% municipal

## Rehabilitación

El Ayuntamiento pone en marcha en 1989 la Ordenanza para el Fomento de la Rehabilitación, desde ese año ha invertido 2.400 millones de ptas (a las que hay que sumar 800 millones este año 2002).

Durante los 7 primeros años 1989 – 1995 la inversión fue de 292 millones  
1996 – 2002      2.108 millones ( +722% )

Solamente en los años 2000 y 2001 las solicitudes de ayudas para la rehabilitación han supuesto más del 60 % de las solicitudes realizadas en 13 años de vigencia de la Ordenanza, ésta ha extendido su ámbito a toda la ciudad para edificios de más de 40 años de antigüedad.

Se han rehabilitado con estas ayudas (2.400 mill) más de 5.500 edificios de Zaragoza.

Una amplia mayoría de ellos en el Casco Viejo de la ciudad, con especial interés en las áreas de rehabilitación integrada, que son aquellas que han sufrido un mayor deterioro urbanístico, poblacional, socio-económico, etc.

El futuro pasa por intervenir en operaciones de Rehabilitación Urbana en los barrios urbanos consolidados, los llamados barrios tradicionales (Las Fuentes, Delicias, San José, Torrero, etc.) donde ya se ha diagnosticado en parte su situación de declive, de vulnerabilidad social a medio plazo.

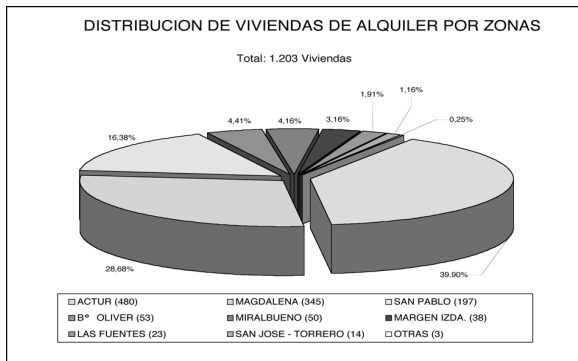
Por último también, en operaciones singulares de rehabilitación integral de edificios completos combinadas con operaciones de realojo temporal (no expulsión) de sus vecinos.

## Programa de vivienda de alquiler

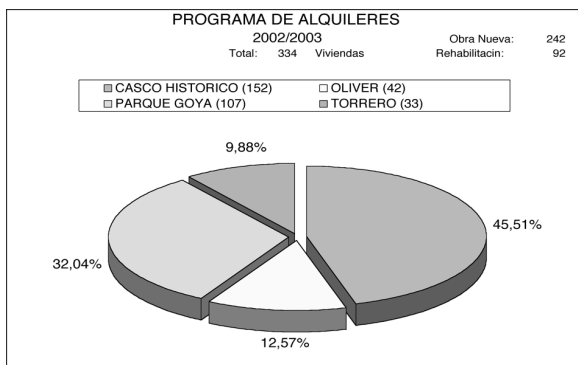
El Ayuntamiento de Zaragoza, a través de la SMRU, construye entre 1989 y 1995, MIL VIVIENDAS DE ALQUILER, que permiten mantener hasta el día de la fecha la mayor oferta social de vivienda pública de alquiler en la ciudad.

La política de construcción de las mil viviendas de alquiler respondió por otra parte a una intencionada política urbana de

recuperación del Casco Viejo de la Ciudad, dónde se sitúan más del 45% de estas viviendas (542).



El programa de las MIL VIVIENDAS DE ALQUILER (en estos momentos son 1.200 viviendas) está siendo en estos momentos ampliado con un nuevo programa (334 viviendas) que retoma e impulsa la construcción / rehabilitación de viviendas para alquileres sociales.



De estas nuevas viviendas en régimen de alquiler, al día de la fecha 197 serán destinadas al programa general de viviendas en alquiler de la SMRU, 66 son viviendas tuteladas para personas mayores, 42 para la Bolsa de Vivienda Joven del Ayuntamiento de Zaragoza y 29 para jóvenes en convenio con el INJUVE.

La SMRU ha iniciado un proceso de revisión de las normas/requisitos de admisión al programa de viviendas de alquileres sociales.

ler. Modificación que entre otros aspectos quiere abordar fundamentalmente:

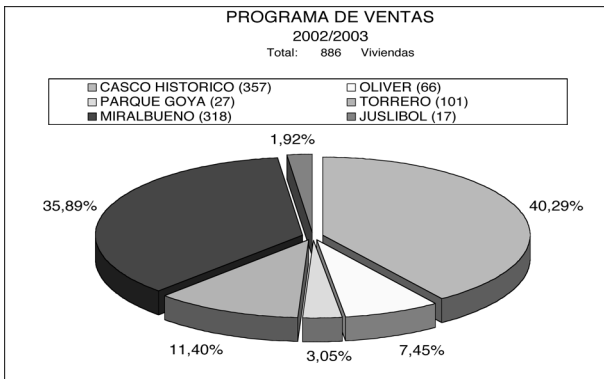
- 1) Elaboración en formato de Reglamento Municipal.
- 2) Simplificar la documentación de solicitud, a través de la firma de Convenios de Colaboración con otras Administraciones (Agencia Tributaria, Tesorería de la S. Social, INEM, IASS, etc.)
- 3) Contemplar soluciones efectivas y reales a las situaciones de excepcionalidad o urgencia en las necesidades de alojamiento transitorio.

### Programas de realojamiento

El Ayuntamiento conjuntamente con el Gobierno de Aragón y Cáritas y la Asociación de Promoción Gitana están inmersos en el estudio de un Plan de Realojamiento de los asentamientos chabolistas actualmente existentes en la ciudad de Zaragoza.

### Promoción de vivienda protegida

El Ayuntamiento de Zaragoza, a través de la SMRU ha optado por la promoción directa de vivienda protegida para la venta para personas o unidades familiares con ingresos inferiores a 5,5 SMI.



Es conocido por otra parte el Programa Municipal de Vivienda Protegida que en un horizonte de los próximos 4 / 6 años pretende el desarrollo de suelos para capacidad de más de 20.000 viviendas protegidas.

## El plan integral del casco histórico

En el marco del PICH puesto en funcionamiento desde el año 1998 la SMRU ha desarrollado por encargo del Ayuntamiento de Zaragoza los siguientes programas:

Edificación de viviendas protegidas de nueva planta: 403 en ejecución o próximo inicio con un importe total de más de 3.000 millones de pesetas (más de 18 millones de euros), entre ellas diez viviendas tuteladas para personas mayores y veinte viviendas en alquiler para jóvenes.

Rehabilitación pública sobre edificios de propiedad municipal: 90 viviendas rehabilitadas con un importe cercano a los 1.000 millones de pesetas (más de 5,5 millones de euros) para destinar al alquiler.

Adquisición de suelo y edificaciones: la SMRU ha adquirido solares y edificios en el Casco Histórico de la ciudad por valor de 686 millones de pesetas desde 1998 (más de 4,1 millones de euros).

Desarrollo de la Ordenanza de Fomento a la Rehabilitación Privada: Consistentes en ayudas económicas a la rehabilitación de iniciativa privada, para el periodo 1998-2001 se han concedido 633 ayudas que ascienden a más de 687 millones de pesetas (más de 4,1 millones de euros) sobre un presupuesto total de inversión en estas obras de rehabilitación de más de 2.000 millones de pesetas (12,5 millones de euros).



## **La exclusión, un tema transversal, un reto para todos**

CARMEN SOLANO CARRERAS  
JEFA DE UNIDAD DE ORIENTACIÓN ESCOLAR  
DIRECCIÓN GENERAL DE RENOVACIÓN PEDAGÓGICA  
DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA  
GOBIERNO DE ARAÓN



# La exclusión, un tema transversal, un reto para todos



Carmen Solano Carreras

La educación es un factor clave de desaparición de excluidos en cualquier sociedad.

Pero no solo la educación. La exclusión y su desaparición debe abordarse con Planes Integrales que incluyan programas de:

- Empleo.
- Vivienda.
- Servicios sociales.
- Salud.
- Educación.

Todos estos programas deben estar impregnados de la participación de los propios individuos excluidos o en riesgo de estarlo.

La exclusión en la escuela puede proceder de distintos factores, dando como consecuencia los que se ha dado en denominar alumnado con necesidades educativas especiales, y que puede originarse por:

- Factores endógenos, en personas con minusvalías físicas, psíquicas o sensoriales, o con altas capacidades y sobredotación.
- Factores exógenos, bien sean económicos, sociales, culturales o de inadaptación en general.

En Aragón se ha abordado el tema del alumnado con necesidades educativas especiales con distintas medidas, recogidas en un Decreto común de respuesta educativa a los alumnos con necesidades educativas especiales (diciembre de 2000), y con dos Órdenes de junio de 2001 que lo desarrollan.

La exclusión en la que se están centrando las jornadas va más dirigida al bloque de alumnos con necesidades educativas

especiales producidas por causas exógenas, es decir a los generalmente llamados alumnos de compensación educativa.

Para todo ello se incide en la obligación de los centros educativos de elaborar Planes de Atención a la Diversidad propios, en los que planteen su alternativa para abordar, de acuerdo con las opciones que las propias Órdenes les permiten (apoyos, desdobles, aulas de intervención educativa específica, etc.) las actuaciones educativas precisas, y la distribución de los recursos de los que dispongan, así como la petición a la administración educativa de nuevo personal de compensación educativa para llevar adelante el Plan del centro.

Hay un apartado específico dentro de la Orden que se refiere al alumnado inmigrante que precise actuaciones específicas de compensación educativa.

Se trata de elaborar en primer lugar Planes de acogida para estos alumnos, incluyendo en su caso aulas de español para los que desconocen nuestra lengua. Los Planes de acogida, al igual que los Planes de Atención a la Diversidad, deben implicar a toda la comunidad educativa.

Desde el Departamento de Educación se está en el proceso de creación de un Centro de Recursos para la Educación Intercultural, (C.A.R.E.I.), que sirva de apoyo al profesorado en métodos, planes, didáctica, currículo, formación, sensibilización, mediación, documentación, y cualquier otra cuestión relacionada con la interculturalidad.

Está funcionando de manera experimental durante este año, y su creación jurídica está pendiente de publicación en el B.O.A.

Esta actuación, como muchas otras, forman parte de un Plan para la inmigración en Aragón, que incluye medidas en el resto de los ámbitos a los que antes aludía.

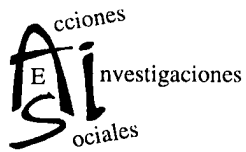
En educación hay medidas de:

- Formación de profesionales.
- Información y acogida en los centros.
- Aulas de apoyo para el conocimiento de la lengua de acogida.
- Actuaciones en el ámbito de la salud en los centros educativos.
- Apoyo a actividades que realicen las Asociaciones de Padres.
- Ampliación de cursos en los centros de adultos de la Comunidad, tanto en el nivel de aprendizaje del español, como de perfeccionamiento en las Escuelas de idiomas.

- Alfabetización específica para adultos de cara a la obtención del carné de conducir como medio de inserción laboral.
- Apoyo a proyectos de innovación de los centros educativos.
- Apoyo al mantenimiento de la lengua y cultura propias.
- Habilitación de fórmulas que permitan la adjudicación de gratuidad de libros y comedor a lo largo del curso.

En éstas, como en todas las actuaciones de las distintas Instituciones, vemos fundamental la coordinación entre todas las partes que estamos en esta batalla. No es posible que, sumados los esfuerzos que se realizan, y sacado el porcentaje de recursos invertidos, éste sea aparentemente elevado, y sin embargo, sigan existiendo bolsas de marginación y exclusión, a pesar de todos los esfuerzos. Pensamos que es tiempo de que, teniendo en la Comunidad Autónoma las competencias de la mayor parte de las materias desde las que es posible incidir, nos sentemos, que es lo que estamos intentando hacer, y caminemos por la misma senda en la consecución de los mismos objetivos.

El esquema de una mesa redonda no permite más amplitud en esta intervención; sólo decir que en estos Programas que hemos preparado, como en todo lo que realizamos desde el Departamento de Educación y Ciencia, estamos abiertos a sugerencias, proyectos nuevos, modificaciones etc. puesto que el objetivo no es hacer lo que a nosotros nos parezca oportuno sino lo que sea mejor para todos de forma que las bolsas de exclusión desaparezcan y vivamos en un Aragón mejor y más solidario.



## **El futuro de los servicios sociales en Aragón**

ALBERTO LARRAZ VILETA  
CONSEJERO DEPARTAMENTO DE SALUD, CONSUMO  
Y SERVICIOS SOCIALES

# El futuro de los servicios sociales en Aragón



Alberto Larraz Vileta

Vivimos en un tiempo caracterizado por la incertidumbre y el riesgo, factores ambos que inciden significativamente en el incremento de la vulnerabilidad social. A esta situación se suma el predominio del mercado y sus leyes, asociado a un “pensamiento único” que, poniéndose al servicio de ese mercado, y abandonando igualdad y la justicia, condena a dos terceras partes de la humanidad a la pobreza y a la exclusión de los avances sociales y tecnológicos. De hecho, voces prestigiosas de la economía mundial reclaman en los últimos años mayor control político, esto es, de la ciudadanía por medio de los cauces democráticos, sobre las grandes decisiones económicas.

Estamos, por tanto, en un momento crítico en el que el debate sobre “lo social” es clave para un progreso razonable y sostenible. Es una discusión en la que los aspectos sociales (educación, salud, empleo, prestaciones...) y los económicos van de la mano. Se trata de recuperar la iniciativa política, la defensa de lo público entendido como “bien común”, a la hora de planificar las políticas económicas (las prioridades de gobierno) que son las responsables de las grandes diferencias que se dan en la vida de la gente, ya que unas buenas políticas económicas redundan en una vida mejor, y las malas la empeoran.

No deberían olvidar esta afirmación lógica quienes creen que el debate social pertenece a los profesionales de la acción social, o quienes se encastillan en la defensa de determinadas políticas sectoriales sin atender a la conexión con otras parcelas de la acción pública, sin considerar que la verdadera política al servicio de la sociedad, y de los más vulnerables de ésta, ha de hacerse desde un planteamiento transversal.

Por otra parte, todos nosotros vivimos en una sociedad democrática, moderna y en expansión como es la aragonesa; en una Autonomía que ha sido capaz en estos últimos veinte años de crear un sistema de servicios sociales que superó la precedente red benéfica y graciable. En el nivel más próximo nos encontramos con retos sociales de envergadura que requieren consolidación de derechos, y flexibilidad y creatividad en las estructuras y servicios que hagan posibles esos derechos a toda la ciudadanía. Por ello, en mi opinión, el futuro de los servicios sociales es abierto, plural y desafiante.

**Abierto**, porque tratamos con personas y colectivos humanos cuyo grado de complejidad impiden las respuestas simplistas y monolíticas. En los últimos años, los profesionales de los servicios sociales, a partir de su trabajo directo con las personas que han de superar dificultades de inserción social, han ido introduciendo el concepto de **“itinerario personalizado”** en muchas de nuestras intervenciones.

Ante la exclusión social en su grado más extremo, o ante cualquier carencia o dificultad en el acceso al bienestar social, estamos obligados a iniciar nuestra labor desde la consideración integral de la persona afectada por esa carencia o dificultad. Sólo de esa manera estaremos respetando su dignidad humana y su categoría de ciudadano. Sólo desde esa consideración procedimental, formulada como itinerario, estaremos dándole la oportunidad de tomar las riendas de su vida, de su incorporación a la sociedad que pertenece y que la necesita.

**Plural**, porque además de la diversidad de los posibles beneficiarios de la red social, también son plurales los agentes que intervienen en ella. Y esta pluralidad va más allá de la dicotomía, frecuentemente manipulada y polarizada al reduccionismo **de lo público y lo privado**. La ciudadanía, tantas veces por delante de las estructuras sociales y políticas, nos demanda la colaboración y la coordinación de los distintos agentes; la optimización de los recursos que invertimos en nuestras acciones; exige de la Administración Pública planificación y garantía de equidad en el acceso, y calidad en los servicios.

Finalmente, el futuro del trabajo en el campo social es **desafiante**. Los datos en nuestra tierra son conocidos por todos: un grado de envejecimiento y sobreenviejamiento muy por encima de la media española; dispersión territorial y desequilibrio de-

mográfico que dificultan, encareciéndola, la prestación equitativa de servicios; un núcleo duro de exclusión social que requiere creatividad y flexibilidad en nuestro trabajo, y en otros sistemas de protección como el laboral; incremento de la inmigración en condiciones de irregularidad; difícil compatibilidad de vida laboral y atención a la dependencia en el seno de la familia (menores, discapacitados y mayores); indicadores preocupantes que asocian pobreza a mujer, niños y jóvenes; y, lo que es más grave, el **descenso en el gasto social a nivel estatal que nos aleja cada año un poco más de la media europea** en cualquiera de sus indicadores. A modo de ejemplo, el gasto en protección social no ha dejado de disminuir en los últimos seis años. Ha aumentado la diferencia respecto al resto de Europa: 27,6% del PIB europeo frente al 20% del PIB español, en 1999.

¿Cómo podemos afrontar ese futuro?

### **1. Un reto que exige consenso: pacto social**

El ámbito de la atención social, aunque reconocido en la Constitución Española, no ha tenido el desarrollo legislativo y financiero de otros espacios de protección social como el sanitario, educativo, de pensiones y de empleo.

España, al iniciar su modernización, no tenía las estructuras civiles de atención social de los países anglosajones. La precariedad del sistema de servicios sociales se manifestaba, en los inicios de nuestra democracia, en una red anclada en la gratitud y la beneficencia.

Las distintas comunidades autónomas del Estado, asumiendo la competencia que la Constitución les delegaba en esta cuestión, han desarrollado legislativa y estructuralmente una red pública de servicios sociales, articulando y mejorando los servicios de iniciativa social y privada. Se puede discrepar en la evaluación de esta red, pero no se puede negar el avance hacia el reconocimiento de derechos sociales que se ha producido en nuestro país, y en concreto en Aragón, a partir de nuestra Ley de Ordenación de la Acción Social de 1987. Desde hace quince años el panorama de la acción social en nuestra comunidad autónoma ha evolucionado significativamente. Ese cambio lo podemos reflejar en las siguientes variables de complejidad:

- La aparición de nuevos desafíos sociales ya citados (envejecimiento, precariedad laboral, incorporación de la mujer al mercado laboral, inmigración, cambios socioculturales en la familia) unidos a los siempre presentes (discapacidad física, psíquica y sensorial; núcleo duro de la pobreza y exclusión).
- Un escaso incremento en la financiación del gasto social, que en España está siendo preocupante, como ya he indicado anteriormente. Esta situación que, denunciamos y seguiremos denunciando los responsables autonómicos, nos obliga a ser especialmente exigentes en la adjudicación de los recursos y en la optimización de éstos.
- La exigencia de políticas transversales que puedan enfrentar la mayor complejidad de las carencias sociales. Con ello, los servicios sociales comienzan a compartir protagonismo con las políticas educativas, sanitarias, laborales, aplicando el prefijo “socio”; de modo que el sistema de servicios sociales no sea subsidiario de los otros sistemas, excepto en casos extremos, y aún en éstos, manteniendo su orientación a la inserción social; es decir, abandonando la concepción de los servicios sociales como el “recogedor” de la exclusión de otros ámbitos).
- La irrupción de la iniciativa social en multitud de ONG, fundaciones y asociaciones de gran pluralidad ideológica y metodológica. Eclósión que ha supuesto un incremento de la participación social, un aporte de humanización reflejado en la proximidad y el altruismo del voluntariado, un cambio en la consideración estatal de lo público, y una riqueza de recursos y más flexibilidad en las intervenciones. Pero, también, ha significado mayor dificultad de coordinación y planificación, cierta precariedad y vuelta a la graciabilidad de algunos servicios.
- Y una paradoja social que nos preocupa de modo especial en los últimos tiempos. Nos hallamos en una encrucijada sociopolítica, en Europa y en nuestro país, en la que se une a una mayor conciencia ciudadana sobre la exigencia de derechos sociales y la necesidad de prestaciones y servicios, a un discurso político que utiliza muchas veces a los sectores más desfavorecidos y el gasto social que éstos generan, para justificar



políticas conservadoras y ultraliberales que alejan esos derechos y servicios no sólo de los excluidos sino de los que se encuentran en franjas de vulnerabilidad social.

Estas y otras variables que no puedo detenerme a considerar en este momento requieren de todos nosotros un esfuerzo suplementario para que esas iniciativas, junto a los planes, decisiones y prioridades que tomemos, no caigan en la solución a corto plazo y, a menudo (no nos engañemos), en el oportunismo electoralista.

