Exclusión social:
una realidad a superar

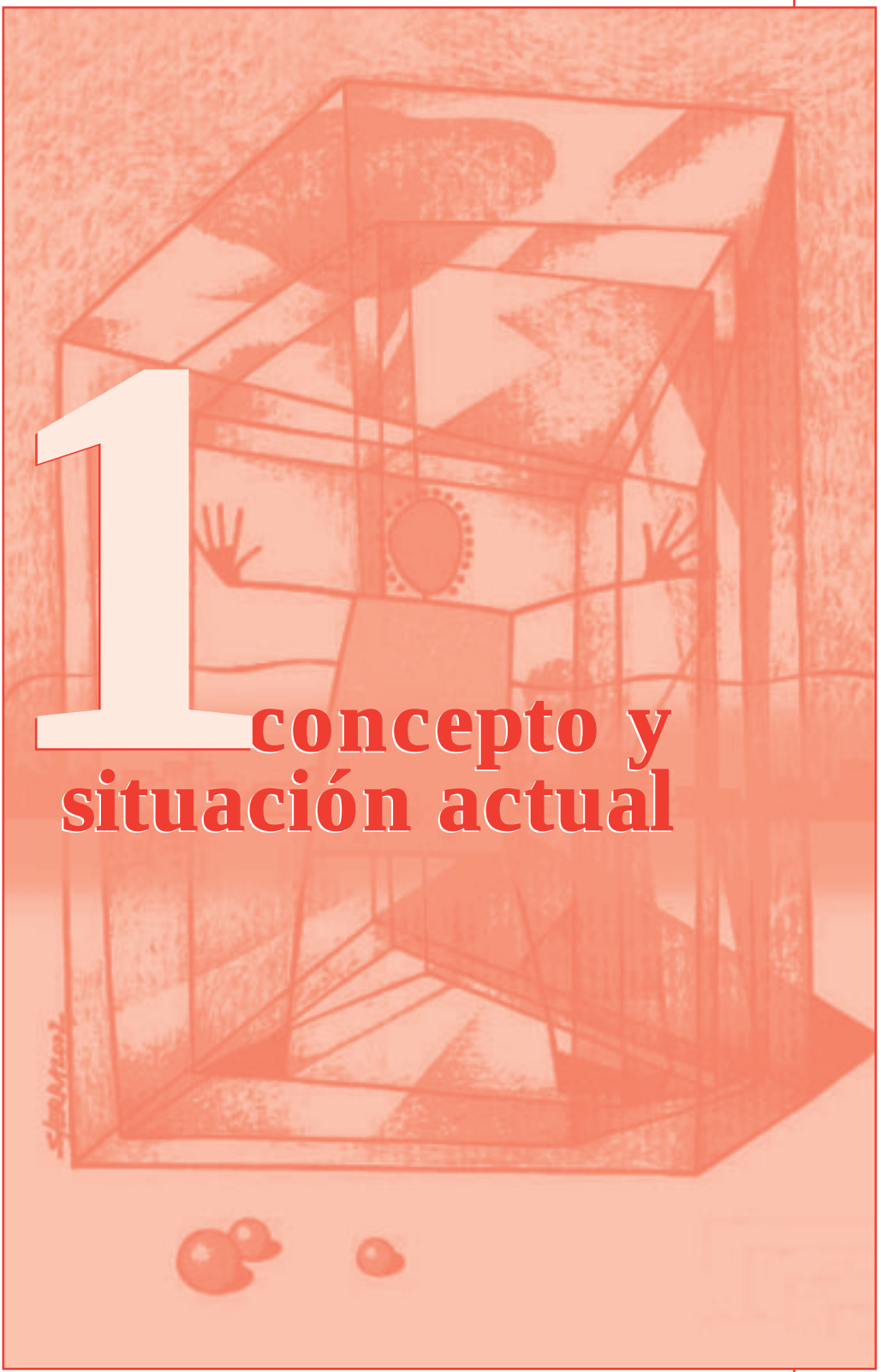
Edita:
Consejo de la Juventud de España

c/ Montera, 24 - 6ª planta. 28013 Madrid
Tel: 91 701 04 20 - Fax: 91 701 04 04
E-mail: info@cje.org
Internet: http: //www.cje.org