En lo social, no sólo hay que atender, tenemos que prevenir. No podemos ir por detrás de las encuestas. Deberíamos generar cultura de derechos para todos, con la consiguiente solidaridad y esfuerzo de los más fuertes.

El ejemplo más claro y flagrante en estos días es el tratamiento político e informativo de la inmigración y del desempleo, con las consiguientes consecuencias de rechazo social. Pero podríamos encontrar la misma situación si analizamos otras cuestiones como los mayores dependientes, la discapacidad, la exclusión, etc., y la proliferación de planes nacionales sectoriales (Gerontológico, de Alzheimer, de Voluntariado...) sin la necesaria financiación que, en lugar de garantizar la acción social y modernizarla, la fragmentan y precarizan.

El debate sobre lo social se está politizando en el peor de los sentidos, cuando lo que necesitamos es debatir las políticas sociales con datos en la mano, con transparencia en los objetivos y con garantías en la ejecución de los planes que se proponen.

El Gobierno de Aragón quiere que sus planes y decisiones, así como la futura Ley de Servicios Sociales de Aragón, nazcan del debate y el consenso social. Sólo así, la política social llegará a todos y no estará sometida al albur de los intereses de grupos económicos y de intereses políticos coyunturales.

## **2. Un reto que pasa por acercar los servicios a la población**

Aragón presenta condiciones demográficas y de dispersión territorial que comprometen el acceso a los sistemas de protección social y que, por ello, requieren un mayor esfuerzo organizativo y económico.

La ley que está promoviendo la creación de comarcas en nuestro territorio es una de las apuestas más decididas para enfrentar el problema sociodemográfico de esta región. Con ella se pretende asegurar la equidad en toda la comunidad autónoma y, en lo que a nosotros respecta, implica descentralizar la competencia en la gestión de los servicios sociales, en la línea de lo que se venía haciendo ya con las administraciones municipales y mancomunales.

Estamos, pues, al inicio de ese proceso y ya han sido muchas las voces que han manifestado su preocupación porque pueda poner en peligro la equidad que, teóricamente, quiere promover.

El Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales, por medio del Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS) está trabajando en los niveles legislativo, administrativo y de planificación con las comarcas recientemente creadas para garantizar que este proceso sea una oportunidad para mejorar de la calidad de los servicios sociales.

Queremos que, en el espíritu de la comarcalización, la gestión de los servicios, al ganar en proximidad gane en calidad, en adecuación a las necesidades de los ciudadanos y optimización de los recursos. Pero, al mismo tiempo, queremos asegurar que el gasto social responda a una planificación que teniendo en cuenta las necesidades sociales, asegure la igualdad de todos los aragoneses y aragonesas en el acceso y percepción de los distintos programas y prestaciones de los servicios sociales.

En esta línea, el IASS ha firmado convenios con las comarcas y está estudiando una reestructuración de los servicios sociales comunitarios que asegure la coordinación de los servicios sociales de base en el nivel comarcal, con las mejoras que esto supondría para los profesionales y, por consiguiente, para sus usuarios.

Tendremos que crear equipos que, además de coordinar el trabajo de los distintos profesionales sociales de la comarca, asesoren a los consejos comarcales de bienestar social en el estudio de las necesidades de su territorio y la propuesta de planes de actuación.

A la Comunidad Autónoma, y al departamento competente en la materia, corresponderá fijar los mínimos en cuanto a servicios y su calidad, garantizar su sostenibilidad e impulsar, me-

diante la carta de compromisos con el ciudadano, los nuevos programas y prestaciones que aumenten la calidad de vida y el bienestar social de los aragoneses.

### **3. Un reto que exige lo público como espacio común y de derechos**

En la primera comparecencia ante las Cortes de Aragón manifesté mi convicción sobre la necesidad de consolidar el sistema público (de la Administración) de protección social en los ámbitos que competen al Departamento: sanidad y servicios sociales. Este convencimiento nace de la constatación de la precariedad de los sistemas públicos y del continuo ataque a que se ven sometidos por la ideología y política neoliberal. De hecho, una de las prioridades del Departamento ha sido consolidar la red de servicios sociales de base, incrementando por nuestra parte un 63% la financiación de dicha red.

Ahora bien, mi defensa de lo público admite la complementariedad de la iniciativa social sin ánimo de lucro en la acción de la Administración. Lo hemos planteado en el borrador de anteproyecto de ley de servicios sociales y lo estamos considerando a la hora de abordar algunos de los retos pendientes de los servicios sociales.

Así lo hemos concretado al firmar recientemente un acuerdo con FEAPS para la concertación de plazas en centros ocupacionales, de día y residenciales para disminuidos psíquicos, de modo que se cubra la demanda de este sector de población. O en el trabajo conjunto entre el IASS y los técnicos de entidades sociales para determinar la cartera de servicios para mayores dependientes y los baremos de acceso a las plazas residenciales y para diseñar el futuro Plan de Inclusión en Aragón.

Europa camina en este sentido. Los proyectos EQUAL son el último ejemplo. Sus agrupaciones de desarrollo requieren del entramado público y privado, reafirman la responsabilidad pública respecto de la financiación y calidad, pero exigen la complementariedad de la administración y las entidades y agentes sociales en la gestión de los distintos proyectos.

A la administración corresponde garantizar los derechos sociales, los mínimos y la calidad de los servicios, asegurar éstos

allí donde sean necesarios, pero también la capacidad de colaborar con otros cuando demuestren calidad y equidad, aporten un valor añadido de cercanía, altruismo y arraigo en la comunidad para sus usuarios.

#### **4. Un reto que exige incremento y optimización de recursos**

Para conseguir lo anterior se necesitan dos líneas de trabajo complementarias: el incremento y la optimización de los recursos. Para ello estamos planteando tres niveles de acción:

#### **5. Coordinación de las políticas y recursos**

En el borrador del anteproyecto de ley de servicios sociales proponemos la creación de una Comisión Interdepartamental de Coordinación de Políticas Sociales. Con ella se podría reafirmar la importancia de los espacios "socio" (socio-sanitario, socio-educativo, sociolaboral) a la hora de fijar las prioridades políticas y presupuestarias del Gobierno de Aragón, así como consolidar el papel de análisis y detección de problemas sociales que tienen los servicios sociales, y que deben informar las políticas y los planes de los otros sistemas públicos de protección.

Entendemos que el esfuerzo de optimización y racionalización de recursos ha de empezar "en casa" para después, por la vía del debate y los consensos, llegar a la iniciativa social y, previa reglamentación, a la iniciativa mercantil.

#### **6. Incremento del gasto social**

A lo largo de los últimos tres años, el Gobierno de Aragón ha mantenido un crecimiento en las inversiones en servicios sociales significativamente mayor al del presupuesto general. Este incremento sostenido ha sido evidente en algunos sectores, así se ha incrementado en un 63% la dotación financiera de los Servicios Sociales de Base o comunitarios; han crecido un 50%

en los programas de ayuda a domicilio; se ha producido un salto inversor en la construcción de plazas residenciales para mayores dependientes; en la concertación de servicios y plazas residenciales para discapacitados; se ha ampliado el servicio de menores e incrementado la dotación presupuestaria para su atención en los SSB, y próximamente se presentará el Plan de Salud Mental con su correspondiente memoria económica...

Además, la colaboración directa con las ONG y entidades sociales, como les he dicho anteriormente, tiene como objetivo complementar y hacer más efectivos los recursos existentes en la actualidad, dotarles de la necesaria sostenibilidad financiera y garantizar la equidad en el acceso a éstos.

## **7. Mejora de la calidad de los servicios**

Para quienes conocen el mundo de lo social, es una preocupación constante la mejora metodológica de los servicios sociales de todo tipo. La tarea que ustedes realizan en el tiempo de prácticas de los alumnos de esta escuela universitaria es esencial en las dos direcciones: ofrecer a los alumnos el complemento necesario a su formación académica y recibir de éstos la actualización conceptual y el cuestionamiento metodológico.

Trabajar en lo social requiere (como en lo educativo y lo sanitario) un plus de humanidad, porque se trabaja con personas que muchas veces se hallan en situación de fragilidad; pero también precisa un plus de formación continuada, porque los problemas sociales son cambiantes, especialmente complejos de resolver y los recursos nunca son suficientes.

No hay que olvidar la creciente sensibilidad ciudadana ante el gasto social. Tenemos que ser eficientes y, en la medida de lo posible, eficaces. Sabemos que trabajamos frecuentemente con personas de difícil o imposible inserción social, pero esto no justifica la ausencia de indicadores de evaluación, de los sistemas de información que den a conocer a la ciudadanía el trabajo y rendimiento de los servicios sociales.

En el Departamento nos preocupa esa mejora de la calidad; está presente en cuantos acuerdos firmamos con la iniciativa social y en la programación del IASS. Creemos en la gestión y

en la calidad, complementos necesarios a las mejoras ya comentadas en cuanto a coordinación y cercanía a la población.

Queda mucho por hacer, pero estamos comprometidos en la tarea de garantizar, por la vía de los hechos, lo que queremos asegurar jurídicamente en la ley de servicios sociales:

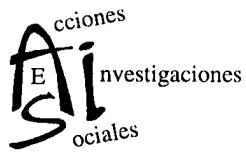
“Garantizar y promover el ejercicio de los derechos sociales en la Comunidad Autónoma de Aragón a través del impulso de políticas no excluyentes en los sistemas de protección social y mediante la regulación del sistema de servicios sociales de esta comunidad autónoma (...) destinados a favorecer el pleno y libre desarrollo de las personas y colectivos dentro de la sociedad a través de la prevención y eliminación progresiva de las causas que conducen a la desigualdad y a la exclusión, así como la promoción de la solidaridad y participación, contribuyendo al logro de una mejor calidad de vida y bienestar social”<sup>1</sup>.

Sólo con el esfuerzo de todos será posible.

Gracias por su colaboración.

---

<sup>1</sup> art.1 del borrador de anteproyecto de Ley de Servicios Sociales en Aragón.



## **La Inclusión y los Procesos de Intervención Social**

JOSÉ RAMÓN BUENO ABAD  
CATEDRÁTICO E.U. ÁREA DE PSICOLOGÍA SOCIAL  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE VALENCIA

# La Inclusión y los Procesos de Intervención Social



José Ramón Bueno Abad

Quisiera, en primer, lugar agradecer a los organizadores del Encuentro por su invitación que me permite compartir con todos ustedes esta charla y al mismo tiempo quisiera destacar la oportunidad de este tipo de actividades, la posibilidad de realizar una vinculación entre el mundo académico, los responsables institucionales de las distintas administraciones y los profesionales interesados en este sector de intervención nos permite acercar y dialogar entre el mundo de la reflexión y formulación teórica y las experiencias directas de nuestro entorno; por tanto mi felicitación personal por poner en marcha este tipo de iniciativas.

En segundo lugar, me gustaría indicarles que trataré de organizar mi exposición en tres grandes bloques de contenidos. En primer lugar, me interesa introducir los elementos referenciales de los conceptos de inclusión desde una perspectiva construida desde la evolución histórica y los cambios sociales. En segundo lugar, trataré de plantear alguna de las aportaciones que desde la Psicología Social Crítica podemos realizar para el desarrollo de la intervención social. En tercer lugar, seleccionaré algunos de los ámbitos de prioridad que según mi opinión van a resultar decisivos para el futuro inmediato, incorporando algunas opiniones personales sobre el futuro de la intervención social en nuestro contexto.

Quiero ya indicarles, desde el principio, que mi opinión no proviene de la mera relectura. Entiendo que la proyección de opiniones, teorías o referencias no es la mera reproducción de contenidos, sino probablemente la interpretación particular que cada uno de nosotros podemos hacer de esas orientaciones e influencias, a este cometido dedicaré mi trabajo en las próximas líneas.



## 1. Los anclajes en el tiempo

Las mentalidades evolucionan, todos lo sabemos. Las modificaciones de las normas, debidas a los progresos técnicos o a la evolución de las creencias religiosas y políticas proclamadas, son constantes. Detrás de estos procesos podemos percibir evoluciones de comportamientos que nuestros antepasados podían considerar como naturales y que, por tanto, nos muestran como una representación construida por la sociedad.

En nuestras sociedades occidentales, hace sólo un siglo, la puesta en cuestión de la supremacía social, moral, jurídica e intelectual de los hombres sobre las mujeres era una desviación intolerable, mientras que hoy es su afirmación lo que parece como impresentable. Otro tipo de comportamientos como el aborto o la homosexualidad eran considerados como una perversión que merecía castigos, mientras que hoy se nos muestra como una reivindicación de identidad personal y un derecho individual reconocido por la legislación. En otros tiempos, la mendicidad era un delito que podía conducir a una situación de trabajos forzados o de pérdida de la libertad, mientras que hoy se reconoce la necesidad de atender a las personas sin techo, a las personas sin hogar. En otro tipo de esferas, como las planteadas a través de la obediencia de los hijos, era un obligación indiscutible y los castigos corporales eran la sanción legítima tanto en la familia como en la escuela, mientras que en la sociedad actual el no respetar los derechos de la infancia es reconocido como un abuso de autoridad que debemos combatir.

De forma contraria, en las sociedades modernas se penalizan comportamientos que, en otros tiempos, eran tolerados e incluso analizados como normales: por ejemplo, ciertas formas de corrupción, ciertas formas de relacionarse con el medio ambiente como la explotación de la caza, la polución ambiental, o la conservación del medio ambiente, etc. Incluso ciertas formas de violencia moral, particularmente las relacionadas con el poder y el uso del cuerpo; por otro lado la evolución de las normas sanitarias lleva hoy a penalizar determinadas prácticas muy extendidas entre la población, como por ejemplo el fumar en los lugares públicos, o la ingesta de alcohol bajo determinadas actividades como la conducción.

Así pues, debemos partir de que los elementos relacionados con los ámbitos de la inclusión social son histórica y culturalmente relativos. Esto supone, que lo que se considera inadecuado o desviado de esas posibilidades de inclusión ha ido cambiando a lo largo de la historia y sigue variando en función de las culturas a las cuales se pertenece. Así mismo hemos de reconocer que éstas son nociones procesuales. Esto significa que no son condiciones absolutas e invariables que permanecen idénticas a lo largo de la vida del sujeto, sino que se pueden adquirir o perder con el tiempo. Finalmente, podemos indicar que los fenómenos relacionados con los procesos de inclusión son constructos multidimensionales, estructurados y planteados desde distintas perspectivas y enfoques.

En los últimos años, las Ciencias Sociales han puesto la cuestión de la ruptura de la relación social, en el centro del debate sobre los mecanismos de inclusión, desde diferentes ámbitos como los económicos, sociales y psicológicos. Se trata de analizar los mecanismos que supone la transformación de los sistemas de relación social en una nueva sociedad, a través de unos parámetros nuevos y de nuevas circunstancias.

Así, en el contexto histórico reciente y en los países desarrollados hemos constatado cómo a partir de la crisis de finales de los años 80 la nueva situación de crisis vivida, a partir del último trimestre del año pasado, ha supuesto que se promueva la readaptación de los sectores productivos en una sociedad y a unos cambios de producción que avanzan a distintos ritmos. Hoy el mundo del trabajo se rompe de forma diferente a otras épocas, afectando a todos los sectores de la producción, aun cuando estos sectores viven de forma diferente una situación a la que podemos incorporar otro factor que va a generar importantes consecuencias en la evolución de la sociedad. Se trata de los cambios de la estructura familiar: rupturas y recomposiciones de las relaciones de convivencia, las situaciones de monoparentalidad, las consecuencias no deseadas del divorcio, la violencia contra las mujeres, o las formas de educar en la actualidad son reflejo de un estado de la cuestión que está haciendo que nuestras relaciones primarias vayan cambiando y transformando su situación. Las propuestas de análisis de esta transformación obedecen a contemplar los cambios de las formas tradicionales de socialización a través de las referencias a

transformaciones institucionales básicas como la familia. Afortunadamente la visión de la estructura cerrada, autoritaria, impositiva de la familia tradicional se ha sustituido por una visión más abierta, pero al mismo tiempo más insegura, con más potencialidades pero también más riesgos.

Asistimos así, a un nuevo ciclo en el que aparecen dentro de los temas sociales algunas cuestiones de nuevas referencias: nueva pobreza, exclusión, dualización de la sociedad, rupturas o fracturas sociales, etc... Y se inicia el debate de la crisis del Modelo de Estado del Bienestar como reflejo de la incapacidad para analizar y abordar estas nuevas circunstancias.

Al mismo tiempo se manifiesta y estigmatiza como problemático un fenómeno que está en el origen del desarrollo económico de los países europeos y que se revela como de importancia fundamental para el análisis de la problemática social: los procesos de inmigración. El desmembramiento del mundo productivo y las transformaciones de los sectores productivos en el final del siglo XX repercuten, en primer lugar, a los inmigrantes o a los/las hijos de estos, lo que favorece el desarrollo desde las Ciencias Sociales de una serie de análisis sobre las consecuencias del paro en las segundas generaciones, y que toman cuerpo en forma de ruptura cultural, de rupturas sociales o de enfrentamiento institucional en esta referencia a la inmigración y al paro.

Así mismo, el debate de relación entre la ocupación y la presencia de colectivos de inmigración se va a ir situando en las agendas de los países con una menor incidencia de la inmigración, en sus experiencias y en su historia reciente; es el caso de la sociedad española y de las repercusiones desde el punto de vista del mantenimiento de la estructura poblacional y los niveles de acceso a empleos no solicitados por parte de la población española. La especialización de sectores productivos entre la población inmigrante en nuestro país es un dato esclarecedor: (Por ejemplo sólo el 0,8 por cien de las personas que están de alta en la Seguridad Social y que se encuentran dentro del régimen de empleadas del hogar son españolas, o sólo el 5,6 de todos los que se encuentran por cuenta ajena en el Régimen Agrario son españoles). Condicionar la integración y la legalidad en función de número de contingente de contratos de oferta de trabajo da cuenta de un cinismo moral e incluso intelectual. La

relevancia del dato de 32.100 plazas ofertadas en el año 2002 da cuenta de la disfunción entre demandas reales de la economía y estructura de control ejercida por el Ministerio del Interior. Ayer mismo, la Federación de Hostelería de Valencia reclamaba la necesidad de contar con más de 2000 personas para atender al sector hostelero en los próximos meses.

Hay un tercer factor que, fruto de esta evolución, agudiza las tensiones por ocupar espacios físicos y propicia un fenómeno de territorialización de la exclusión. Las zonas urbanas del «gueto», consideradas como exclusividad de la tradición social norteamericana, se trasladan e implantan en el ámbito europeo. Las clases medias abandonan zonas que son estigmatizadas como espacios para los que están fuera por el efecto de la crisis, son las Zonas de Atención Prioritaria en Francia, los barrios de las reconversiones industriales de las urbes inglesas, o los barrios de acción preferente en España. En esta perspectiva es donde se visualizan y estigmatizan los problemas relacionados con la seguridad ciudadana y la visión de unos espacios fuera de control.

Desde el punto de vista de su análisis, entiendo que estas evoluciones y transformaciones se producen en un contexto de ausencia de referencias a modelos alternativos, si comparamos el enorme debate ideológico planteado en la época del 68 en el debate del cambio de roles entre los géneros, en el cambio de relaciones sexuales, en las nuevas formas de convivencia y relación con la sociedad que suscitó y propició la presencia de diferentes movimientos sociales (feministas, ecologistas, pacifistas, Hippy, etc.) y los escasos debates y reflexiones ideológicos que se están produciendo en la actualidad sobre este proceso de transformación socio-cultural. Según mi opinión, en las principales orientaciones ideológicas actuales prima el análisis de la impotencia, de la pesadumbre y de la pasividad, pero en otras orientaciones ideológicas la presencia de los colectivos inmigrantes, el aumento de la violencia en la sociedad y la simplificación de los procesos de representación de la diferencia construye una perspectiva ideológica donde la reclamación y exigencia por la seguridad ciudadana se nutre del odio y el rechazo como batalla política.

Probablemente podemos explicar esta situación por el hecho de que las instituciones políticas, los partidos, los sindicatos, las

organizaciones sociales no son capaces de favorecer la presencia de discursos autónomos a sus necesidades organizativas y a sus juegos de poder, no encuentran un discurso ideológico que sea capaz de matizar, o discutir estas consecuencias indeseadas de la evolución y transformación cultural y lo que nos puede resultar más problemático: la capacidad de articular un discurso capaz de proponer algunas propuestas, algunos modelos alternativos en esta evolución.