ISBN: Exento
NIPO: 213-02-004-7
Depósito legal: M-22.147-2003

Indice General

Introducción. Concepto y situación actual	5
Políticas económicas	25
Políticas de empleo	43
Políticas educativas	67
Políticas de salud y seguridad social	87
Políticas de vivienda	125
Políticas de participación y vertebración social	139



1 concepto y situación actual

LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL DESARROLLO DEL ESTADO DE BIENESTAR

Justificación

Uno de los dos grandes objetivos que se marcó la VIII Comisión Permanente al iniciar su mandato en mayo de 1999 y sobre los cuales han girado los planes de trabajo de estos tres últimos años, ha sido analizar la exclusión social más allá de un enfoque asistencialista, cuestionando el actual modelo de desarrollo social en el marco del estado de bienestar, con el propósito de definir un modelo más social, equilibrado y solidario que luche activamente contra el fenómeno de la exclusión social.

La intensidad y la progresiva extensión del fenómeno de la exclusión social a nuevos sectores sociales ha impulsado al Consejo de la Juventud de España (CJE) a profundizar en el análisis de los factores generadores de este nuevo fenómeno, trasladando a las organizaciones miembro la inquietud por generar un posicionamiento político representativo del sentir del movimiento asociativo juvenil.

La exclusión social afecta de forma especial a determinados colectivos entre los que se encuentra un sector de la juventud. El hecho de que la exclusión social sea un factor multidimensional dificulta la articulación de respuestas. Sin embargo, la necesidad de prever políticas dentro de un modelo de desarrollo social debe suponer una de nuestras tareas prioritarias para tratar de luchar contra este fenómeno.

El hecho de que la exclusión social sea un factor multidimensional dificulta la articulación de las respuestas.

"La exclusión, como la participación, reviste múltiples facetas, pudiendo concretarse en la falta de acceso a bienes y servicios, tanto públicos como privados; a los mercados de trabajo; a la protección y condiciones satisfactorias en el empleo; a la tierra y otros bienes de producción y a gran número de derechos humanos, entre ellos los de organización, seguridad, dignidad e identidad. La exclusión comprende la

mayoría de los aspectos de la pobreza, pero también implica cuestiones más amplias de participación en la sociedad y en el desarrollo."

La exclusión implica cuestiones más amplias de participación en la sociedad y en el desarrollo.

Desde esta perspectiva, el CJE constituyó un grupo operativo a principios de 2000 que ha ido analizando y debatiendo las distintas políticas que afectan a los y las jóvenes y que influyen en el desarrollo del estado de bienestar, intrincándolo con un concepto de exclusión social amplio y dinámico que sobrepasa al tradicional y estático enfoque otorgado al concepto de pobreza.

El trabajo propositivo de este grupo operativo sirvió como punto de partida en el "Encuentro de jóvenes contra la exclusión social" que tuvo lugar en noviembre de 2001 en Sevilla. En este encuentro se analizó el trabajo previo del grupo operativo y se formularon las grandes líneas de análisis del documento político así como toda una serie de propuestas y medidas que se acompañan.

El análisis del concepto de exclusión social y su posterior desarrollo se ha llevado a cabo desde una perspectiva multidimensional, incorporando en la misma aspectos muy específicos de cada una las dimensiones desde el que ha sido estudiado.

Este documento político del CJE en materia de exclusión social pretende complementar la posición ideológica que recoge el documento *Bases para una política de Juventud* aprobado en la Asamblea General Ordinaria del CJE de mayo de 1999.