Como resumen de este apartado, entiendo que debemos hacer una especial mención, por su importancia, a los mecanismos que pueden intervenir en la actualidad sobre las fracturas sociales y en las posibilidades de potenciar la inserción social: en primer lugar al paro y la ausencia de perspectivas para encontrar un lugar de socialización a través del trabajo, en segundo lugar a las formas de violencia como formas de relación y conducta ante las rupturas, en tercer lugar a los mecanismos de consumo como acceso a la personalización y a la creación de las relaciones sociales, en cuarto lugar a la judicialización como forma de expresar el conflicto en las relaciones sociales, y en quinto lugar la influencia de la tecnológica en el desarrollo de las subjetividades personales y en las formas de comunicación y relación social, la creación de una realidad virtual como forma de expresión de las emociones, las rupturas entre el espacio territorial y la experiencia social de los sujetos; esto es, nos une más el participar de unos colores deportivos, o amar una determinada música que la complementariedad y la comunicación con el entorno más inmediato, con las personas y familias que conviven a nuestro alrededor. La volatilidad, la movilidad de informaciones y acontecimientos nos inducen a pensar en el mundo social como un mundo en red, pero que se manifiesta más inabarcable e incluso intransparente. Es más difícil reconocer y ubicar los mecanismos de poder. La complejidad muestra que las evidencias escasean y se hacen más invisibles.

Estos y algunos más son los interrogantes que se nos abren en una sociedad que, bajo mi punto de vista, expresa que la crisis de las relaciones sociales tiene también una dimensión psicosociológica colectiva.

## **2. Nuevos tiempos, nuevos tránsitos**

Nuevos tiempos para rotular una nueva época: Adiós a la modernidad y reconocimiento de la transmodernidad: pensar en la transformación que supone la aparición de las nuevas tecnologías, el tratamiento electrónico de la información, que hace que la fuerza del trabajo como factor de rentabilidad económica está en competición con otros elementos como el conocimiento y la información. Procesos que generan cambios en la subjetividad, se están modificando los modos de subjetivación, la transición entre modernidad y postmodernidad que nos debe prestar atención particular al fenómeno del poder y a sus transformaciones. Como nos dejaba el legado de Michel Foucault, lo propio del pensamiento vivo y productivo es que después de ejercitarse cambia, necesariamente a quien lo ha ejercitado, esto es: pensar, es cambiar de pensamiento.

Formas de subjetivación que contemplan el poder como la capacidad de productividad de nosotros mismos. El poder es básicamente normalizador, muestra la acción declarativa del poder como conocimiento legitimado que nos indica cómo somos y nos indica que debemos caminar hacia «ser normales». Esta visión nos indica que la normalización nos marca un camino hacia la conformidad como un proceso de internalización, algo muy distinto al funcionamiento de la ley que necesita siempre de un mecanismo sancionador, la ley es prescriptiva, esto es: nos indica un camino de cumplimiento o de sanciones por el incumplimiento de dichas acciones.

La construcción de identidades-proyectos que son como embriones posibles de formas nuevas de organizaciones sociales y de instituciones, proceso de subjetivación y por tanto de producción de nosotros mismos que pueden modificar las relaciones sociales para todos y construir hegemonía cultural y política. Abogamos claramente por la priorización de la afirmación de los derechos del hombre por encima de los Estados y de los mercados, estableciendo una centro de legitimidad para los seres humanos. Son las identidades proyectos que dentro del horizonte histórico pueden desarrollar una nueva sociedad producida a partir de valores y no solamente del desarrollo tecnológico y económico de la lógica del individuo y del mercado que caracteriza la dominación en la sociedad de redes.

### **3. Las desigualdades y el paraguas de la exclusión**

En este mundo de construcciones de discursos y lenguajes hay palabras que llenan nuestra memoria de imágenes, de gestos, palabras como solidaridad, bienestar, igualdad; hay también términos que nos transmiten sentimientos y que nos llaman a mostrar capacidad de movilización para tratar de paliar sus efectos, palabras como pobreza, discriminación, marginación, exclusión. Situaciones y contextos en los que resulta difícil quedar como indiferentes, en los que no podemos crear nuestros esquemas de análisis sino más al contrario debemos agudizar nuestros mecanismos para definir con precisión y sacar a la luz lo que se pretende esconder.

Ya que, como certeramente planteaba Bourdieu (1993), los elementos de exclusión no se describen solamente mediante la insuficiencia de recursos y de la pobreza material, sino que además de estas situaciones se trata de desvelar una forma más moderna de la presencia de la miseria, es esa posición en la que las aspiraciones legítimas de todo individuo para tratar de lograr un mínimo de felicidad o el fortalecimiento del desarrollo personal se establece por medio de leyes que se escapan a la persona, los procesos de violencia oculta producida por el veredicto del mercado escolar, de las contradicciones que se producen en el mercado de trabajo, en la limitación de las movilidades geográficas, etc.

En el desarrollo de las potencialidades de las personas, tal como Bourdieu (1979, 1997) nos indica, se combinan no sólo las posibilidades económicas de cada sujeto sino el complemento de que cada persona conlleva un capital social, como conjunto de recursos potenciales ligado a una red de relaciones institucionalizadas y dotadas de interconocimiento e interreconocimiento; un capital cultural desarrollado a través de los aprendizajes educativos y los hábitos creados a través de la escuela como institución, con las expectativas generadas a dicho proceso educativo en el que se sitúan elementos socializadores, pero también de capacitación y comparación social y de control. Y por último, un capital simbólico en el que el ámbito de los medios materiales se proyectan y crean una configuración de como nos reconocemos nosotros mismos, en unas maneras y unas formas vinculadas con las relaciones de dominación y que nos

da cuenta de la interiorización de la dominación con relación a los ejes de fuerza y poder. Un reconocimiento a partir de la posición particular de cada cual, reconociendo que a nuestra posición en el campo social nos corresponde un «habitus» particular, en los términos de la teoría de Bourdieu (1997), es decir un conjunto de disposiciones incorporadas, asimiladas en el curso de los tiempos que nos hacen percibir el mundo y también actuar sobre él.

La exclusión social es tratada como esos términos que convertimos en concepto de aquello que ha quedado fuera, de todo aquello que no está integrado-incluido y que se analiza en la dialéctica dentro-fuera, blanco-negro, nacional-extranjero, normalmente. El término de la exclusión es como una maleta que vamos llenando de artilugios: desestructuración familiar, incapacidad, dependencia, debilidad, en función del tipo de viaje que vayamos a realizar y de quien nos revise la maleta. Pero también para muchos de nosotros, hablar sobre la exclusión es una forma de situar nuestro compromiso con nuestros semejantes y con un ideal ético de igualdad de oportunidades para desarrollarnos como sujetos con capacidad de proyección y de autoafirmación social, tal como nos plantea Touraine (1997).

El reto del análisis de la exclusión es compartir el reconocimiento de la igualdad de derechos y oportunidades, esto es: basarse en el reconocimiento de una ciudadanía social que garantice las posibilidades de forma desigual, porque hay desigualdad, porque hay pobreza y marginación es preciso que se hagan esfuerzos desiguales para desarrollar proyectos de ayuda, de apoyo y de igualdad de resultados. El reconocimiento de la ciudadanía social significa garantizar una intervención social que redistribuye sus esfuerzos para priorizar actuaciones entre los sectores más necesitados y para garantizar que los derechos sociales se obtienen para todos los sujetos independientemente de su religión, origen territorial, lengua, situación económica, nivel educativo, etc.

Pero, hoy, para analizar la exclusión social debemos fijar nuestra mirada de forma global; la primera reflexión que nos debe primar es la perspectiva internacional, valga como ejemplo una reciente viñeta: una persona sentada en la acera solicita limosna, a su lado un letrado recoge escrita la palabra «GLOBALICENME». Hablar de Globalización es casi un tópico, algo que



escuchamos de forma reiterada en los medios de comunicación, pero siempre y casualmente para reflejar las variaciones de la bolsa, las relaciones de unificación de sectores productivos, para hablar de valores de mercado, casi nunca para tratar de los fenómenos sociales como parte de esa globalización. Parece como si los elementos de la pobreza, la desigualdad social, las enfermedades, el acceso a los fármacos para paliar el Sida, el acceso al agua potable o al saneamiento público o la falta de vivienda, de escuelas o universidades, para millones de personas en este planeta fuese un agujero negro, un fenómeno inevitable sobre el que nada podríamos hacer, o como mucho tareas para almas caritativas e instituciones altruistas.

En mi opinión hay que reclamar la globalización como nuevo modelo de interpretar las situaciones de nuestras sociedades, como un arquetipo que posibilite el cambio de época, un tiempo que deber recuperar el concepto de ciudadanía social como base igualitaria, que se reconozca en la vinculación con las necesidades sociales básicas y en los recursos imprescindibles para disfrutar de los mismos. Esta manera de plantear la globalización significa que debemos desplazar la realización de los derechos de la ciudadanía de la localización geográfica a la justificación de los derechos sociales basados en la condición de la persona. La variable del espacio político y territorial ha dominado y condicionado los derechos sociales durante el desarrollo de la sociedad industrial y de la consolidación de los Estado-nación. Hoy se abren etapas diferentes y debemos reclamar y exigir que los derechos de la ciudadanía social sean propios de la condición humana y no según en que Autonomía tengamos fijada nuestra residencia, cuál sea nuestro Estado o de qué Continente estemos hablando.

Hoy, cuando se nos bombardea con las características de nuevos modelos de actuación, nos reconocemos en el mantenimiento por las propuestas de intervención social del equilibrio de las tres P: la «Protección» como reflejo de la evolución institucional desarrollada a lo largo de un siglo de compromisos y avances sociales, las «Prestaciones» como compromiso de actuaciones concretas que pretenden influir en las situaciones sociales y en el desarrollo de las posibilidades de las personas, la «Participación» como reflejo en una implicación activa de los procesos de intervención social.

#### **4. La mirada constructivista sobre la normalidad**

Entender que la globalización, la prioridad en los derechos sociales de subjetivación y mantenimiento de las tres P es la orientación que nos parece fundamental para el futuro inmediato, para pensar la alteridad que releva una actividad de conocimiento, de una manera de ordenar el mundo para comprenderlo, encontrar su sentido y ponerlo en movimiento en acción, construir una identidad de los otros; pensar en la alteridad releva de una actividad de representación de mí mismo y de los otros, es decir de interpretación y de dominio sobre la relaciones de subjetivación.

La internalidad puede ser considerada como el elemento cognitivo que es subyacente al proceso esencial de la reproducción ideológica: la naturalización del entorno social. Los objetivos que se desarrollan sobre la base de considerar que las personas debemos asumir su situación, que seamos autónomos, que tomemos consciencia de nuestras posibilidades, todo esto evidencia un discurso normativo sobre la internalidad. Los procesos de intervención social y la actuación de los servicios sociales son implícitamente procesos de «naturalización del medio social» para la definición realizada desde algunas corrientes de la psicología social.

La comprensión de este proceso de «naturalización del medio social» nos plantea la metáfora del laberinto: de Beauvois y Joule (1994) cuando nos explican que distintas inserciones sociales del sujeto conllevan necesariamente una serie de microobligaciones, microsanciones, microimposiciones que le incitan a desarrollar las prácticas requeridas por esos niveles de inserción. Las sanciones por no desarrollar esas prácticas que la sociedad exige en cada lugar concreto son de baja intensidad, lo que hace que el sujeto tiene el sentimiento de que acepta desarrollar libremente esas prácticas en ausencia de toda coerción perceptible. Se elaboran las correspondientes justificaciones y defensas argumentales de unas prácticas que al ser aceptadas sin una coerción visible, coinciden aparentemente con los que personalmente se desean llevar a cabo y, por tanto, se consideran las más adecuadas. El sujeto elabora por sí mismo activamente la ideología socialmente adecuada y requerida por la posición que ocupa en el seno del entramado social.

La consideración de la normalidad a través de los objetivos de responsabilidad y de autonomía son en realidad normas sociales que son el hilo conductor de la intervención social. Las prácticas de intervención quieren establecer relaciones entre el trabajador social, la familia y las instituciones; estas relaciones corresponden también a situaciones de ejercicio del poder, y, en algunas ocasiones, las prácticas cotidianas en Trabajo Social están sobredeterminando el rol de responsabilidad de las personas en detrimento de una toma en consideración del medio social y de las circunstancias, en la explicación de estas situaciones de problemáticas sociales encuentran su justificación en el ámbito de la atribución interna, y podrían encontrar una solución si se lo propusieran a nivel personal.

Desde el punto de vista de la intervención social prioriza a la persona y por tanto en ese proceso de causas internas, estos valores y en particular los valores de internalización se evidencian a través de los diagnósticos sociales y de sus efectos producidos. Estas normas y valores son construidos independientemente de la personalidad de los profesionales e independientemente de su adhesión personal a la internalidad. Desde la intervención social se conceden los mejores pronósticos para las personas que desarrollan los mecanismos de carácter interno, la norma de internalidad influencia de forma importante las evaluaciones sobre los usuarios y orienta los pronósticos de la intervención social que sobreestiman las posibilidades internas, por oposición a las externas, para poder salir de aquellas situaciones sociales definidas como difíciles.

Esto es, la intervención social no ha nacido de una ciencia, es, sobre todo y en primer momento, un producto de las ideologías carismáticas y más tardíamente políticas. El trabajo de evaluación, de ayuda, de acompañamiento, que desde la intervención y los Servicios Sociales se desarrolla de forma cotidiana alrededor de los sujetos es una forma de ejercicio del poder. El desarrollo de los Servicios Sociales está animado por una doble motivación: la práctica de ayuda requiere de la empatía y la congruencia, pero no se limita solamente a estas cualidades altruistas, de lo contrario los procesos de intervención social serían desposeídos de su utilidad social. La actividad profesional en términos de escucha y de altruismos es singularmente un medio de ejercer el poder, defendiendo el principio de respon-

sabilización, de individualización; la intervención social contribuye al desarrollo de la ideología que sitúa al individuo en el centro y que tendrá consecuencias sobre el funcionamiento de la sociedad y su futuro.

Pero para comprender las lógicas de actuación de los Servicios Sociales y la Intervención Social y para superar esa doble visión es preciso hacerse eco de las posiciones de Touraine (1984) cuando nos indica que las conductas y comportamientos del actor no se relacionan únicamente en su posición dentro del sistema, sino que el actor es productor de sentido. Esta posición nos abre perspectivas para particularizar un objeto dentro de un conjunto más amplio en el que es a la vez el producto y a la vez uno de los productores: un objeto que no podemos reducir a la sola cuestión del Estado, ni la sola voluntad de los individuos, un objeto que contribuye a la reproducción del Sistema Social y que no puede ser reducido a una única función, sino que dialécticamente construye un proceso de transformación social.

Chauvière (1989), define a los Servicios Sociales a la vez como un trabajo material (los derechos defendidos, la atención directa, los recursos utilizados, las prestaciones, etc) y un trabajo discursivo, esto es la enunciación de un cierto número de representaciones y de valores legitimadores; por su parte Autes (1999) sugiere que hay que abordar lo social en tanto que actividad simbólica, es decir menos a través de lo que se presupone sino a través de aquello que enuncia por los actos de lenguaje, ya que formula la posibilidad de abordar la intervención social, en tanto que trabajo de nominación, en tanto que trabajo de puesta en escena, en tanto que trabajo de producción de sentido.

Como indica J. Ion (1998) la intervención social se encuentra confrontada a una formidable paradoja: tiene que crear un lazo de unión social, cuando la naturaleza de esa conexión o relación no esta definida. Como hemos indicado la intervención social no define positivamente las ordenes normativas, las delimita estableciendo la atención y toma en consideración de diferentes grupos y la atención de diferentes problemáticas, pero es haciendo visible estas separaciones que las pone en escena, que les da una representación y fabrica un sentido. En otros términos, la Intervención Social produce representaciones legítimas que au-

torizan los procedimientos sociales de gestión de los márgenes, ya que las representaciones, construyendo un objeto de conocimiento, permiten orientar las conductas y los comportamientos y todo ello nos permite pensar la intervención social como institución, como trabajo institucional de la sociedad sobre ella misma, a través de un trabajo de definición de las distancias.

## **5. Las dimensiones psicosociales en los procesos de intervención social**

En esta gestión de los márgenes, en esa definición de distancias que son producto naturalizado del poder ideológico, de la capacidad de construcción de subjetividades normalizadas, la Psicología Social aporta a los procesos de intervención social una serie de repertorios que pueden conseguir los objetivos de la inclusión. Conseguir los objetivos de inclusión significa promover mecanismos integradores, normalizadores de las diferencias, instrumentos en los que el concepto de integración se opone tanto a la segregación como a la asimilación y donde incluir consiste en una articulación cooperativa de las diferencias. La adaptación y la integración no son un fin en sí mismo, sino un medio para poder realizarse. No se trata de entender solamente la satisfacción de los deseos, sino de plantear la posibilidad de poner en marcha, de transformar algunos aspectos de la realidad exterior, física o social en función de los propios proyectos.

### *5.1. Las Funciones Integrativas y Asertivas en el Proceso de Integración*

Desde las orientaciones de la intervención social hemos reconocido en distintas investigaciones desarrolladas y recogiendo los planteamientos de Tapp (1988) que los mecanismos de inclusión se desarrollan mediante la presencia de dos funciones básicas: la integrativa y la asertiva, que son dos funciones que aparecen conceptualmente como opuestas pero psicológicamente son complementarias para el desarrollo de los mecanismos de inclusión.

La Función Integrativa es la que expresa dinámicamente la parcialización del sistema social. Regula las modalidades de su dependencia en el ámbito en el que participa la persona. Esta función se muestra y manifiesta por la necesidad de pertenencia a los grupos sociales, a la presencia de participación social o bien por los esfuerzos de cooperación con otras personas.

La Función Asertiva es la que nos muestra la expresión dinámica de la totalidad del sistema, regula las modalidades de su Unidad interna y muestra la afirmación de la autonomía, eventualmente en algunos casos supone la defensa de la individualidad, o de la identidad como contraste con los sistemas externos a los cuales pertenece el sujeto.

Para favorecer los procesos de desarrollo de la integración de las personas en el entorno social ambas funciones son necesarias y juegan un rol constructivo. Podemos entender que algunos de los conflictos sociales o de crisis en la situación de integración tienen como posible origen el desequilibrio entre las dos funciones. En ocasiones por una sobrepresencia de la función asertiva, por ejemplo cuando se dan reacciones excesivamente individualistas o necesidades de ambición personal muy exageradas o espíritu de competición con los demás demasiado exacerbado. Pero parece que son las dificultades en desarrollar adecuadamente las actividades vinculadas con la función integrativa las que se vinculan más con las problemáticas de inadaptación, desajuste y con mayores dificultades en el ámbito de lograr las situaciones de inclusión social.

Ambas funciones contribuyen a la integración personal y se vincula a los procesos de socialización. A través de la Función Integrativa los sujetos se implican en procesos como los de inserción e iniciación, adhesión y afiliación, interiorización, apropiación e identificación. Son a través de estos procesos como se hace la pertenencia social a los grupos y entornos sociales. La Función Asertiva supone la capacidad de diferenciación gracias a la cual la persona se sitúa como una totalidad separada de los demás y del entorno; es una manera de diferenciar el sí mismo personal de quien es el otro, pero al mismo tiempo se organizan los sentimientos de unidad personal para reconocerse, de independencia para ser yo mismo y de autonomía personal para diferenciarme de los otros.

Esta Función asertiva promueve dos mecanismos. De una parte, la afirmación egocéntrica o sociocéntrica, esto es los sentimientos relacionados con el orgullo personal, la ambición, la competitividad con los otros, el egoísmo, etc., que se apoyan sobre modalidades socioafectivas de tipo defensivo, y por las cuales el individuo se conforma y define en su identidad negando la identidad de los otros, pudiendo llegar a niveles extremos, al odio destructivo de tipo individual o colectivo. De otra parte, la construcción de una identidad independiente y autónoma dentro de sus decisiones y dentro de sus actos, dentro de las concepciones que él asume o los proyectos que él construye.

### *5.2. Socialización y Personalización*

El sujeto socializándose busca su realización en tanto que persona, y debemos entender que la persona es un acto, una propuesta de realización que se construye y desarrolla en un horizonte temporal concreto. Es un conjunto de acción a través de espacio y tiempo. La persona está unida inseparablemente al presente, es por tanto un sujeto-actor, que tiene iniciativas, que toma posiciones y hace elecciones concretas, que se afirma, se implica y produce, por un juego de acciones y operaciones, por las necesidades de acción en curso a desarrollar. Pero en el desarrollo del sujeto también interviene el pasado, esto es la historia de estrategias de enraizamientos y de continuidad de pertenencias a partir de las cuales se crean los mecanismos de concientización, en la que se toman en consideración o se abandonan semejanzas y diferencias y en la que se vislumbran y orientan «nuevas temporalidades» ya que la persona es acto que se encuentra el sujeto a la búsqueda de un poder, de sentido y valor, de inscripción dentro de una orientación, una perspectiva que se desarrolla mediante la apertura a nuevas relaciones y encuentros con otros y a las vinculaciones y contactos con las instituciones. Las posibilidades de la inclusión se desarrollan sobre la base de hacer compatible y equilibrar los dos procesos básicos de socialización y personalización. A través del siguiente esquema presentamos las fases de ambos procesos:

## SOCIALIZACIÓN

- 1.- Identificación: afectos y defensas.
- 2.- Interiorización: Estilos, imaginarios representaciones y valores.
- 3.- Apropiación, reglas y competencias.
- 4.- Iniciación por el grupo.
- 5.- Inserción reticular: inserción en diversos recursos.
- 6.- Integración social.