Evolución histórica de la acción social desde la perspectiva de la construcción del Estado

El hecho de analizar la acción social en España a través de la perspectiva histórica deteniéndonos en los cambios que fueron decisivos, no debe ser interpretado como un proceso lineal en el que los distintos períodos aparecen

(1) "Cómo superar la exclusión social". Ponencia del Instituto Internacional de Estudios Laborares (IIEL de la OIT) para la Conferencia mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social. Copenhague 1995 (Ginebra, IIEL. 1994).

como compartimentos estancos, sino más bien como un proceso continuado en el tiempo en el que coexistían o se superponían los diferentes modelos.

El período que se desarrolla fundamentalmente hasta la Edad Media presenta una fuerte raíz religiosa. Las situaciones de pobreza se abordaban intentando reducir sus manifestaciones más extremas, pero nunca incidiendo en las causas que las ocasionaban. Así por ejemplo La Novísima Recopilación o las Partidas establecían que los reyes o el clero tenían la obligación de atender a las personas pobres que acudieran a ellos.

La beneficencia pública se puede situar en el siglo XVI, con el Humanismo y el Renacimiento, en el que se centra la preocupación por la humanidad y su suerte en el mundo en contraposición con el mundo medieval.

Durante esta etapa las actividades se concretaban en la realización de prestaciones graciables de mera subsistencia, a favor de las personas necesitadas y financiada con fondos públicos y privados. No existe un derecho a obtener la prestación. La principal novedad de la beneficencia es la participación —aunque escasa- de la intervención pública para hacer frente a las necesidades.

A principios del siglo XVI ya comienzan a aparecer tratadistas que ponen de manifiesto las causas que originan la pobreza y las consecuencias perniciosas que se derivan de ella, instando a los poderes públicos a controlar tanto los efectos negativos como los factores que la provocan. Cabe destacar que la asistencia pública se requiere por la insuficiente aplicación de la caridad trasladando a los poderes públicos una especial responsabilidad sobre mendigos, pobres que viven en hospitales, personas discapacitadas, etc.

Lo más destacado del siglo XVII reside en vincular la pobreza con los problemas globales de la sociedad española. Se considera como una consecuencia del mal gobierno y, por tanto, como una responsabilidad pública.

Lo más destacado del siglo XVII reside en vincular la pobreza con los problemas globales de la sociedad española.

La solución pasará por resolver los problemas colectivos. De este siglo cabe destacar las actuaciones en materia de obras públicas y sanidad.

En el siglo XVIII la Ilustración ejerce un importante impulso reformista y modernizador de la sociedad española. Surge la Asistencia Social como un sistema público organizado de servicios e instituciones sociales destinado a la ayuda a personas y grupos en situación de necesidad. Supone el intento de superar la simple acción coyuntural, dirigiendo la atención a las necesidades básicas y no a la mera indigencia.

En el siglo XVIII Surge la Asistencia Social como un sistema público organizado de servicios e instituciones sociales destinado a la ayuda a personas y grupos en situación de necesidad.

Durante el reinado de Carlos III se observan tres estrategias con relación a la acción social. Una estrategia de prevención, mediante la creación de Montepíos, una orientación asistencial, mediante las Diputaciones de Barrio y con centros de corrección, con establecimientos como el Hospicio de San Fernando.

La Revolución Francesa y la Revolución Industrial marcarán el inicio de un nuevo tiempo en el que la aparición de los partidos políticos y los movimientos sindicales acabarán convirtiendo la cuestión social en el tema central del siglo XIX. La historia de este siglo es la historia de las personas más desfavorecidas en lucha por un sistema político realmente igual para todos y todas que garantice la libertad individual. En este siglo coexistirá la beneficencia y la asistencia social.

La historia de este siglo es la historia de las personas más desfavorecidas en lucha por un sistema político realmente igual para todos y todas que garantice la libertad individual.

El siglo XX comienza con la creación del Instituto de Reformas Sociales y el Instituto Nacional de Previsión. Su cometido será abordar la legislación en materia laboral y aquellas medidas necesarias para atender a las necesidades de la clase trabajadora, de una parte, y toda una serie de medidas destinadas a la creación de una cultura de la previsión popular a través de la Mutualidad de Asociados o las pensiones de retiro.