## PERSONALIZACIÓN

- 1.- Autonomización, libertad de acción, autocontrol.
- 2.- Concientización, búsqueda sentido, Identificación y espíritu crítico.
- 3.- Estimación jerarquización de Valores.
- 4.- Promoción por el poder.
- 5.- Orientación por el proyecto.
- 6.- Realización de sí mismo.

## 6. La intervención social como propuestas de inserción

El desarrollo de la intervención social adquiere una presencia institucional, obliga a entender de la práctica institucional y cómo ésta se desarrolla desde los distintos parámetros que la misma supone. Así y recogiendo una tradición planteada por corrientes presentes en las Ciencias Sociales desde distintas perspectivas como las reflejadas por Levy-Straus, Moscovici o Touraine, opinamos que no podemos estar seguros de haber llegado a entender el sentido y la función de una institución si no somos capaces de revivir su incidencia sobre una conciencia individual. Como esta incidencia es una parte integrante de la institución, toda interpretación debe hacer coincidir la objetividad del análisis histórico o comparativo con la subjetivación de la experiencia vivida.

Por esta lógica entendemos que cuando desarrollamos acciones desde un proceso de intervención social, estamos desarrollando la percepción del otro. Cuando un trabajador social reconoce una persona en dificultad, se muestra como necesario, en primer lugar, conocerla, comprender su itinerario personal. Es decir, es una manera por tanto de evaluarla; es un proceso de designación social, que trabaja sobre la nominación, sobre la confirmación de la toma en consideración la necesidad de ayuda; es devenir en el futuro a través de esta considera-



ción de ser ayudado como un sujeto asignado a una posible reintegración.

El planteamiento de proceso entre la exclusión y la inclusión se vive como un proceso en el que las necesidades y los valores sociales están presentes. La vulnerabilidad se manifiesta no sólo en lo económico, sino en los ámbitos de la salud, de la situación familiar, de la evolución personal, esto es el desarrollo social para ser persona. La vulnerabilidad se analiza desde la relación de los sujetos con los contextos en donde se muestran, los aspectos materiales y sociales, educativos, culturales, etc. Este proceso de relación entre la inclusión y la exclusión se manifiesta a través de la doble direccionalidad: Una situación de necesidad social es vivida individualmente pero sólo se explica socialmente, y al mismo tiempo, una situación social de desigualdad muestra una situación colectiva pero necesita conocer como se vive para mostrar la comprensión de lo que ocurre. La problemática social sólo se comprende atendiendo al carácter del «Sujeto» como movimiento social en palabras de Touraine (2000).

Cuando nosotros hablamos de personas en situaciones difíciles, hablamos, en primer lugar, de aquéllos en que su capacidad de acción ha sido destruida. Cuando se quiebra el proceso de subjetivación se rompen los lazos y las posibilidades de inserción. Intervenir sobre los discursos producidos como mecanismo «constructivista», se trata de la creación y construcción de espacios de realidad, de compartir a través de la interacción lugares donde se muestra, aparece y produce la interacción, a través de estructuras, programas y actuaciones que juegan el rol simbólico de la visibilidad de la presencia y, por tanto, la contradicción social.

Dedicaremos los próximos apartados a realizar algunos comentarios y propuestas sobre algunos de los espacios de esa visualización en nuestro contexto particular en los que actúan los procesos de intervención social y los Servicios Sociales en particular.

### *6.1. El Territorio*

Los elementos del territorio son fundamentales para el desarrollo de las políticas de inclusión, de una parte la perspectiva de

compactación de los programas y proyectos a desarrollar y de otra el ámbito de la descentralización de competencias debía impulsar una asunción de competencias directas para el ámbito municipal de gestiones como la educación, la vivienda, la intervención familiar o la promoción del empleo. Desde mi punto de vista en el desarrollo de las políticas descentralizadoras se consolidó una vía municipalista en los años 80 que fue frenada y sustituida por un mayor protagonismo de las Comunidades Autónomas que retomaron y asumieron un protagonismo en la gestión directa de los programas de intervención en el final de los años 90.

De cara al futuro se plantea la posibilidad de aumentar la presencia municipal, lo que conlleva un debate sobre la financiación de estas competencias y un reparto proporcional al estilo del 40%-30%-30%, entre las tres administraciones implicadas. Estas propuestas de defensa de una vía municipalista deben ser compatibles con la capacidad de los Gobiernos Autonómicos para desarrollar sus competencias en materias legislativas y de planificación y control de programas y actuaciones. No podemos utilizar según las épocas, intereses y actores políticos en presencia para afirmar el autogobierno contra el municipalismo o al contrario, la propuesta de un aumento de los procesos descentralizadores hacia la gestión municipal debe ser compatible con la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas.

Desde este ámbito territorial, otra de las competencias que debe ser impulsada para fomentar los programas de inclusión son las relacionadas con el acceso a la vivienda; en este sentido y partiendo de las particularidades del caso español debemos constatar una serie de tendencias que influyen decisivamente sobre este tipo de actuaciones. En primer lugar, la mentalidad española claramente decantada hacia la propiedad, paradigma de estabilidad y seguridad para las familias españolas, que supone que en nuestro país tengamos la mayor proporción de propietarios de vivienda de toda Europa; sólo dar el dato de que del total del parque de viviendas ocupadas el 86% son propietarios y, por tanto, el 14% inquilinos en alquiler. A su vez algunas de las tendencias sociales que hemos destacado en puntos anteriores van a influir decisivamente en este tipo de situaciones, por ejemplo una mayor intensidad de la necesidad del crecimiento de hogares con respecto al crecimiento de la población, la po-

blación se estanca pero el número de hogares crece y se hace más reducido por las nuevas opciones que se producen en el ámbito familiar y por el aumento de los hogares unipersonales. Me detendré brevemente en este apartado por la importancia creciente que tienen estas situaciones en el ámbito de la intervención social.

Como estamos constatando en distintos trabajos de investigación que nuestra Unidad de Investigación viene realizando en los últimos meses, comprobamos la presencia de una progresión muy destacada en el número de viviendas en las que vive una persona sola mayor de 65 años, aumentos de aproximadamente el 40% de hogares de estas características en los últimos años en España y una cifra de 35 millones de personas, es decir aproximadamente el 9,7% de los hogares europeos son de carácter unipersonal, con la complementariedad de servicios e intervenciones que suponen este tipo de circunstancias.

Las particularidades de las políticas del territorio y la vivienda relacionadas con la inclusión social nos hacen ser pesimistas. Algunas constataciones como la disminución progresiva del gasto público en esta área o la escasa respuesta de aceptación que han temido algunos proyectos, como los creación de viviendas para favorecer la integración social de colectivos de inmigrantes en pueblos de Andalucía (en una situación declarada por el defensor del Pueblo Andaluz que el 80% de los alojamientos de inmigrantes son infraviviendas; constatar que sobre 42 Ayuntamientos en los que se produce una alta movilidad laboral en Andalucía, la Junta de Andalucía realiza un programa de subvención de proyectos para construir alojamientos para temporeros y sólo 12 ayuntamientos los que muestran un menor índice de movilidad se interesan por los mismos). Estos hechos nos muestran las dificultades para favorecer estos procesos que consideramos básicos.

Para favorecer la integración social se debe tratar de responder a tres circunstancias claramente presentes: En primer lugar, la dificultad de acceso a la vivienda para una parte importante de la población que no dispone de recursos suficientes para acceder a los precios actuales del mercado de vivienda, en segundo lugar, a la mejora de las condiciones de habitabilidad de viviendas antiguas, mayoritariamente situadas en los centros de las ciudades y ocupadas por sectores con bajos recursos eco-

nómicos, en tercer lugar, a la necesidad de incrementar la oferta de alquileres asequibles a la demanda de colectivos emergentes con recursos bajos y situaciones transitorias en sus itinerarios de vida: jóvenes, personas separadas, inmigrantes en sus momentos de llegada e inserción inicial, etc. Desde nuestro punto de vista, las políticas de vivienda son decisivas para favorecer los mecanismos de integración en el territorio y deberían primarse la creación de una oferta de alquileres sociales que sirviera como respuesta efectiva a la movilidad, a la transitoriedad y a las posibilidades de integración social.

## *6.2. Sobre los mecanismos de la Dependencia*

La presencia de la dependencia supone intervenir sobre la discapacidad, la enfermedad mental grave, la enfermedad degenerativa; es ampliar y visualizar el espacio del retraining familiar, superar la exclusiva ubicación en el interior de la estructura familiar de la atención de dichas circunstancias, las situaciones de interiorización de la dependencia, mecanismo mediante el cual se asimila y normaliza la situación; las situaciones de dependencia conllevan en muchos casos los mecanismos de reducción del lenguaje, de ausencia de la conversación, la comunicación y reconocimiento de las formas del habla como proceso de relación social. La intervención social debe asumir que las situaciones de grave dependencia son una de las áreas en las que debe proponer un abanico de posibilidades y de recursos sociales diversos, contemplando las distintas situaciones y probablemente atendiendo a elevados niveles de costes en la puesta en marcha de estos diversos recursos.

Además y dependiendo de las circunstancias y posibilidades de los sujetos, y siempre que sea posible las políticas de intervención ante las situaciones de dificultad, para desenvolverse, deben estimular la participación e implicación de los propios sujetos. Esto es, los mecanismos de inclusión sólo se pueden prevenir a partir de las propias acciones de los sujetos dependientes, desarrollando los mecanismos de autopercepción mediante la capacidad de tomar decisiones, de escoger sobre lo que se desea y de saber llevar ésta a cabo. Es el establecimiento del autocontrol y la autodeterminación en los asuntos de la vida diaria, es la tendencia desarrollada por miles de personas en el mo-

vimiento de «independent Living», un concepto amplio de equilibrio de poder, en el que se produce un movimiento para el cambio en el que el usuario debe tener el control de su asistencia y poder elegir dentro de su situación, no perdiendo su privacidad. Es particularmente necesario en aquellos contextos en los que se produce una grave misnusvalía física.

### *6.3. En la delimitación y establecimiento del concepto de Riesgos*

Se trata de un planteamiento de que los derechos sociales son reconocidos como parte de la sociedad de la protección y donde el papel de la intervención social es paliar y prevenir ese concepto de riesgo social. En una sociedad que genera situaciones de riesgo relacionada con los procesos de socialización en función de los diferentes etapas y procesos de evolución y desarrollo de la persona, situaciones de quiebra que se producen en función de las diferentes etapas evolutivas del sujeto: las drogas, los conflictos psíquicos, la delincuencia, etc. Un concepto de derecho social donde entendemos el reconocimiento de la supervivencia como derecho básico y por tanto desde el planteamiento de reconocimiento a los derechos económicos básicos mediante la consideración de una Renta Básica de Inserción como mecanismo de atención social.

De otra parte, el avance tecnológico y la creación de una representación social de lo científico como panacea nos indica que podemos asistir en el futuro a nuevas situaciones y delimitaciones, concretamente el riesgo de la conformidad genética; hemos de partir de unos derechos humanos fuertes, porque se produce el riesgo de reducir todo al determinismo genético, existe un riesgo de perder el valor de la diversidad, de la diferencia, los discapacitados contribuyen a la historia. Todos tenemos deficiencias genéticas, yo les puedo asegurar que tengo deficiencias genéticas que me impiden producir una determinada cantidad de una proteína y que me ocasiona problemas con el hígado, o tengo un problema genético que me ocasiona una sordera al convertir mis cartílagos en huesos y me obliga a llevar aparatos para poder escuchar y comunicarme con los demás. Todos tenemos mutaciones o deficiencias genéticas, pero para poder conocerme será necesario que yo me exprese y pueda

decir quien soy, cuáles son mis necesidades y deseos, cómo vivo y me relaciono, etc. Hoy el riesgo del avance científico es la posible configuración de un determinismo genético, que trate de explicar y paliar las deficiencias psíquicas, las enfermedades mentales, las discapacidades desde el mito del discurso de la ciencia; hay que combinar unos fuertes anclajes de los derechos humanos con las perspectivas de investigación y de análisis sobre la caracterización de los sujetos.

Esta visión de la delimitación de riesgos se expresa también en los riesgos de flexibilidad y efecto dominó: lo que en otras situaciones podía contemplarse como actuación mutua (trabajo, las pensiones, sanidad, familia, etc.) puede ser ahora contemplado como riesgo mutuo. El trabajo se precariza, las bases del Estado social se resquebrajan, la trayectoria normal de las personas se fragiliza, se pronostica la precariedad para los jubilados del futuro, los presupuestos se reducen o tienden al coste 0 y se ven dificultades para financiar el aumento de los servicios de intervención social.

Por todas partes se demanda hoy flexibilidad. Dicho de otra forma, hablar de riesgos en nuestros contextos es denunciar un sistema que prima y favorece que los empresarios pretendan poder despedir a sus empleados con más facilidad; una flexibilidad que también puede significar traspasar la delimitación de los riesgos del Estado y las empresas al individuo y a su entorno más inmediato.

#### *6.4. Sobre el ámbito del capital simbólico*

En las sociedades modernas el nivel medio de la educación ha aumentado considerablemente, lo que hace que la fosa entre los instruidos y los otros se amplíe. Si sólo el 20% de la población menor tiene estudios medios, no importa mucho no llegar a ese nivel, ya que el 80% de la población está en la misma situación, pero si ocurre lo contrario, que el 80% de la población tiene estudios medios, ya importa algo más estar en el 20% que no ha llegado a ese nivel. Los niveles de competitividad y de supra formación alteran las posibilidades de acceso al mercado de trabajo. Si no conoces los números y las operaciones formales básicas tendrás dificultades para trabajar en un supermercado o en una gran superficie. Hoy la experiencia y los meca-

nismos de especialización se convierten en un factor de acceso al trabajo, es lo que denomina Rosanvallon (1995): tener un capital de inserción que no es solamente tener diplomas sino también tener experiencia adquirida, de tener un saber hacer social. Es el reconocimiento que Touraine (2002) ha mostrado como uno de los componentes más sólidos que podemos encontrar en el pensamiento sociológico de las teorías de P. Bourdieu, el reconocimiento del capital cultural; es indiscutible que juega un papel complementario al capital económico dentro de la determinación de la posición social.

Para intervenir sobre estas situaciones, la intervención social debe desarrollar nuevos tipos de intervención de reequipamiento de los sujetos y de los individuos. Estas nuevas formas de intervención deberían estar más dirigidas a los objetos centrales desde el punto de vista educativo, porque ellas están más cercanas a cada uno; las políticas de intervención social no deben ser simplemente políticas de redistribución monetaria, sino políticas de equipamiento intelectual y de reducción de la precariedad. En este sentido, el reconocimiento de accesibilidad a la formación desde una estructura institucional universal debe recuperar el sentido de la igualdad de accesos y el peligro que, según nuestra opinión, se debe eliminar, es la especialización de redes y recursos educativos en función de los diferentes grupos sociales. De forma clara estamos encontrando en nuestras investigaciones una especialización y una conducción de la oferta educativa: una escuela pública cajón de sastre, que para todo debe servir: socializar, integrar, formar, etc. y que sirve para identificar y estigmatizar y una escuela concertada que se asume en el proyecto educativo, en el establecimiento de redes de intercambio cultural y en un proceso de distinción y otorgamiento de capital simbólico. En este sentido, podemos apreciar además cómo la escuela muestra su debilidad y pérdida de influencia institucional en beneficio de otras fuentes de socialización y personalización que son particularmente potentes, y nos estamos refiriendo a los medios de comunicación.

En este sentido, la estructura de intervención social debe contemplar la transformación de estos mecanismos de socialización y promover una capacitación del capital simbólico a través de los medios de comunicación de masas; los procesos de inclusión se manifiestan y promueven a través de los medios, el

capital simbólico y cultural hoy se juega en la oferta y consumo del medio. Nuestra forma de situarnos y elegir entre la oferta mediática es el principal medio de capitalización cultural del siglo XXI.

### *6.5. En el ámbito de la producción laboral*

La dinámica del trabajo, la constatación de que estamos en la perspectiva de la reducción del tiempo vital dedicado a la producción laboral, los múltiplos de 48 horas al múltiplo de 36, lo que el trabajo está evolucionando en los últimos treinta años es una disminución de sus actividades (48 semanas, 48 horas de trabajo a la semana, con una producción de 100 mil horas de trabajo a lo largo de una vida productiva completa hasta la jubilación, hacia una reducción, hacia el múltiplo de 40 semanas, con 40 horas de trabajo o hacia el múltiplo de 36 semanas de trabajo y 36 horas a la semana).

Nos podemos encontrar con que hay menos trabajo para repartir y, por tanto, menos posibilidades de desarrollar la actividad de la ocupación, lo que ocasiona que se disminuyen las potencialidades del trabajo como proveedor material y aumentan las posibilidades del trabajo como proceso de subjetivación: reconocerse por uno mismo, ser identificado por los demás, lograr un estatus de relación social, establecer vínculos de comunicación social, tal y como hemos reconocido en Bueno Abad (2001b).

Hay que tratar de combinar las posibilidades del Trabajo con la disponibilidad del tiempo material en la elaboración de nexos sociales: en primer lugar internos, mediante la mayor atención al entorno familiar, dedicación a las actividades educativas de los miembros de la unidad familiar, atención a los miembros más vulnerables de la unidad familiar cuando la familia se rompe, más dedicación a un concepto de vida saludable en el que se dedica más tiempo para actividades de deporte, de ocio, cultural, ampliando las posibilidades de los capitales simbólicos, etc.

En segundo lugar externos, mediante la atribución de esfuerzos para ampliar el sector productivo creando nuevas figuras profesionales e instituciones de intervención que se vincule con el acompañamiento, y con los apoyos a la dependencia, traba-



jos que movilizan dos esferas directas en los procesos de inserción: la esfera material concreta mediante el apoyo de la vida diaria, la ayuda a domicilio, los recursos vinculados con los centros de día, los centros de rehabilitación o inserción, situaciones críticas que requieren del apoyo institucional o de acompañamiento, y la esfera simbólica mediante la creación de espacios de encuentro, lugares de visibilización y comunicación y de relación con el entorno social.

En el análisis de los mercados de trabajo tener una receta para garantizar el pleno empleo es ejercicio de dificultad. Es cierto que a la sociedad moderna de mercado no le falta trabajo, pero se puede decir que estamos contemplando el final de la sociedad de pleno empleo en el sentido clásico, en el que fue inscrito como principio básico de la política tras la II Guerra Mundial en las Constituciones de las sociedades europeas y de la OCDE. El pleno empleo significaba tener trabajo normal, que cada uno aprendía una profesión que ejercía durante toda su vida quizá cambiando una o dos veces de empleo, una actividad que le proporcionaba la base de su existencia material. Hoy, sin embargo, nos encontramos ante una situación totalmente diferente, pues la tecnología de la información ha revolucionado la forma clásica del trabajo. El resultado es su flexibilización; el trabajo es desmembrado en sus dimensiones temporales, espaciales y contractuales: trabajos sin contrato, trabajos que se hallan en esa zona gris entre trabajo informal y desempleo. En el centro de los sistemas laborales también aparece ahora el sentido del riesgo.

#### *6.6. En el ámbito de la Personalización y el Tiempo como mecanismos reguladores del desarrollo y la memoria*

Partimos de una idea de compartir un tiempo, unos momentos, podemos disfrutar de una idea relacionada con la temporalidad, controlar la visión de provisionalidad, el concepto de momento de vida y momento de muerte, como desaparición, por tanto de la idea de «finitud» de estar al lado de otros y de valorar esa posibilidad como algo positivo. En algunos acercamientos teóricos se ha reconocido que la intervención social ha surgido como un mecanismo compensador del tiempo de muerte Boutanquoi (2001), una dialéctica en la que los interventores so-

ciales se constituyen en acompañadores del duelo, en promover una identidad de la negatividad como justificación social Carretero (1997).

Cuando hablamos de historicidad estamos reflejando la importancia que en los procesos de personalización tiene el factor tiempo y queremos decir que el tiempo se vive de diferentes maneras. Nos interesa reflejar en este sentido la triple perspectiva del tiempo de la personalización como tiempo lineal, el tiempo cíclico y el tiempo en espiral.

Intervenir sobre la vivencia del tiempo como una sucesión lineal que pone el acento en el desarrollo de secuencias temporales, en fases del desarrollo de la vida de una persona, que tienen como función la de encontrar o reencontrar un orden lógico de sucesión a partir del cual puedan ser descritos, clasificados o integrados las vivencias de esa personalización.

El tiempo presentado a partir de un mecanismo de repetición como un tiempo cíclico, es en la repetición como acompasadora de la sucesión de acontecimientos, es buscar aquello que se repite, reconocer los ritmos, las regularidades que se presentan y cómo se produce esa repetición en el desarrollo de las personas, que nos permiten conocer determinadas circunstancias en un proceso de intervención social.

La visión del tiempo desde una perspectiva de complejidad como espiral, los dos mecanismos anteriores serían en el primero la linealidad y por tanto la sucesión, en el segundo la repetición y por tanto la constancia y permanencia de determinadas circunstancias. Con esta tercera perspectiva se añade una nueva que será las transformaciones de las circunstancias de personalización. A las regulaciones sincrónicas, esto es a los mecanismos de personalización que se repiten y mantienen, se añaden las regulaciones diacrónicas, esto es el desarrollo de circunstancias evolutivas de la persona que van cambiando, que van haciéndose diferentes y que van ocasionando una mayor complejidad creciente y van implicando un cambio lento de los procesos de personalización.

Esta visión del tiempo nos indica que debemos definir y entender este proceso como la búsqueda de un poder, de un dominio sobre objetos del entorno, pero también sobre el sí mismo y del «otro», la personalización es un esfuerzo por significarse y crear valores, implica un proceso de diferenciación crítica de su-

perar alienaciones e impotencias, de favorecer la objetivación de las dependencias y los conflictos.

## **7. Propositiones y contradicciones, algunas incertidumbres para el futuro inmediato**

Tal y como hemos recogido en Bueno Abad y Zaragoza Pascual (2001a) el análisis de la Intervención Social se puede entender en una presencia de luces y sombras, en unas situaciones en las que los elementos del trabajo y el mundo de la producción se transforman y cambian; nuestra opinión es que desde el punto de vista de la intervención social son fundamentales y básicos los espacios en el mundo laboral para la participación y el compromiso civil de los ciudadanos, cuanto más problemática se plantea la situación en el ámbito de la producción, tanto más creativos deben ser el Estado y los ciudadanos para destacar el protagonismo del ámbito del trabajo en la intervención social.

Cuando las alternativas ideológicas que presiden los discursos del poder construyen una entelequia de la «Sociedad del Bienestar» como contrapunto a la experiencia histórica de los modelos del Estado del Bienestar, queremos destacar que, según nuestra opinión, la respuesta es si la intervención social desarrollada debe servir exclusivamente para la consolidación de la «Sociedad del Malestar Social». En las necesidades de cohesión social de nuestra experiencia cercana, lo negativo no está en la presencia de un Estado que interviene, sino probablemente en la falta de Estado, esto es, en la falta de programas y esfuerzos económicos para desarrollar una actividad institucional y no abandonar la responsabilidad pública en un concepto abstracto.

Desgraciadamente, según nuestra opinión, lo que hoy se produce es un proceso de retroceso del modelo de «Beveridge» al modelo de Bismarck, las políticas de coste 0 en los presupuestos, la financiación directa e incluso con superavits entre los gastos de seguridad social y el pago al desempleo. La perspectiva de entender la intervención social bajo el requisito imprescindible de «ocupar un lugar en el mercado de trabajo», convierte la

perspectiva de la intervención en un concepto de mera ayuda social y como algo residual.

Así, me gustaría apuntar que recordemos los elementos de nuestra situación de partida, ya que ésta no ha sido ventajosa: el peso de los años de autarquía, mientras en la mayoría de los países de la Comunidad Europea se desarrollaban políticas de expansión de la protección social, supone un nivel de partida de clara situación de desventaja que cuesta mucho tiempo y muchos esfuerzos para poder cambiar.

Desde el punto de vista de la justificación de la intervención social nos interesa resaltar los datos que año, a año, van mostrando un esquema comparativo en el que aparece nuestra relación con los esfuerzos inversores destinados a la protección social en España. Por ejemplo, si analizamos los gastos de protección social por habitante en Euros dentro de la Comunidad Europea (Datos de la Oficina Eurostat) podemos constatar que se confirma la situación de nuestro país en el antepenúltimo lugar: nuestro país destina a estos gastos menos de la mitad de la media Europea (2.412 ECUS por habitante en España, 4925 ECUS por habitante de media en Europa, algunos países del norte de Europa duplican y triplican esta proporcionalidad 6158 ECUs por habitante en Francia, 6.645 ECUs en Alemania, o los 8.494 ECUs de Dinamarca). Los datos, como le gusta decir a nuestro máximo dirigente político, son tozudos: España gasta en protección social la mitad de la media Europea.

Estos datos van a incidir de forma directa en la influencia que, para los procesos de intervención social, tiene la ausencia de los programas institucionales vinculados con la protección social de la familia. Esta falta de programas institucionales, se acompañan con una tradición cultural en la que se produce una mayor responsabilización de la familia y una mayor presencia de las aportaciones de la familia al sistema de Bienestar Español, que han paliado los efectos negativos de las altas tasas de paro, la atención directa de los ancianos, o de las personas incapacitadas y dependientes. Como los estudios del equipo de sociólogos coordinados por Pérez Díaz (1998) han dejado claro: la familia ha sido durante este periodo un colchón de amortiguación de las consecuencias de la problemática social.

De otra parte, en el último periodo de los años noventa asistimos a la presencia de una voluntad liberalizadora, en la que se

afirman ideas de mayor respeto al individuo, a la libertad para elegir, a buscar más eficiencia de gestión. Es para la Comunidad Valenciana el momento de la aprobación de la segunda Ley Autonómica de Servicios Sociales en 1997, que va a significar la apertura de los procesos individualizadores y privatizadores. Este tipo de prioridad se extiende de forma más general, cuando podemos contemplar cómo se acaba trasladando por diferentes mecanismos la gestión de lo social a entidades privadas: procesos de privatización de hospitales en Valencia, concertación de colegios privados de élite, gestión de Residencias por empresas privadas, combinando el mismo con la creación de un mecanismo de financiación a través de la individualización de las prestaciones: ayudas cheque-económico para el pago de procesos de intervención, pago de bonos individuales para la prestación concertada con profesionales privados, etc.

Es una etapa abierta que no tiene una absoluta coherencia entre los diferentes territorios y gobiernos que la ejecutan, pero que manifiesta una tendencia claramente enfocada hacia la liberalización y la optimización de los recursos sociales y que va a significar el traslado hacia el sector privado de una nueva área de gestión. Bajo mi punto de vista se trata de la creación de una colonización del sector de los Servicios Sociales dentro del sistema de gestión del mercado. Hace unos días leía un libro de Trabajo Social, en el que una trabajadora social explicaba su experiencia como profesional ejerciendo el ejercicio libre de la profesión y destacaba la capacidad del Mercado por descubrir y ocupar los espacios de negocio dentro del ámbito de la producción de Servicios. Bajo mi punto de vista, en la fase actual, los responsables de algunas Administraciones de Servicios Sociales están mostrando, indicando y facilitando al mercado su llegada a la gestión de los Servicios Sociales. La colonización es la creación dirigida, apoyada, y subvencionada de un área de gestión nueva para determinadas empresas con vínculos de confianza y de intereses compartidos con determinados sectores políticos de nuestra sociedad.

Mi opinión es pesimista; creo que están puestas las condiciones para resquebrajar y asistencializar los niveles universales de la intervención social y para liberalizar, individualizar y privatizar las potenciales demandas de cohesión social. Para contrarrestar esta opinión y a fuerza de buscar algunas perspectivas

alternativas me reafirmo en una visión más activa del concepto de ciudadanía, no se trata solamente de reivindicar unos derechos sociales, se trata de opinar, de influir, de actuar, de exigir, de organizar alrededor de esos derechos. Esto es, cuando hablamos de «visión más activa» es reconocer la potencialidad «del otro», reivindicar la necesidad de la interacción como mecanismo de acción, aun cuando esa acción no sea la que nosotros esperamos; la intervención de asistencia en los derechos sociales se basa en la potencialidad de la identidad, la tuya y la mía, y estas posibilidades de acción para el sujeto deben estar garantizadas y manifestadas en el compromiso de las instituciones públicas en su realización y desarrollo. Paradójicamente, las incertidumbres de la lucha contra la exclusión están en cómo hacerlas posible, cómo instrumentalizarlas a través de ayudas, prestaciones, programas, recursos sociales, sin perder su carácter activo y su aceptación de la diversidad cultural y el desarrollo de la autonomía personal. Quizás para el final deberíamos plantear alguna de las afirmaciones de Daniel Bensaid (2001) cuando nos dice: no sabemos reconciliarnos con el orden del mundo así como funciona, es más urgente que nunca, sin la certeza de lograrlo, tratar de cambiarlo antes de que nos aplaste.

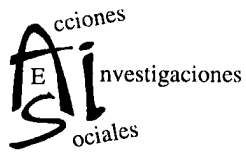
## Bibliografía

- AUTES (1999): *Les paradoxes du travail social*. Dunod. Paris.
- BEAUVOIS, J.L., JOULE, R. (1994): *Traité de la servitude libérale*. Dunod. Paris.
- BENSAID, D. (2001): *Les irréductibles: théorèmes de la résistance à l'air du temps*. Textuel. Paris
- BOURDIEU, P. (1979): *La distinction. Critique sociale du jugement*. Minuit. Paris.
- BOURDIEU, P. (1993): *La misère du monde*. Seuil. Paris.
- BOURDIEU, P. (1997): *Méditations Pascaliennes*. Seuil. Paris.
- BOUTANQUOI, MICHEL (2001): *Travail Social et pratiques de la relation d'aide*. L'Harmattan. Paris.
- BUENO ABAD, J.R.(1991): *Hacia un modelo de Servicios Sociales de Acción Comunitaria*. Popular. Madrid.

- BUENO ABAD, J.R. (1992 a): *Los Servicios Sociales como sistemas de Protección Social*. Nau Llibres. Valencia.
- BUENO ABAD, J.R. (1996 a): "Estudio longitudinal de la presencia de la mujer en la prensa escrita". *Cuadernos de Psicología Comunitaria*. Universidad de Valencia.
- BUENO ABAD, J.R. (1996 b): "La presencia de los servicios sociales en la prensa escrita". *Cuadernos de Psicología Comunitaria*. Universidad de Valencia.
- BUENO ABAD, J.R. (1997): "Exclusion et intervention social". *Programa Sócrates- Erasmus*. Universidad de Valencia.
- BUENO ABAD, J.R. (1998): "Les Representations sociales de l'inadaptation". *Memoire Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales*. Paris.
- BUENO ABAD, J.R. (1998): "Retos y desafíos para la Intervención Psicosocial". *Informació Psicológica*, Nº 67. Colegio Oficial de Psicólogos.
- BUENO ABAD, J.R. (1999): *Psicología Social para trabajadores sociales*. Gules. Valencia.
- BUENO ABAD, J.R. (2000): "Servicios sociais como elementos de calidad de vida: paradoxos para o futuro". *Cadernos de Psicoloxía*. Colexio Oficial de Psicólogos-Galicia.
- BUENO ABAD, J.R. (2000): "Concepto de Representaciones sociales y exclusión". *Acciones e Investigaciones Sociales*. Nº 11.
- BUENO ABAD, J.R. (2000): "Retos e incertidumbres ante la exclusión social". *Crónica de la Solidaridad*. Nº 42. .
- BUENO ABAD, J.R. y ZARAGOZA, P. (2001 a): "Los Servicios Sociales Municipales. Luces y Sombras de un sistema". *Cuadernos de Investigación de Psicología Comunitaria*. Universidad de Valencia. Reproexpres Ediciones. Valencia
- BUENO ABAD, J.R. (2001 b): "Sujetos de la precariedad: los riesgos de la fractura social". En: *I Jornadas Provinciales sobre el Desarrollo Local*. Valencia. Ayuntamiento de Vinalesa.
- CARRETEIRO, M.T. (1997): *Identité et exclusion social*. L'Harmattan. Paris.
- CASTEL, R. (1995): *La metamorphoses de la question social*. Fayard. Paris.
- CHAUVIÈRE (1989): "La volonté d'intervenir". *Informations Sociales*. Nº 1.

- DECONCHY, J. P. (1992): "La experiencia en medios sociales naturales: dilemas, articulaciones y proyectos". En *Páez et al. op. cit.*
- DE RIDDER (1997): *Les Nouvelles Frontières de l'intervention sociale*. L'Harmattan. Paris.
- DESRUMAUX-ZAGRODNICKI, P. (1998): *Manuel Pratique en Travail Social*. Gaetan Morin. Paris.
- DUBAR, C. (1994): *Travail et pertence professionnelle*. Sciences Humaines. Paris.
- ION, J. (1998): *Le Travail Social au singulier*. Dunod. Paris.
- MUSITU, G. BERJANO; E. BUENO ABAD, J.R. y GRACIA, E. (1992): *Intervención Psicosocial: experiencias y programas*. Popular. Madrid.
- PAEZ, D. (1992): *Teoría y método en Psicología Social*. Anthropos. Barcelona.
- PAUGMAN, S. (2001): *Integration professionnelle*. Sciences Humaines. Paris.
- PÉREZ DIAZ, V. (1998): *Familia y sistema del bienestar: la experiencia española con el paro, las pensiones, la sanidad y la educación*. Fundación Argentaria-Visor. Madrid.
- ROSANVALLON, P. (1995): *La nouvelle Question Sociale*. Seuil. Paris.
- TAPP, P. (1988): *La Société Pygmalion*. Dundod. Paris.
- TOURAINÉ, A. (1994): *Qu'est-ce que la démocratie?*. Fayard. Paris.
- TOURAINÉ, A. (1997): *Pourron-nous vivre ensemble?* Fayard. Paris.
- TOURAINÉ, A, Khosrokhavar, (2000): *La recherche de soi. Dialogue sur le sujet*. Fayard. Paris.
- TOURAINÉ, A. (2002): "Le sociologue du peuple". En *L'oeuvre de Pierre Bourdieu*. Sciences Humaines. N° Hors Serie. Paris.
- WIEVIORKA, M. (1997): "Un Triple défi pour le travail social". En *De Ridder, op, cit.*





# **Plan de Acción Social para Españoles Carentes de Recursos Económicos en Argentina**

PATRICIA DANIELA DÍEZ  
TRABAJADORA SOCIAL

# Plan de Acción Social para Españoles Carentes de Recursos Económicos en Argentina



Patricia Daniela Díez

## Marco histórico social del ingreso a Argentina, de población residente oriunda de España

*Sepan en España que aquí, con el más sincero y hasta fanático patriotismo, conservamos la ilusión de la Patria, anhelando el día en que, como realidad, se acerque a nosotros, o para palparla vol - vamos a su seno, si fuese quimera o blasfemia este ideal de con - substanciarla en la hostia de trigo americano que nuestro sudor fe - cunda, brotado de la tierra que amasó con su heroica sangre y donde nuestros arados, escoplos, metros, básculas, plumas y ro - tativas le brindan en el día, mayores triunfos e influencia que en otras épocas le ofreció la espada.*

*Justo S. López de Gomara<sup>1</sup>*

Para el análisis de la situación de la inmigración española en Argentina, se realizará una breve referencia a la situación histórica, prestando mayor atención al último siglo, dado que ello nos permitirá una aproximación a las características de los inmigrantes que hoy viven en el país.

Entre 1853 y 1950, más de dos millones de Españoles emigraron a la República Argentina, siendo en proporción decreciente oriundos de Galicia, Cataluña, Asturias, y otros.

---

<sup>1</sup> Justo S. López de Gomara. «Un gran problema español en América. Vida política del emigrado: su acción y trascendencia». Buenos Aires, 1915.

Cantabria, Castilla-León, Valencia, La Rioja y Aragón, alcanzarían su pico migratorio recién en el siglo XX<sup>2</sup>.

En el siglo XIX y principios del siglo XX, el origen de la población mencionada era fundamentalmente rural y agrícola -el 60%-, y en segundo lugar quienes no tenían profesión u oficio reconocido.

Argentina, por su parte, contaba con un nivel creciente de urbanización. Gran parte de los migrantes españoles se establecieron en las ciudades, dedicándose al comercio, principalmente pulperías y almacenes.

El proceso de consolidación de la Comunidad Española en Argentina, se encontró permanentemente teñido de ritos culturales, tanto en el caso que la identidad fuera asociada a lo nacional (España) o lo regional (Galicia, Cataluña, Asturias, etc.) Los mismos se formaron a través de una fuerte estructura asociativa basada en costumbres comunes, marcando a la vez una identidad y una diferencia<sup>3</sup>. Una de estas primeras asociaciones fue la Asociación Patriótica Española -1886-, oficiando como federación de sociedades españolas durante largo tiempo<sup>4</sup>. Es de destacar que en la actualidad muchas de las mismas siguen operando en la Argentina, encontrándose entre ellas el Hospital Español, Asociación Patriótica y Cultural Española, y la Federación de Sociedades Españolas

Característica de la población en Argentina, es que mientras el 30% de la misma era extranjera, solo entre el 2 y el 3% se nacionalizó entre los años 1880 - 1930. Los inmigrantes contaban con un buen nivel socio económico y formación, y llegaban al país con la idea de regresar al de origen una vez mejorada su situación económica. Participaban en actividades asociativas, culturales o de resistencia, protestas y huelgas, y algunos formaron parte de organizaciones anarquistas o socialistas.

El sentimiento general de los inmigrantes durante este período era de exclusión política tanto de su nación de origen como del país de elección. Fiel reflejo de esta posición es la que presenta en un folleto del año 1925 López de Gomara<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Hugo José Rodino, CIBINA. «Inmigrantes Españoles en Argentina: adaptación e identidad». Colección Fin de Milenio. Biblioteca Nacional - Página 12. Buenos Aires, 1999.

<sup>3</sup> Hugo José Rodino. *Ibidem*.

<sup>4</sup> Hugo José Rodino. *Ibidem*.

<sup>5</sup> Justo S. López de Gomara. *Ibidem*.

Sin embargo, se hace necesario pensar cómo actuaron las redes familiares y sociales en estas migraciones así como en el resto. Dice Elizabeth Jelín, que el «cemento» en estas familias, se encuentra en el vínculo de responsabilidad familiar que implica el enviar remesas de dinero y construir una ruta migratoria<sup>6</sup>.

Los primeros migrantes accedieron solitariamente a determinado lugar en el país al que ingresaban, pero los posteriores, pudieron aprovechar esa presencia construyendo redes de apoyo en el proceso de adaptación a la vida en un lugar desconocido, otorgando el contexto humano y social a la experiencia migratoria<sup>7</sup>.

Desde 1930, y con la Segunda Guerra Mundial, se abre una etapa de intervencionismo estatal en la economía y la sociedad con un proceso de sustitución de importaciones que produjo un impulso industrialista en el país<sup>8</sup>. Aparece entonces- a pesar de la gran masa de inmigrantes de diferentes nacionalidades- una común conciencia de clase, y desaparece la dispersión de los obreros en diferentes movimientos; organizándose a través de una central sindical única: la CGT<sup>9</sup>. Es así como el trabajo asalariado comienza a estructurar a la sociedad argentina más allá de las etnias.

Sin embargo, la situación política, los cambios sociales, y el proceso de empobrecimiento que luego se describirá produjeron un nuevo fenómeno mediante el que se produce el llamado «regreso a casa»<sup>10</sup>. Es decir, desde la década de los 80' la entrada de migrantes a España estuvo siempre relacionada con el retorno de Españoles que habitaban otros países, pero principalmente de Argentina.

El grupo poblacional que hoy migra a España, mantiene determinadas características: pertenecen a población con alta calificación técnico - profesional, son oriundos de España que re-

---

<sup>6</sup> Elizabeth Jelín. «Pan y Afectos: la transformación de las familias». Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 1998.

<sup>7</sup> Elizabeth Jelín. *Ibidem*.

<sup>8</sup> Noemí Girbal Blacha. «La política inmigratoria del Estado Argentino, 1830 - 1930. De la inmigración a las migraciones internas». CONICET/UNLP/UNQ.

<sup>9</sup> Hugo Ratier. «Villeros y Villas Miseria». Serie Universidad Abierta, Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1985.

<sup>10</sup> Graciela Sarriblé. «El regreso a Europa: Argentinos en España». Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales n°59. Universidad de Barcelona, marzo de 2000.

gresan o familiares directos de estos que cumplen con los requisitos de nacionalización -tiempo de residencia, situación legal, y antecedentes familiares-, o ya se encuentran en condición de doble ciudadanía al momento de ingresar al país.