En esta etapa confluirán la beneficencia, la asistencia social, los seguros sociales y la Seguridad Social.

El Estado liberal se había limitado a un reconocimiento meramente formal de los derechos humanos sin preocuparse por las realidades concretas que rodean cada vida individual.

La evolución de esta situación, tras la Segunda Guerra Mundial, concluyó con el paso del Estado Liberal de Derecho al Estado Social de Derecho o Estado de Bienestar. El Estado Social ya no es un estado pasivo, absentista o policial, sino que se va a convertir en un Estado activo que actúa decisivamente en la vida social y económica con la intención no sólo de canalizar la dirección de la misma, sino también de impulsarla en uno u otro sentido.

La justicia social es el principio rector de todas las actuaciones de la nueva modalidad de estado. Los Derechos Humanos siguen teniendo un papel principal en el Estado Social, pero dado su carácter corrector de las insuficiencias del Estado Liberal son los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos de segunda generación, los que ocupan un puesto priviliegiado, pues se considera que materializan los ideales de justicia social.

Todo esto trae como consecuencia la necesidad de incluir en el sistema de derechos fundamentales no sólo a las libertades clásicas del Estado Liberal, sino también los derechos económicos, sociales y culturales. Dentro de éstos se incluyen el trabajo, la vivienda, la educación, la cultura, la seguridad social, el disfrute de prestaciones públicas y de unas condiciones mínimas de vida.

Con la aprobación de la Constitución Española en diciembre de 1978 se consolida el Estado del Bienestar al recoger expresamente los derechos fundamentales en su Título I. En el amplio marco que regula la Constitución se recoge el espíritu de buena parte de los contenidos de las propuestas que se acompañan en este documento.

Con la aprobación de la Constitución Española en diciembre de 1978 se consolida el Estado del Bienestar al recoger expresamente los derechos fundamentales en su Título I.

La crisis económica de los años 70 pone de manifiesto la incapacidad estructural de combinar el crecimiento económico con un desarrollo social más justo. Uno de los mejores exponentes de esta situación es que el crecimiento económico observado —en su conjunto— en el último cuarto del siglo XX se ha correspondido con un paulatino deterioro del Estado de Bienestar y con la extensión de las enormes desigualdades sociales a nuevos sectores sociales.

Para el Consejo de la Juventud de España la exclusión social es un fenómeno que conjuga una serie de factores endógenos que dificultan o impiden el desarrollo integral del individuo.

Para los Estados del Bienestar europeos que reconocen los derechos sociales de su ciudadanía, es inaceptable que algunos sectores se encuentren no ya excluidos de la posibilidad de obtener rentas del mercado, sino desintegrados socialmente e incapaces de establecer una vida normalizada al margen de su voluntad.

Aproximación al concepto de exclusión social

Es difícil ponerse de acuerdo a la hora de definir exclusión social. Dependiendo del punto de vista desde el que cada uno trabajemos el fenómeno de la exclusión la entenderemos de una forma o de otra. No obstante, creemos poder dar una definición que sea aceptada por todos y todas. Para el Consejo de la Juventud de España la exclusión social es un fenómeno que conjuga una serie de factores endógenos (sexo, edad, raza...) y exógenos (extracto social, cultural, económico...) que dificultan o impiden el desarrollo integral del individuo.

Cuando analizamos el desarrollo integral de la persona podemos hacerlo desde dos puntos de referencia. El primero sería: lo que somos depende de nuestro esfuerzo. Es decir, la persona es la única responsable de su desarrollo y por lo tanto el hecho de que una persona esté integrada o excluida socialmente depende del esfuerzo y de la capacidad de la persona.