## Situación poblacional en la Argentina. Crisis actual

Las últimas décadas, encuentran a uno de los países que posibilitó «...*buscar nuevos y mejores horizontes, con alternativas de vida y trabajo...*»<sup>11</sup> en una crisis estructural que la ha puesto al borde del abismo.

Latinoamérica, en general, ha sufrido un proceso de cambios económicos. Los mismos se basaron en modelos de Estado no intervencionista de mercado abierto. De acuerdo a algunas escuelas de pensamiento, la utilización de determinadas medidas implicarían altas tasas de crecimiento sostenido, mejorando las condiciones de vida de la población y el decrecimiento de la pobreza. A ello se dio en llamar Consenso de Washington<sup>12</sup>.

Sin embargo, lejos de disminuir, la desigualdad se ha incrementado incluso en períodos de crecimiento y apertura económica -década del 90´-. Una de las principales características es que, aún en pleno crecimiento económico, se da un escaso o nulo crecimiento del nivel de ocupación<sup>13</sup>.

Tres son las consecuencias más importantes: la disminución del mercado interno, el achicamiento del Estado con una pérdida de capacidad regulatoria -con la casi desaparición de su papel de mediador en conflictos sociales-, y la expansión creciente de la pobreza con nuevas y variadas formas de exclusión<sup>14</sup>.

Según datos de la CEPAL, en América Latina el coeficiente de Gini -medida que analiza la desigualdad en los ingresos- se

---

<sup>11</sup> Enrique F. Widmann-Miguel. «Emigración Española», en Iberinfo, el sitio de los Residentes Españoles en la Argentina: [www.iberinfo.com.ar](http://www.iberinfo.com.ar)

<sup>12</sup> Eduardo Bustelo - Alberto Minujín. «La política social esquivada». Documentos: Papeles de investigación. Revista de Ciencias Sociales n° 6. Argirópolis.

<sup>13</sup> Bustelo - Minujín. *Ibidem*

<sup>14</sup> Patricia Acevedo - María Inés Peralta. «Pobreza y Trabajo Social» en El Trabajo Social en los 90´. VIII Jornadas Provinciales de Trabajo Social. UNC. Córdoba, 1995.

encuentra ubicado en los 50 puntos cuando en los países desarrollados el mismo es de alrededor de 30<sup>15</sup>.

Distintas fuentes internacionales como el FMI, el Banco Mundial y la CEPAL, califican el PBI real para Argentina en 1999 entre - 3,03 y - 3,5, en tanto para el año 2000 las cifras se encontraron entre -0,5 y 0%, siendo el monto de PBI per cápita para el año 1998 de 8.030 U\$S<sup>16 17 18</sup>.

Calificada como un «país emergente»<sup>19</sup>, Argentina se convirtió en el país en el mundo considerado de mayor riesgo para los inversores. Al día 14 de enero de 2002<sup>20</sup>, se situó en los 4.562 puntos básicos del riesgo país o prima de riesgo, multiplicando ampliamente el puntaje nigeriano<sup>21</sup>. La deuda externa del país implica en la actualidad 153.000 millones de dólares, que es lo mismo que decir que cada argentino adeuda al exterior 4.100 U\$S<sup>22</sup>.

Por otra parte, el gobierno argentino, mediante decreto 1570/01 firmado el 1 de diciembre del mismo año, decidió una serie de medidas económicas que frenen la fuga de capitales. Entre las mismas se encontraban mantener la paridad con el dólar mediante límite en la extracción de depósitos -incluyendo sueldos- y dolarización de los mismos<sup>23</sup>. El denominado «corralito» afectó en mayor proporción a los sectores medios de la sociedad, ya que el 80% de los depositantes tenían cuentas inferiores a los 30.000 U\$S<sup>24</sup>. Si bien a posteriori las deudas inferiores a 100.000 U\$S se pesificaron, el «corralito» permanece en funcionamiento con un cronograma de pagos que culminaría en el 2006.

En cuanto a la situación de la pobreza en Argentina, se profundizó en el último decenio la declinación de los sectores me-

---

<sup>15</sup> Bustelo - Minujín. *Ibidem*.

<sup>16</sup> «Semanario de Información Económica y Financiera» en América Económica Internacional. [www.americaeconomica.com](http://www.americaeconomica.com)

<sup>17</sup> «France Diplomatie, países: Argentina» en [www.francediplomatie.fr](http://www.francediplomatie.fr)

<sup>18</sup> «Mercado de Valores Latinoamericanos en Euros», en [www.latibex.com](http://www.latibex.com)

<sup>19</sup> Entre otros, por [www.riesgopais.com](http://www.riesgopais.com)

<sup>20</sup> TN Noticias, Canal Informativo de Televisión Argentina. 14 de enero de 2002.

<sup>21</sup> Carmen Llorente. «Argentina se convierte en el país en el mundo con más riesgo para los inversores». Sección Economía, Diario El Mundo. Madrid, 4-12-2001.

<sup>22</sup> Jaime Poniachik. «Cómo empezó la deuda externa». Revista del diario «La Nación». Edición del 06 - 05 -2001. Pag 22 a 24.

<sup>23</sup> Carmen Llorente. *Ibidem*.

<sup>24</sup> Marcelo Bonelli. «Para los economistas el problema es como devuelven los depósitos». Diario «Clarín», Sección: Política. Edición del 31 de diciembre de 2001.

dios, calificados como nuevos pobres. Entre 1980 - 1996 la pobreza global creció un 50.9, manteniéndose relativamente estable la pobreza estructural y creciendo un 256% la nueva pobreza de sectores medios declinados<sup>25</sup>.

Ya veremos la importancia de este cambio en la estructura de la pobreza para analizar la situación de la población Española. Sí es necesario adelantar que hoy los hogares que se ubican por debajo de la línea de pobreza medida por ingresos superan un 20% a los hogares con NBI<sup>26</sup>. Los jubilados, cita Artemio Lopez a García Delgado, «...son un símbolo de esta nueva pobreza, ya que si no tienen hijos que se ocupen de ellos están bajo el riesgo inminente de ser arrojados a la marginalidad»<sup>27</sup>. Para el año 89, una investigación acerca de esta situación por parte del INDEC, demostró que el peso relativo de los jubilados en este grupo era del 20%<sup>28</sup>. Todo hace suponer que, dado el empeoramiento de la situación de este grupo, ese porcentaje se profundizó.

Resume el mismo autor las causas de empobrecimiento, entre ellas desocupación abierta y subocupación, precarización y recortes salariales, cambio desfavorable en la situación ocupacional, aumento del tamaño del hogar sin incremento de los ingresos. Se trata además de pobreza oculta o de puertas adentro, sólo visible «*una vez franqueados los límites del hogar*»<sup>29</sup>.

Esto es así por varios motivos. Se pueden citar entre otros:

- Que las estrategias de las políticas sociales latinoamericanas son de atención focalizada sobre poblaciones en situación de pobreza estructural o con NBI<sup>30</sup>.
- Que los sectores empobrecidos comprenden parte, culturalmente, de la llamada clase media. De este modo, la ca-

---

<sup>25</sup> Artemio López. «Fuimos. Desempleo y pobreza en el Gran Buenos Aires. Acerca de la declinación de la clase media».

<sup>26</sup> Necesidades Básicas Insatisfechas, medición basada en la ponderación de indicadores de condiciones de existencia del hogar.

<sup>27</sup> Artemio López. *Ibidem*. Cita de García Delgado Daniel, «La coyuntura sociopolítica y la cuestión de equidad», Ediciones Unidos.

<sup>28</sup> Alberto Minujín. «En la Rodada» en Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: Efectos de la crisis en la sociedad argentina. Unicef - Losada, Buenos Aires, 1992

<sup>29</sup> Artemio López. *Ibidem*.

<sup>30</sup> Claudio Lozano. «Desempleo y pobreza en Argentina, la situación en los próximos diez años»

lificación y la educación son los aspectos diferenciales entre los pobres estructurales y los empobrecidos.

- Que solo comparten con los pobres estructurales las carencias, ligadas fundamentalmente al consumo cotidiano<sup>31</sup>.
- Que nace, como refieren Murmis-Feldman, como «...resultante de reestructuraciones con un alto nivel de desarrollo de las fuerzas productivas... los afectados son trabajadores cuyas condiciones personales y profesionales no son marcadamente distintas de quienes consiguen participar en los sectores que se afirman en el proceso»<sup>32</sup>.

Epocas anteriores a este declinamiento de la clase media, encontraron al país en una situación casi de pleno empleo, pasando a ocupar un lugar preponderante la categoría del trabajador antes que del ciudadano. La seguridad social, y las obras sociales más específicamente, aparentaron por esta situación de pleno empleo una política social universal que no era tal, y que hoy se hace manifiesta con la desocupación. Dicen Grassi y otros: «El sujeto de las políticas sociales ha sido el trabajador (más aún, el trabajador formal) y las altas tasas de ocupación dieron sustento a la estigmatización de la clientela pobre de la asistencia social, población excluida del mercado laboral y de los derechos específicos de sus miembros» y agregan que el desocupado era el sujeto vergonzante, y que a pesar de la masa de desocupados, ahora por una lógica coherente con el individualismo, se mantiene dicha condición<sup>33</sup>.

Ello trae aparejado las dimensiones del concepto de Estado de Malestar acuñado por Bustelo e Isuani: estas son la dimensión psicosocial y la dimensión institucional.

La dimensión psicosocial parte de una sociedad más dual en donde se congela la posibilidad de movilidad social ascendente. Aparecen así dos estados de ánimo principales que son el «*estado de desesperanza*» por el continuo retroceso sufrido, y el

---

<sup>31</sup> Alberto Minujín. *Ibidem*.

<sup>32</sup> Miguel Murmis, Silvio Feldman. «La heterogeneidad social de las pobres», en *Cuesta Abajo*. Unicef - Losada. Buenos Aires, 1992.

<sup>33</sup> Estela Grassi, Susana Hintze, María Rosa Neufeld. «Políticas sociales: crisis y ajuste estructural». Editorial Espacio. Argentina, 1994.



«estado de descreimiento». En cuanto a la segunda dimensión, se expresa básicamente en el desarme de la estructura de servicios sociales públicos en: un comportamiento procíclico (y no contracíclico como el Estado de Bienestar) con mínimos mecanismos compensadores, vaciamiento presupuestario, descentralización y privatización de servicios, focalización restringida (para pobres estructurales pero no para pobres cíclicos) y flexibilización de los puestos de trabajo<sup>34</sup>.

Respecto a la situación ocupacional en Argentina, cabe destacar una serie de procesos enumerados por Susana Torrado. La Población Económicamente Activa (PEA) cambió su morfología, convirtiéndose en más chica, más femenina y más adulta.

Mientras que en 1947 el 39,4% de la población pertenecía a la PEA, en 1980 lo era el 35,7%. Para la primera fecha la proporción de acuerdo a sexo era de cuatro varones por cada mujer, mientras que para la segunda fecha se convirtió en una relación de 2,6. El promedio de edad de las mujeres participantes en la PEA varió en el mismo período de 28,8 años a 32,2<sup>35</sup>.

La tasa de desocupación abierta en Argentina para mayo del año 2000, era del 15,4% desglosándose la misma en 14,4 para el sexo masculino y 16,6% para el femenino.

Sin embargo, el análisis de la fuerza laboral urbana argentina para octubre de 2001, demuestra que esa cifra se incrementó al 18.3% si se analiza la desocupación abierta, y al 34.6% si se toma en cuenta además la subocupación. Se estima que a la fecha, esta última cifra se sitúa cerca del 40% perjudicando principalmente a los hombres jefes de hogares de 44 a 59 años con secundario completo o universitario incompleto.

En el último año, la destrucción de puestos de trabajo fue de 1050 cargos por día, mientras que el desempleo creció a razón de 1400 desocupados, también por día<sup>36</sup>.

Todo lo expresado indica, que para octubre de 2001, alrededor de 5.000.000 de personas tenían importantes problemas de empleo.

---

<sup>34</sup> Eduardo Bustelo. «La producción del Estado de Malestar: Ajuste y política social en América Latina», en Cuesta Abajo.Unicef - Losada.Buenos Aires, 1992.

<sup>35</sup> Susana Torrado. «Estructura Social en la Argentina: 1945-1983. Ediciones de la Flor. Buenos Aires, 1992.

<sup>36</sup> Ismael Bermúdez. «Casi 5.000.000 de personas tienen problemas de empleo», en Sección Economía Diario Clarín. Edición del viernes 14 de Diciembre de 2001. Buenos Aires, Argentina.Fuente:INDEC.

Caben destacar dos fenómenos más o menos recientes: uno de ellos es la alta tasa de subocupación, predominantemente femenina, ubicándose en primer lugar en el sector de servicios; el otro es que, dado que la PEA mide solo la población que busca activamente trabajo, fuera de ella quedan aquellos que luego de una búsqueda prolongada desisten de trabajar<sup>37</sup>.

Respecto al trabajo femenino, la participación en la fuerza laboral de las mujeres ha variado sensiblemente en las últimas décadas. Se dio un aumento en la participación de la mujer en tanto disminuyó la participación en la misma de los hombres<sup>38</sup>. Ello no ocurre solamente por el aumento del nivel educativo y de calificación profesional, sino básicamente por situaciones de extrema pobreza muchas veces mediadas por jefatura de hogar, alto número de hijos, escasa escolaridad, y cargas extras de trabajo doméstico<sup>39</sup>.

Ello se relaciona también con la producción del trabajo secundario o subocupación. Cuando se empeoran las condiciones laborales, en lugar de retirarse del mercado, un alto grupo de población se vuelca al sector informal como complemento o reemplazo del trabajador primario desocupado. Esta mano de obra se compone principalmente de mujeres, niños y ancianos<sup>40</sup>.

Es importante expresar el porqué se convierte en necesario el análisis de la situación ocupacional. Dice Castell, «...la cuestión social es la cuestión del estatuto del sector asalariado, porque el salario ha llegado a estructurar nuestra formación social casi totalmente. El trabajo ligaba al sujeto, ubicándolo y clasificándolo, a la sociedad en detrimento de otros sostenes de identidad...»<sup>41</sup>. De esta manera, funcionaba como un «gran integrador», un principio, un paradigma<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> Artemio López - Martín Romeo. «Despliegue de la desocupación abierta según aglomerados urbanos provinciales. Intensidad y evolución de la tasa de desocupación, destrucción de puestos de trabajo según honda E.P.H. de mayo de 2000». Sitio web de Consultora Equis.

<sup>38</sup> Elizabeth Jelín. Ibidem.

<sup>39</sup> Elizabeth Jelín. Ibidem.

<sup>40</sup> Alberto Barbeito, Rubén Lo Vuolo. «La modernización excluyente: Transformación económica y estado de bienestar en Argentina». Unicef - Ciopp - Losada. Buenos Aires, 1992.

<sup>41</sup> Robert Castell. «La Metamorfosis de la Cuestión Social. Una Crónica del Salariado». Editorial Paidós. Bs. As. - Barcelona - México.

<sup>42</sup> Robert Castell. Ibidem.

Artemio López realiza una clasificación por provincia y por totalidad de los centros urbanos, en la que estos últimos se encuentran en el modelo ocupacional 6. Este se refiere a «*el mayor nivel de criticidad ocupacional por cuanto la destrucción de puestos de trabajo se combina con la falta de contención para los nuevos trabajadores que se incorporan a la búsqueda. Así las cosas, el aumento en el número de desocupados abiertos es mayor que el aumento de la población económicamente activa...*»<sup>43</sup>.

Éste, además, enuncia dos grupos vulnerables principales si se los analiza desde un enfoque de indigencia -medición en base a ingresos, en cuanto sus componentes «*no logran obtener los ingresos mínimos que requiere el acceso a una ingesta diaria capaz de aportar las calorías mínimas demandados para realizar movimientos moderados*»: se trata de los niños y la población de más de 60 años. Estos son los dos grupos de mayor indefensión<sup>44</sup>.

Por último, es necesario realizar una breve referencia de lo ocurrido en el país el mes último, momento en que, tal como lo expresara Eduardo Galeano «...los invisibles han ocupado, cosa rara, el centro de la escena (...) en el río revuelto de la bronca colectiva, aparecen también los pescadores: los provocadores, los delincuentes, los violentos, los que quieren desviar el justo torrente de la indignación popular, para que todo acabe en una guerra de pobres contra pobres...»<sup>45</sup>.

Un escenario que durante años dio muestras de inconformismo (piquetes, huelgas, marchas, asambleas populares)<sup>46</sup> estalló mediante dos fenómenos colectivos: los saqueos, vividos en una proporción mucho mayor a los ocurridos durante el año 1989, y los cacerolazos, producto de la movilización de la clase media.

Desde el 19 de diciembre de 2001 se sucedieron varios presidentes, propuestas y contrapropuestas gubernamentales, una treintena de muertos producto de la represión y/o de los sa-

---

<sup>43</sup> Artemio López - Martín Romeo. Ibidem.

<sup>44</sup> Artemio López. «Grupos Vulnerables. Menores de 15 años y mayores de 60 bajo la línea de indigencia con datos de E.P.H.y Banco Mundial». Sitio web de Consultora Equis.

<sup>45</sup> Eduardo Galeano. «Los invisibles». Página 12, edición del 30 de diciembre de 2001. Contratapa.

<sup>46</sup> Horacio Verbitsky. «La olla y el fuego. La democracia en terapia intensiva». Página 12, edición del 30 de diciembre de 2001.

queos, el desabastecimiento interno –sobre todo en el área de la salud- y pérdida de mercados externos<sup>47</sup>, la declaración de la emergencia alimentaria, etc.

Lo cierto es que hoy no existe demasiada claridad en cuanto a los sucesos que se vivirán en el país, y también que el gobierno cuenta con nuevos análisis respecto a la indigencia en la Argentina. Los mismos refieren, entre otras cosas, que de existir un incremento en los costos del mercado interno del 30%, se agregarían a la línea de pobreza 3,7 millones más de personas y casi 2 millones más de indigentes.

### **Situación de la población Española residente en la Argentina**

El análisis de este eje conceptual, se realizará en base a distintas fuentes sobre la actual morfología de la **población nativa de España residente en Argentina**.

Se realiza esta salvedad ya que, si bien de acuerdo al art. 17.1 del Código Civil Español, son españoles de origen los nacidos de padre o madre española<sup>48</sup>, INDEC, CELADE y otros, sólo manejan información censal en base a lugar de nacimiento y no sobre la nacionalidad.

Respecto a la población oriunda de Argentina que se nacionalizó Española en los últimos tiempos, sólo pudo haber tímido acercamiento a partir de los datos aportados por el Anuario Migratorio 2000 de España.

De acuerdo a lo expresado en el Censo Nacional Argentino de 1991, sobre un total de población de nacionalidad española de 224.081, 213.558 corresponden a la franja de personas de más de 40 años constituyendo el 95,30% del total. Sin embargo, la mayor concentración se encuentra en los que superan los 60 años de edad: para el total de la población implica un 65,6% de la misma, para el sexo femenino el 69% mientras para el masculino el 61,30%<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Luis Ceriotto. "El comercio exterior casi paralizado".Diario "Clarín".Edición del 31 de diciembre de 2001.Sección economía.

<sup>48</sup> Dato suministrado por Iberinfo.

<sup>49</sup> Población mayor de 60 años para el año 91:total 146.989, mujeres 85.865, hombres 61.124.

Y si se trata de analizar más profundamente la información, es de destacar que un 30% de esa población se ubica actualmente en edades de 85 años y más<sup>50</sup>. Se da de este modo un alto envejecimiento de la población que integró la denominada "inmigración de ultramar".

Por otra parte, es importante tomar en cuenta el índice de masculinidad para la población no nativa en Argentina: de acuerdo a información censal, para el año 1947 este índice era del 138,47; mientras para el año 1991, era de 90,73<sup>51</sup>. Ello es importante mencionarlo dado que este cambio en el indicador no se dio por una variación en las nuevas poblaciones migrantes - de hecho las migraciones internacionales, como vimos, son hoy prácticamente inexistentes- sino por la cantidad de defunciones en el grupo de sexo masculino.

Ello implica que permanece con vida una masa importante de mujeres que migraron a este país en las primeras décadas, en condición de viudas.

Tomando en cuenta, por otra parte, la Población Económicamente Activa, es necesario realizar las siguientes observaciones: la PEA se concentra, al igual que la población, en el grupo que supera los 40 años de edad. Un 30% tiene entre 40 a 49 años, un 29% entre 50 - 59 años, y un 32% más de 60. Mientras que la PEA femenina es mayor en el grupo de 40 a 49 años, en la masculina se concentra en la población de más de 60 años.

Respecto a lo mencionado es necesario tomar en cuenta lo siguiente. Si bien la PEA se concentra en los grupos de mayor edad, ello no implica que se mantenga el mismo orden al analizarlo en términos relativos, y esto está relacionado nuevamente con el envejecimiento de la población.

Es decir, que si bien la población mayor de 60 tiene una participación en la PEA del 32%, al interior del grupo etareo es solo del 16.3 del total de esa población. Por el contrario, el grupo que va de 40 a 49 tiene un 30% de participación en la PEA, pero ello constituye el 71.15 de la población total en esa edad.

Es importante además, tomar en cuenta que la PEA de Españoles residentes en Argentina, está constituida en un

---

<sup>50</sup> INDEC. «La población no nativa de la Argentina. 1869-1991». Serie Análisis Demográfico n° 6. Buenos Aires, 1996.

<sup>51</sup> INDEC. *Ibidem*.

71,3% de población masculina y cuenta con diferentes características según de que sexo se trate.

Para las mujeres la actividad se encuentra concentrada en comercio (31,9%), servicios (24,8%), y por último industria (16,9%). Para el sexo masculino en primer lugar comercio (36,9%), luego industria (22,5%), y por último servicios (9,4%). Volviendo al análisis en términos relativos, solo el 6.9% de la población femenina de más de 60 años pertenece a la PEA.

Respecto a la desocupación de la PEA Española en Argentina, en el Censo Nacional de 1980 no fue un dato a relevar. Sin embargo, para el año 91 se encontraban en situación de desocupación abierta el 4,2% de mujeres y el 3,4% de hombres<sup>52</sup>.

Es de destacar que dicha población cuenta con una buena calificación educativa, dado que el 30% del grupo mayor de 40 años tiene entre 7 y 9 de escolarización, mientras que el 20% tiene más de 10 años<sup>53</sup>. Sin embargo, esa proporción varía levemente en menos, cuando se realiza la diferenciación por sexo: en el primer grupo se encuadra el 28,45% de mujeres, y para el segundo grupo el 16,17%.

En el Anuario Migratorio 2000, se expresa que en Argentina habían, para el año 1999, 228.622 personas de las cuales tenían participación electoral 167.479 de las mismas. Es útil mencionar que ambas cifras se encuentran en permanente disminución.

Dicho informe indica, además, que la población española residente en Argentina que ha sido desplazada del mercado laboral, se encontraba inserta en las áreas de industria (90%) y construcción (10%).

Por su parte, las bajas consulares median las 1000 por año, habiéndose incrementado durante 1999 a 1501<sup>54</sup>.

La población migrante de Argentina con destino España a diciembre de 1999 era de 16.290<sup>55</sup>. La misma se halla compuesta principalmente por personal técnico - profesional<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> CELADE, *Ibidem*.

<sup>53</sup> «Migración Internacional en América Latina» Boletín Demográfico 65. CELADE, enero de 2000.

<sup>54</sup> «Anuario Migratorio 2000» del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España.

<sup>55</sup> CEPAL, *Boletín de Población*.1998.

<sup>56</sup> Susana Torrado. *Ibidem*.

Será necesario entonces centralizar el análisis y el enfoque del plan de acción en dos grupos etareos principales: mediana edad, entendida esta como la de la población entre 40 a 59 años, y vejez, que comprende desde los 60 años en adelante.

Para dicho análisis, se debe tomar en cuenta como se cristaliza, mediante múltiples atravesamientos, pero básicamente por el contexto argentino e internacional, y por cuestiones culturales de origen, la situación sociocultural de la población Española residente en Argentina.

### *Mediana Edad*

Se denomina de esta manera al momento en que inicia *«la época de la autorrealización y la gratificación, pero al mismo tiempo, para toda la gente sin excepción ésta es también la época que marca el paso inexorable hacia la vejez y, en consecuencia, gran parte de lo que denominamos buen o mal envejecer está contenido en este pasaje»*<sup>57</sup>.

Es el momento en que se dan dos temas preponderantes, la toma de conciencia del paso del tiempo y la sensación de ser el «próximo en la fila»<sup>58</sup>. Salvarezza describe además diferencias entre los sexos al momento de subjetivar la situación y refiere que mientras que el hombre se preocupa por su muerte, la mujer lo hace por la inminencia de su viudez.

Este sector, denominado jóvenes - viejos, se encuentra categorizado en lo que Castell llama los supernumerarios<sup>59</sup>. Se trata de los trabajadores sin trabajo, que no se encuentran capacitados para el reciclamiento necesario para un trabajo flexible, el que le exige al operador la capacidad de estar disponible ante las fluctuaciones de la demanda; pero que además son demasiado jóvenes para la jubilación.

A pesar de ser jóvenes física y psíquicamente, el mercado los expulsa mediante la clasificación de viejos improductivos<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Leopoldo Salvarezza. «Psicogeriatría: teoría y clínica». Editorial Paidós. Serie Psicología Profunda. Buenos Aires, 1991.

<sup>58</sup> Leopoldo Salvarezza. *Ibidem*.

<sup>59</sup> Robert Castell. *Ibidem*.

<sup>60</sup> Gabriela Groba - Alberto Fustinoni. «Población vulnerable en la Ciudad de Buenos Aires, Hogares de Día para la Tercera Edad. Un estudio de caso» en Centro de documentación de políticas sociales. Documento n° 26. Secretaría de promoción social. Gobierno de la Ciudad de Bs. As.

Se trata de uno de los pocos grupos sociales no categorizados desde la política pública como vulnerable. Sí son vulnerables los niños, los jóvenes, las mujeres, los ancianos; pero no ellos. No hay política pública que los incluya, quedando cada vez más inmersos en la marginación y exclusión<sup>61</sup>.

### Vejez

No sólo la República Argentina se encuentra caracterizada como con «población envejecida» -esto es cuando la población de más de 65 años supera el 7% del total, categoría en la que se ingresó en los años 70´-, sino que particularmente en la población Española residente en Argentina ese grupo es predominante.

Tal como se analizaba en el ítem correspondiente a la situación argentina, gran proporción de «nuevos pobres» se encuentran en la población mayor a 60 años.

Con un sistema argentino de previsión social colapsado, con nuevas modalidades de previsión social<sup>62</sup> (AFJP), con disminución de aportes para el hoy llamado «sistema de reparto», sin capacidad de contener a la población jubilada ni la que está en edad cercana a hacerlo, los ancianos pasan a engrosar la denominada «pobreza por ingresos».

Para la OMS<sup>63</sup>, entre los ancianos con mayor vulnerabilidad se encuentran:

1. Los muy ancianos.
2. Las mujeres ancianas, sobre todo solteras y viudas.
3. Los que viven en instituciones.
4. Los que están socialmente aislados y sin redes de apoyo.
5. Los ancianos sin hijos.
6. Los que cuentan con muy escasos recursos económicos.

Observemos cada uno de estos grupos a fin de facilitar el análisis:

1. El grupo caracterizado como **muy anciano** comprende el 30% de la población total analizada. Es en el grupo en que más

---

<sup>61</sup> Gabriela Groba - Alberto Fustinoni. *Ibidem*.

<sup>62</sup> Si se toma en cuenta el tiempo que estuvo presente el sistema de jubilaciones y pensiones del estado nacional.

<sup>63</sup> Organización Mundial de la Salud.



se da la situación de anciana en soledad que se describe a continuación.

2. Respecto a las **mujeres ancianas solas**: En los datos demográficos mencionados, se destacó la disminución progresiva en el índice de masculinidad por defunciones, lo cual indica que hoy hay un alto número de mujeres ancianas solas en condición de viudez o soltería. Dentro de este grupo, además, se da una escasa participación económica, privilegiándose la tarea hogareña o de ama de casa. En muchas ocasiones se trata de mujeres que accedieron a una pensión, pero otras tantas no cuentan con medio económico alguno de sustento, que no provenga de la participación como receptores de políticas públicas focalizadas, o la ayuda económica familiar. Refieren Wainerman-Geldstein que para 1980, la absoluta mayoría de mujeres mayores de 70 años (el 59%) de Argentina se encontraba en situación de viudez y solo el 27% mantenía la condición de casada<sup>64</sup>.

3. **Los que viven en instituciones**: la utilización de viviendas institucionales -como hogares geriátricos, hogares de tránsito, pensiones- actúan debilitando la pertenencia a una estructura social, ya que la vivienda propia permite reforzar la idea de redes sociales mediante elementos como la protección, contención y pertenencia social.

4. La **falta de contención familiar** es un factor que aumenta el riesgo. Contar con una red social mínima que actúe a modo de contención afectiva, emocional y / o económica reduce el riesgo a la vulnerabilidad. Los cambios contemporáneos respecto a la familia comienzan a mostrar falencias importantes en la provisión de cuidados en los ancianos, por el contrario, la vejez es uno de los factores preponderantes al momento de ser ejercida la violencia familiar.

5. Los **ancianos sin hijos**: si bien no se cuenta con datos demográficos para analizarlo, cabe expresar aquí un paralelismo con los hijos que regresan a España. La población migrante de Argentina con destino España a diciembre de 1999 era de 16.290, población que en cantidad equivale a la mitad de la que constituye el grupo etéreo de 50 a 59 años (35.235). se

---

<sup>64</sup> Catalina Wainerman - Rosa Geldstein. «Viviendo en familia: ayer y hoy», en Vivir en familia. Catalina Wainerman compiladora. Unicef - Losada. Buenos Aires, 1994.

puede prever entonces, que gran parte de este grupo son hijos de inmigrantes que, al igual que sus padres, buscan un futuro mejor, pero esta vez regresando al país del que se fueron los primeros. Si bien no se puede decir que es lo mismo que no tengan hijos a expresar que estos emigran, ya que puede haber una participación en la vida familiar en lo relativo a las cuestiones económicas, es posible afirmar que ello no redundará en una contención afectiva y emocional.

6. Los que cuentan **con escasos recursos económicos**: ya se han mencionado las características de los denominados «nuevos pobres». Si se analizan las características educacionales de la población en análisis, se observará que no cuentan con una baja calificación educativa, sino por el contrario, con un alto grado en el sistema de educación formal. Desde este enfoque se puede expresar, que el grupo poblacional del que hablamos está compuesto, en su gran mayoría, por lo que se diera en llamar «clase media autónoma»<sup>65</sup>. El alto índice de trabajadores autónomos en el área de comercios y el despliegue que se dio a nivel nacional respecto al cierre de industrias y apertura de nuevos comercios<sup>66</sup> produjo, como consecuencia, la caída de un alto número de comerciantes. Es probable que este sea uno de los motivos por los que recién en el censo de 1990 aparezca en las ramas de ocupación de la población migrante la palabra desocupado. A pesar de contar con bienes materiales y culturales adquiridos en un pasado no muy lejano, estos son insuficientes para mantener el nivel de vida de entonces<sup>67</sup>.

En resumen, es notoria la vulnerabilidad del grupo de los más ancianos, en su mayoría mujeres, que si tradicionalmente convivían en hogares trigeracionales, hoy estos son reemplazados por otras formas de familia: pareja de ancianos, hogares unipersonales, y hogares institucionales<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> Susana Torrado. Ibidem.

<sup>66</sup> Susana Torrado. Ibidem.

<sup>67</sup> Gabriela Groba - Alberto Fustinoni. Ibidem.

<sup>68</sup> Elizabeth Jelín. «Familia: crisis y después...» en *Vivir en Familia*. Catalina Wainerman compiladora. Unicef - Losada. Buenos Aires, 1994.

## Plan de acción

Dicen Berger y Luckman, «...la sociología del conocimiento debe, ante todo, ocuparse de lo que la gente conoce como realidad en su vida cotidiana (...) relevancia para el ambiente social concreto de un grupo concreto en una situación histórica también concreta»<sup>69</sup>.

Por su parte, Bustelo y Minujín, mediante el análisis del concepto de ciudadanía, introducen acerca de la *Ciudadanía Emancipada*, que toma la igualdad como valor central. Dicen «igualdad implica equidad -proporcionalidad en el acceso a los beneficios y costos del desarrollo- y también la justicia redistributiva basada en la solidaridad colectiva»<sup>70</sup>. Ciudadanía emancipada implica actores en sus dimensiones individual y societaria, implica una responsabilidad del conjunto, implica un nosotros que coincide con lo social, con lo «asociativo»<sup>71</sup>. Gran ventaja comparativa de España que lleva en su interior desde el inicio de la inmigración de estos dos últimos siglos incorporado el modelo asociativo de gestión.

Se trata de «afiliar» al desafiliado, a quien se encuentra ante la «ausencia de inscripción del sujeto en estructuras dadoras de sentido»<sup>72</sup>. Para ello se vuelven necesarias políticas de inserción, para que esa población ocupe plenamente un lugar en la sociedad.

La inclusión económica y la inclusión social se encuentran estrechamente vinculadas, siendo el empleo y el ingreso la conexión entre ambas inclusiones<sup>73</sup>.

Dice Castell, «...algunas familias están expuestas a un tipo totalmente distinto de amenazas. Son aquellas que, por su débil estatuto social y su precariedad económica, pueden beneficiarse con prestaciones sociales condicionadas por la falta de recursos. La intervención del estado toma entonces una forma muy diferente (...) vivir de lo social (una experiencia que afecta a varios millones de personas) no equivale sin embargo a un

---

<sup>69</sup> Peter Berger - Thomas Luckman. «La construcción social de la realidad». Amorrortú editores. Buenos Aires, 1998.

<sup>70</sup> Eduardo Bustelo - Alberto Minujín. Ibidem.

<sup>71</sup> Eduardo Bustelo - Alberto Minujín. Ibidem.

<sup>72</sup> Robert Castell. Ibidem.

<sup>73</sup> Eduardo Bustelo - Alberto Minujín. Ibidem.

*completo aislamiento, sino que lleva a anudar otros tipos de relaciones...»<sup>74</sup>.*

Relaciones que, cuando hay carencias importantes respecto al lugar social de las personas, se vuelven necesarias solo momentáneamente y en tanto impliquen la posibilidad de «inserción».

De acuerdo a lo expuesto, se considera necesario actuar desde un enfoque de riesgo pero también de prevención en sus distintos niveles, trabajando desde una concepción que incorpore los sentires de los sujetos, descubriendo el valor que le asignan a los diferentes aspectos de su vida cotidiana<sup>75</sup>.

Es necesario pensar la salud en su relación con el medio ambiente del que se participa, con las condiciones de vida y de trabajo, los hábitos de vida. El contexto se estructura en su relación entre el ambiente físico y el ambiente social. Este último se produce por la interacción de valores y la cultura de esa sociedad, su carácter más o menos igualitario, su capital social, y la estructura social y condiciones de vida de esa población<sup>76</sup>.

Volver a lo social, a la vida cotidiana. Revalorizar las redes sociales que, antaño, fueron las que facilitaron las migraciones a este país, pensadas estas como una serie de relaciones que un individuo configura en torno suyo a partir de criterios de vecindad, amistad, parentesco o conexiones económicas<sup>77</sup>. Las redes permiten mejorar la vida cotidiana, y entre otras cosas, son un factor protector frente a riesgos relacionados con la salud, como soporte social en la producción de salud individual y colectiva.

La noción de red implica que «...*las fronteras del sistema significativo del individuo no se limitan a la familia nuclear o extensa, sino que incluyen a todo el conjunto de vínculos interpersonales del sujeto: familia, amigos, relaciones de trabajo, de estudio, de inserción comunitaria y de prácticas sociales*»<sup>78</sup>. Se

---

<sup>74</sup> Robert Castell. *Ibidem*.

<sup>75</sup> Patricia Acevedo - María Ines Peralta. «Pobreza y desarrollo social» en *El trabajo social en los 90'*. UNC - Córdoba, 1994.

<sup>76</sup> André-Pierre Contandriopoulos. «La salud entre las ciencias de la vida y las ciencias sociales», en *Cuadernos Médico - Sociales n°77*, Centro de Estudios Médico Sociales. Rosario, 2000.

<sup>77</sup> Claudia Etcharry. «Redes y movilidad social: éxito o fracaso. El caso de los Ripreses y Ginestrales en Rosario». Bjerg María, compiladora. Universidad Nacional de Rosario.

<sup>78</sup> Carlos Sluzki. «La red social: frontera de la práctica sistémica». Editorial Gedisa. Barcelona, 1996.

construye en función de una microrred social personal y la red «macro» que incluye la comunidad de que formamos parte, nuestra sociedad<sup>79</sup>.

La intervención desde la red social personal de las personas debe ser sistematizada tomando en cuenta cuatro cuadrantes: familia, amistades, relaciones laborales y relaciones comunitarias. Son funciones que desarrolla una red las de compañía social, apoyo emocional, guía cognitiva y consejos, regulación social, ayuda material y de servicios y acceso a nuevos contactos<sup>80</sup>.

Respecto a la tradición Española de construcción de una red de asociaciones se puede realizar un paralelo con las siguientes expresiones de Silvina Ramos: «... *las relaciones de intercambio y ayuda mutua pueden ser definidas como aquellas que se establecen entre parientes, vecinos y amigos a los fines de intercambiar bienes y servicios que hacen a la organización de la vida cotidiana de los individuos o familias partícipes de estas relaciones...la expectativa de «disponibilidad del otro» forma parte del contexto normativo en que las relaciones de ayuda mutua se desenvuelven...»<sup>81</sup>.*

Desde un enfoque de riesgo que tome en cuenta los grupos vulnerables, y que incorpore los conceptos de prevención pensados en función de la salud integral, incorporando e integrando a la comunidad española/argentina, se deberá pensar en establecer, entre otras, las siguientes intervenciones<sup>82 83</sup>:

- A) PROGRAMA DE EMPLEO:** Propiciar la creación de una Oficina de Empleo, potencializando las propiedades asociativas de la comunidad española en Argentina. Será menester incorporar a las ONGs locales e instituciones del llamado «tercer sector» para facilitar la oferta / demanda de empleo.

---

<sup>79</sup> Carlos Sluzki.Ibidem.

<sup>80</sup> Carlos Sluzki.Ibidem.

<sup>81</sup> Silvina Ramos «Las relaciones de parentesco y de ayuda mutua en los sectores populares urbanos. Un estudio de casos». CEDES.

<sup>82</sup> Se tomará como base de la propuesta el actual programa ofrecido por el Servicio de Asuntos Sociales de la Embajada de España en la Argentina.

<sup>83</sup> Se tomarán en cuenta, además, los programas desarrollados en función de la Legislación Española en general, y por las Consejerías Laborales y de Asuntos Sociales Españolas en el mundo, en particular.

Se cumplirá en tres líneas de acción:

**1) Proyecto de Formación Sociolaboral:**

Objetivo: Propiciar la participación de Españoles Residentes en Argentina en actividades de formación profesional, a los fines de inserción en el mercado de trabajo.

Población Beneficiaria Directa: Desempleados o subempleados Españoles Residentes en Argentina.

**2) Proyecto de Promoción Sociolaboral:**

Objetivo: Propiciar la creación de convenios de colaboración para la promoción e integración sociolaboral de Españoles Residentes en Argentina, incorporando en el mismo instituciones locales y de la colectividad española.

Población Beneficiaria Directa: Desempleados y subempleados Españoles Residentes en Argentina.

**3) Proyecto de Información Sociolaboral:**

Objetivo: Propiciar, mediante acciones de información, asesoramiento y orientación, la inserción en el mercado de trabajo de Españoles Residentes en Argentina.

Población Beneficiaria Directa: Desempleados y subempleados Españoles Residentes en Argentina.

**B) PROGRAMA DE AYUDAS ECONÓMICAS:** Tal como se viene desarrollando, pero privilegiando la incorporación en el primer programa mencionado. Esto siempre que la edad y condición psico-física de la persona lo permita. En este punto, se propone el sostenimiento de las ayudas individuales / institucionales otorgadas por el Servicio de Asuntos Sociales de la Embajada Española en Argentina, con los cambios que se podrán observar en las líneas siguientes:

**1) Pensiones Asistenciales por Ancianidad:**

Objetivo: Fomentar la protección social de Españoles Residentes en Argentina mayores de 65 años, mediante un ingreso mínimo de subsistencia.

Población Beneficiaria Directa: Población mayor de 65 años con necesidades básicas insatisfechas o por debajo de la línea de pobreza.

**2) Subsidios Asistenciales para incapacitados laborales:**

Objetivo: Fomentar la protección social de Españoles Residentes en Argentina con discapacidades laborales.

Población Beneficiaria Directa: Población con incapacidad laboral Española Residente en Argentina.

### 3) **Subsidios Asistenciales Familiares de carácter extraordinarios:**

Objetivo:

- Cubrir las necesidades económicas mínimas de subsistencia, de familias españolas residentes en Argentina, con necesidades básicas insatisfechas o por debajo de la línea de pobreza.
- Privilegiar el acceso de integrantes de dichas familias en el Programa de Empleo, para facilitar la promoción individual y familiar.

Población Beneficiaria Directa: Familias carentes por ingreso o necesidades básicas insatisfechas Españolas Residentes en Argentina.

**C) PROGRAMA PARA LA TERCERA EDAD:** Se propone incorporar una visión holística respecto al tema en lugar de centralizar la intervención en la utilización de residencias para la tercera edad. La misma refiere a la intervención en las siguientes líneas:

- Intervención familiar y de la red social mínima para sostener al anciano en su medio sociocultural. Se deberá tener por objeto la creación, promoción y mantenimiento de las funciones activas y útiles de las personas mayores en la comunidad. Será imprescindible actuar en base a promover la expresión, la participación en organizaciones de la comunidad y mutualistas, el trabajo societario, etc. En este tipo de intervención, es necesario no olvidar la necesidad de contener y asesorar a las familias.
- Evitar la internación geriátrica, mediante la implementación en algunos casos, utilización en otros<sup>84</sup>, de:
  - Viviendas tutelares.
  - Mini residencias.
  - Viviendas compartidas.
  - Acogimiento familiar para personas mayores.

---

<sup>84</sup> Es de destacar la implementación de los centros que se mencionarán en Capital Federal, por ej.

- Hogares de día para la tercera edad.<sup>85</sup>
- Cuando no es posible evitar la internación geriátrica, sostener la estructura de atención actual en la materia, mediante la utilización de Centros Asociativos en Buenos Aires dependientes de la Colectividad Española e incorporar instituciones insertas en la comunidad (en muchos casos ONGs) de la persona involucrada en la situación. Será necesario para ello que el Servicio de Asuntos Sociales actúe como contralor de las instituciones con las que se intervenga. Las mismas deberán garantizar la posibilidad de desarrollar actividades vinculadas con los intereses propios de los ancianos.

Objetivo: Promover y prevenir la salud psicofísica de los Españoles Mayores Residentes en Argentina, mediante el apoyo a la participación en dispositivos socio-institucionales pertinentes, a partir del análisis estratégico de cada situación en particular.

Población Beneficiaria Directa: Mayores de 65 años de nacionalidad española residentes en Argentina.

#### **D) PROGRAMA DE SALUD:**

##### **1) Programa de Asistencia Sanitaria:**

Objetivo: Proporcionar asistencia sanitaria a Españoles Residentes en Argentina que carezcan de cobertura sanitaria y que las circunstancias lo ameriten.

Población Beneficiaria Directa: Españoles Residentes en Argentina mayores o incapacitados, o sin recursos a la luz de medición por NBI o LP.

##### **2) Programa de Salud Mental:**

Objetivo: Promover y prevenir la Salud Mental de la población Española Residente en la Argentina, mediante centros de atención en la materia, y la incorporación de la población de riesgo<sup>86</sup> en los programas descriptos.

---

<sup>85</sup> Gabriela Groba - Alberto Fustinoni. «Población vulnerable en la Ciudad de Buenos Aires, Hogares de Día para la Tercera Edad. Un estudio de caso» en Centro de documentación de políticas sociales. Documento n° 26. Secretaría de promoción social. Gobierno de la Ciudad de Bs. As.

<sup>86</sup> Ver vejez y mediana edad. Tener en cuenta, la relevancia que tiene en este ítem la situación de desarraigo cultural que sufre un emigrado y la situación de anciano solo.



Población Beneficiaria Directa: Población Española Residente en Argentina.

**3) Programa Institucional para Actividades Asistenciales y Culturales:**

Objetivo: Subvencionar programas asistenciales y culturales de Asociaciones y Centros de Inmigrantes y del Tercer Sector, que tengan por finalidad la promoción sociocultural y/o la asistencia de los Españoles Residentes en Argentina.

Población Beneficiaria Directa: Población Española Residente en Argentina.

**E) REPATRIACIONES:**

Objetivo: Propiciar el regreso definitivo a España de los Españoles Residentes en Argentina que manifiesten su propósito de radicarse definitivamente en España y no cuenten con medios económicos para realizarlo, privilegiando la repatriación de quienes cuentan con su red social mínima en España y no en la Argentina.

Población Beneficiaria Directa: Españoles Residentes en Argentina carentes de recursos, cuya voluntad sea regresar a España.

**F) DETENIDOS ESPAÑOLES:**

Objetivo: Mantener la asistencia en esta área, haciendo hincapié en el contacto interpersonal y el acceso a bienes y servicios básicos.

Población Beneficiaria Directa: Detenidos Españoles Residentes en Argentina.

**G) ASISTENCIA INDIVIDUAL, FAMILIAR, COMUNITARIA E INSTITUCIONAL:**

Objetivo: Prestar asistencia individual, familiar, comunitaria e institucional, a las personas que lo ameriten, privilegiando la integración de recursos y organismos públicos, comunitarios, del tercer sector y privados, tanto de la Colectividad Española y el Estado Español como los de origen de la nación de residencia.

Entre otras actividades se pueden mencionar:

- Elaboración de informes sociales que sea menester acompañar en diferentes trámites de la población Española Residente en Argentina.
- Asesorar en la creación de Proyectos de Promoción Sociolaboral y en Proyectos para Actividades Asistenciales y Culturales.
- Asesorar en lo relativo a prestaciones sociales.
- Intervenir en las situaciones socio-familiares que así lo requieran.
- Auditar las prestaciones sociales otorgadas.
- Auditar las instituciones y organismos que participen en los proyectos.

Es por último, necesario destacar, que como se había pre-anunciado, las acciones planteadas se enmarcan en un modelo preventivo. Por tanto se pueden discriminar en:

- Prevención Primaria o Inespecífica: Los centros de día y de recreación para ancianos, inserción en centros comunitarios, etc.
- Prevención Secundaria: Los programas de empleos, integración en hogares de personas mayores, asistencia individual o comunitaria, etc.
- Prevención Terciaria o Rehabilitación: Asistencia a detenidos, repatriación, personas institucionalizadas (por ej. en hospitales psiquiátricos o instituciones gerontológicas), etc.

## Bibliografía

- ACEVEDO, P. y PERALTA, M<sup>a</sup> I. (1995): "Pobreza y Trabajo Social" en *El Trabajo Social en los 90'. VIII Jornadas Provinciales de Trabajo Social*. UNC. Córdoba.
- Anuario Migratorio 2000, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España.
- BARBEITO, A. y LO VUOLO, R. (1992): *La modernización excluyente: Transformación económica y estado de bienestar en Argentina*. Unicef - Ciepp - Losada. Buenos Aires.
- BERGER, PETER; LUCKMAN, THOMAS (1998): *La construcción social de la realidad*. Amorrortú editores. Buenos Aires.

- BERMUDEZ, I. "Casi 5.000.000 de personas tienen problemas de empleo", en *Sección Economía Diario Clarín*. Edición de Viernes 14 de Diciembre de 2001. Buenos Aires, Argentina.
- BUSTELO, E. (1992): "La producción del Estado de Malestar: Ajuste y política social en América Latina", en *Cuesta Abajo*. Unicef - Losada. Buenos Aires.
- BUSTELO, E. y MINUJÍN, A. "La política social esquivada". Documentos: Papeles de investigación. *Revista de Ciencias Sociales* n° 6. Argirópolis.
- CASTELL, R. *La Metamorfosis de la Cuestión Social. Una Crónica del Salariado*. Editorial Paidós. Bs. As. - Barcelona - México.
- CELADE. *Migración Internacional en América Latina*. Boletín Demográfico 65. Enero de 2000.
- CEPAL (1998): *Boletín de Población*.
- Consejerías Laborales y de Asuntos Sociales de España (en diferentes naciones). Páginas web con acceso desde [www.mae.es](http://www.mae.es)
- CONTANDRIOPOULOS, ANDRÉ-PIERRE (2000): "La salud entre las ciencias de la vida y las ciencias sociales", en *Cuadernos Médico-Sociales* n°77, Centro de Estudios Médico Sociales. Rosario.
- ETCHARRY, C. *Redes y movilidad social: éxito o fracaso. El caso de los Ripreses y Ginestrales en Rosario*. Bjerg María, compiladora. Universidad Nacional de Rosario.
- «France Diplomatie, países: Argentina». [www.francediplomatie.fr](http://www.francediplomatie.fr)
- JELIN, E. (1998): *Pan y Afectos: la transformación de las familias*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- JELÍN, E. (1994): "Familia: crisis y después..." en *Vivir en Familia*. Catalina Wainerman compiladora. Unicef-Losada. Buenos Aires.
- GIRBAL BLACHA, N. *La política inmigratoria del Estado Argentino, 1830 - 1930. De la inmigración a las migraciones internas*. CONICET/UNLP/UNQ.
- GRASSI, E.; HINTZE, S. y NEUFELD, M<sup>a</sup> R. (1994): *Políticas sociales: crisis y ajuste estructural*. Editorial Espacio. Argentina.
- GROBA, G. y FUSTINONI, A. "Población vulnerable en la Ciudad de Buenos Aires, Hogares de Día para la Tercera Edad. Un estudio de caso" en *Centro de documentación de políticas*

- sociales. Documento n° 26. Secretaría de promoción social. Gobierno de la Ciudad de Bs. As.
- INDEC (1996): "La población no nativa de la Argentina. 1869-1991". *Serie Análisis Demográfico* n° 6. Buenos Aires.
- LLORENTE, C. "Argentina se convierte en el país en el mundo con más riesgo para los inversores". *Sección Economía, Diario El Mundo*. Madrid, 4-12-2001.
- LÓPEZ, A. *Fuimos. Desempleo y pobreza en el Gran Buenos Aires. Acerca de la declinación de la clase media*.
- LÓPEZ, A y ROMEO, M. *Despliegue de la desocupación abierta según aglomerados urbanos provinciales. Intensidad y evolución de la tasa de desocupación, destrucción de puestos de trabajo según honda E.P.H. de mayo de 2000*. Sitio web de Consultora Equis.
- LÓPEZ DE GOMARA, J. S. (1915): *Un gran problema español en América. Vida política del emigrado: su acción y trascendencia*. Buenos Aires.
- LOZANO, C. *Desempleo y pobreza en Argentina, la situación en los próximos diez años*.
- Mercado de Valores Latinoamericanos en Euro. [www.latibex.com](http://www.latibex.com)
- MINUJÍN, A. (1992): "En la Rodada", en *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: Efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Unicef-Losada, Buenos Aires.
- MURMIS, M. y FELDMAN, S. (1992): "La heterogeneidad social de las pobrezas", en *Cuesta Abajo*. Unicef-Losada. Buenos Aires, .
- RAMOS, S. *Las relaciones de parentesco y de ayuda mutua en los sectores populares urbanos. Un estudio de casos*. CEDES.
- RATIER, H. (1985): "Villeros y Villas Miseria". *Serie Universidad Abierta*, Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- RODINO, H. J. C. (1999): "Inmigrantes Españoles en Argentina: adaptación e identidad". *Colección Fin de Milenio*. Biblioteca Nacional - Página 12. Buenos Aires.
- SALVAREZZA, L. (1991): "Psicogeriatría: teoría y clínica". Editorial Paidós. *Serie Psicología Profunda*. Buenos Aires.
- SARRIBLE, G. (2000): "El regreso a Europa: Argentinos en España". *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* n°59. Universidad de Barcelona.

- «Semanario de Información Económica y Financiera» en *América Económica Internacional*. [www.americaeconomica.com](http://www.americaeconomica.com)
- SLUZKI, C. (1996): *La red social: frontera de la práctica sistémica*. Editorial Gedisa. Barcelona.
- TORRADO, S. (1992): *Estructura Social en la Argentina: 1945-1983*. Ediciones de la Flor. Buenos Aires.
- WAINERMAN, C. y GELDSTEIN, R. (1994): "Viviendo en familia: ayer y hoy", en *Vivir en familia*. Catalina Wainerman compiladora. Unicef - Losada. Buenos Aires.
- WIDMANN-MIGUEL, E. F. "Emigración Española", en *Iberinfo, el sitio de los Residentes Españoles en la Argentina*: [www.iberinfo.com.ar](http://www.iberinfo.com.ar)

## Jornadas sobre Integración Social

### LA EXCLUSIÓN HOY 25, 26 y 27 de Abril. 2002

#### JUEVES 25 DE ABRIL

#### MAÑANA

- 8:30 hrs.** Entrega de documentación.
- 9:00 hrs.** INAUGURACIÓN con la presencia de autoridades
- 9:30 hrs.** Conferencia inaugural.  
«El Estado Social y su crisis».  
**Prof. D. Fernando Álvarez-Uría.**  
Profesor de Sociología. Universidad Complutense. Madrid.
- Presenta: **D. José Luis Ansó.**  
Sociólogo. Técnico de la Dirección General de Ordenación, Planificación y Evaluación.
- 11:00 hrs.** Conferencia.  
«Pobreza y Exclusión en Europa».  
**Profra. Dña Fernanda Rodrigues.**  
Trabajadora Social y Socióloga.  
Profra. de Política Social y Servicios Sociales en la Universidad de Oporto. Portugal.
- Presenta: **D. José Luis Ansó.**

- 12:00 hrs.** Mesa Redonda:  
«ESTRATEGIAS CONTRA LA EXCLUSIÓN».  
**Prof. D. Fernando Álvarez-Uría.**  
**Profra. Dña. Fernanda Rodrigues.**  
**Prof. D. Jordi Estivill.**  
Moderador: **D. José Luis Ansó.**

## TARDE

- 16:30 hrs.** Talleres simultáneos.
- Taller nº 1.* «Vivienda y Exclusión».  
Coordinación: **D. Ramón Betran Abadía.**  
Arquitecto. Jefe del Servicio de Planeamiento y Rehabilitación. Ayuntamiento de Zaragoza.
- Participantes: **Dña. Pilar Aguerri Sánchez.**  
Psicóloga. Jefa Departamento de Alquileres de la Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana, S.L.  
**D. Francisco Alos Barduzal.**  
Arquitectos sin fronteras.
- Taller nº 2.* «Empleo y Exclusión».  
Coordinación: **Prof. D. José Manuel Lasierra.**  
Economista. Director de la Escuela Universtiaría de Estudios Sociales.
- Participantes: **Prof. D. Luis Enrique Alonso.**  
Catedrático de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid.  
**Prof. D. Rafael Muñoz de Bustillo.**  
Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Salamanca.  
**D. Recaredo García Gaspar.**  
Jefe del Servicio de Promoción de Empleo del INAEM. Gobierno de Aragón.  
**Dña. Asunción García Mainar.**  
Presidenta de la Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción (AREI).
- Taller nº 3.* «Salud y Exclusión».  
Coordinación: **Dra. Dña. Cristina Granizo.**  
**Dr. Sr. Javier Gallego.**  
Dpto. Salud, Consumo y Servicios Sociales. Gobierno de Aragón.

Participantes: **Dña. Natalia Lascorz.**  
Psicóloga. Proyecto O´Cambalache. Huesca.  
**Dña. Cristina Biel.**  
Trabajadora Social. Proyecto «Pásatelo sano».  
Alcañiz. Teruel.  
**Dña. María Luisa Espinosa.**  
Médico. Programa de Salud Escolar. Gerencia del  
Servicio Aragonés de la Salud. Gobierno de  
Aragón.

Taller nº 4. «Inmigración».

Coordinación: **Dña. Mercedes Febrel.**  
Jefa del Servicio de Análisis y Atención a la Inmi-  
gración. Departamento de Salud, Consumo y Ser-  
vicios Sociales. Gobierno de Aragón.

Participantes: **D. Alfredo Herranz.**  
Abogado de SOS-Racismo. Fundación Adunare.  
**D. Martín Guerola.**  
Trabajador Social y Antropólogo de SOS-Racismo.  
Fundación Adunare.  
**Dña. Teresa Saez.**  
Educatrice Social de SOS-Racismo. Fundación  
Adunare.

## VIERNES 26 DE ABRIL

### MAÑANA

**9:00 hrs.** Conferencia.  
«Rentas Mínimas. Europa y España».  
**Prof. D. Jordi Estivill.**  
Director del Gabinet d'Estudis Socials. (GES)  
Barcelona. Experto en Política Social.

Presenta: **Prof. Dr. D. Miguel Marco.**  
Escuela Universitaria de Estudios Sociales.

**11:00 hrs.** Conferencia.  
«El Plan Nacional de Inclusión».  
**Ilma. Sra. Dña. M<sup>a</sup> Teresa Mogin Barquín.**  
Directora General de Acción Social, del Menor y de  
la Familia. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Presenta: **Ilmo. Sr. D. Luis Gómez López.**



Director General de Ordenación, Planificación y Evaluación. Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales. Gobierno de Aragón.

**12:00 hrs.**

Mesa Redonda.

«El punto de vista de las O.N.G.».

Participantes:

**Fundación Secretariado General Gitano en Aragón.**

**Coordinadora Aragonesa del Voluntariado.**

**Coordinadora de Transeuntes de Zaragoza.**

**Red de Aragón de Entidades Sociales por la Inclusión: Cáritas, Fundación Federico Ozanam, Fundación Adunare.**

Moderador:

**Prof. Dr. D. Miguel Marco.**

Escuela Universitaria de Estudios Sociales.

## TARDE

**16:30 hrs.**

Conferencia.

«Plan de actuación del Ayuntamiento de Zaragoza».

**Ilma. Sra. Dña. M<sup>a</sup> Pilar Serrano Ezquerro.**

Concejala Delegada de Acción Social. Ayuntamiento de Zaragoza.

Presenta:

**Prof. Dr. D. José Manuel Lasierra.**

Director Escuela Universitaria de Estudios Sociales.

**17:30 hrs.**

Conferencia.

«Plan de Actuación del Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales.

**Ilmo. Sr. D. Luis Gómez López.**

Director General de Ordenación, Planificación y Evaluación. Gobierno de Aragón.

Presenta:

**Profra. Dra. Dña. Olga Urbina.**

Escuela Universitaria de Estudios Sociales.

**19:00 hrs.**

Conferencia.

«Los planes de inclusión».

**Prof. D. Miguel Laparra.**

Area de Trabajo Social y Servicios Sociales. Universidad Pública de Navarra.

Presenta:

**Profra. Dña Ana Navarro.**

Escuela Universitaria de Estudios Sociales.

## SÁBADO 27 DE ABRIL 27

### MAÑANA

- 9:00 hrs.** Conferencia.  
«Inclusión y Servicios Sociales».  
**Prof. D. José Ramón Bueno Abad.**  
Caterático de Psicología Social.Universidad de Valencia.
- Presenta: **Dra. Dña. Pilar Vicente Serrano.**  
Escuela Universitaria de Estudios Sociales.
- 10:30 hrs.** Mesa Redonda.  
«Concretando desde la Administración: La exclusión, un tema transversal, un reto para todos».
- Moderador: **Prof. D. Ángel Sanz Cintora.**  
Escuela Universitaria de Estudios Sociales.
- Participantes: **Ilma. Sra. Dña. Ana Bermúdez Odriozola.**  
Directora Gerente del Instituto Aragonés de Empleo. (INAEM) Gobierno de Aragón.  
**D. Jorge Sánchez Bellido.**  
Técnico de Servicios Sociales. Instituto Aragonés de Servicios Sociales.  
**Dña. M<sup>a</sup> Ángeles Campo Antoñanzas.**  
Jefa de Servicios Sociales Especializados del Ayuntamiento de Zaragoza.  
**D. Ramiro Canal Martínez.**  
Gerente del Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial de Zaragoza (IMEFEZ).  
**Dña. Carmen Peña Torres.**  
Jefa de Sección de Régimen Jurídico de la Vivienda. Instituto del Suelo y de la Vivienda de Aragón. Gobierno de Aragón.  
**D. Nardo Torguet Escribano.**  
Adjunto Gerencia Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana, S.L. (S.M.R.).  
**Dña. Carmen Solano Carreras.**  
Jefa de Unidad de Orientación Escolar. Dirección General de Renovación Pedagógica.Departamento de Educación y Ciencia. Gobierno de Aragón.
- 13:30 hrs.** Clausura de las Jornadas.

## Comité Organizador:

D. Luis Gómez López.  
D. Pedro Coduras.  
D. Francisco Sanz.  
Dña. Cristina Granizo.  
Dña. Mercedes Nicolás.  
D. Miguel Marco.  
Dña. Gloria Hidalgo.

D. José Manuel Lasierra.  
D. José Luis Ansó.  
Dña. Mercedes Febrel.  
D. Recaredo García.  
Dña. Concepción Martínez.  
Dña. M<sup>a</sup> Mar del Rincón.  
D. Miguel Miranda.