Un segundo enfoque relaciona el desarrollo social de la persona con su entorno. La persona logra su desarrollo no

tan sólo en función de su capacidad y de su esfuerzo, también se ve influida por el medio en el que vive. Imaginemos una joven de una zona urbana deprimida y una joven de una zona urbana residencial. Sus referentes sociales serán distintos, los estímulos que encontrarán a su desarrollo en cada uno de los medios serán distintos y sus expectativas serán distintas. Todo esto implicará que la capacidad y el esfuerzo de cada una de las personas será distinto y por lo tanto la persona que madura en un entorno más favorecedor contará con más posibilidades de desarrollar una mayor capacidad y unas mejores habilidades sociales que faciliten su desarrollo integral.

El enfoque que desde el Consejo de la Juventud de España queremos hacer de la exclusión social no es un enfoque asistencialista. Nuestro objetivo es cuestionar el actual modelo de desarrollo social, el desmantelamiento del Estado de Bienestar, de tal forma que los y las jóvenes definamos un modelo de desarrollo social equilibrado y solidario que evite el fenómeno de la exclusión social.

El CJE entiende por acción social *"todo esfuerzo consciente, organizado y dirigido, individual o colectivo, que de modo expreso tiene por finalidad actuar sobre el medio social, para mantener una situación, mejorarla o transformarla"*. Apostamos por la acción social como ámbito de trabajo desde el cual articular propuestas que combatan la exclusión social, así como que esta acción se desarrolle desde la organización colectiva.

El CJE entiende por acción social *"todo esfuerzo consciente, organizado y dirigido, individual o colectivo, que de modo expreso tiene por finalidad actuar sobre el medio social, para mantener una situación, mejorarla o transformarla"*.

La juvenilización de la exclusión social

Aunque con frecuencia exclusión y pobreza coincidan, los términos no son sinónimos y el segundo exige también una clarificación. Según J. Mª Tortosa, la pobreza quedaría definida como una condición institucionalizada de privación de necesidades básicas resultado de una estructura social y justificada por la correspondiente cultura.

Esta visión supone una evolución del concepto de pobreza visto en términos de "estatuto social" a observarse en términos de "relación social". No sólo se trata de que las situaciones de pobreza sean realidades de carencia. Lo que interesa destacar es que la carencia expresa la incapacidad de la sociedad para resolver tales carencias cuando dispone de medios sobrados para satisfacerlas. La pobreza en un contexto de abundancia.

La exclusión social, es un concepto más amplio que el de la pobreza, ya que incorpora nuevas dimensiones como la social, la política etc.

La exclusión social, sin embargo, es un concepto más amplio que el de la pobreza, ya que incorpora nuevas dimensiones, más allá de la económica, como la social, la política, etc. Sin embargo, para poder explicar el concepto de exclusión en términos económicos, es imprescindible vincularlo a términos que son susceptibles de ser medidos. Por este motivo para estimar cuantitativamente la influencia de la exclusión en términos económicos utilizaremos el concepto de la línea de pobreza, que es internacionalmente aceptado como el 50% de la renta disponible neta. Sin embargo esta herramienta descriptiva no será suficiente para explicar otros fenómenos igualmente excluyentes que sufren los jóvenes y que quedan ocultos a las estadísticas de la pobreza. Son muchos los jóvenes que ven retrasar contra su voluntad la edad de emancipación, sin que este hecho se recoja en las estadísticas de pobreza —aunque potencialmente lo fuesen—, sufriendo claramente la exclusión de una sociedad que no les permite independizarse.

Pero la exclusión es también social. El desempleo no sólo priva de ingresos, sino que además despoja al desempleado de su condición social y le niega toda existencia en la sociedad, lo que en la mayoría de los casos está directamente unido al ejercicio de un empleo. El individuo puede llegar a perder el sentimiento de su dignidad humana. La pérdida del vínculo social suele conllevar la ruptura con el entramado social.

La exclusión es también política cuando algunos grupos o colectivos sociales, como las mujeres, minorías étnicas o religiosas, migrantes, etc., se ven privados total o parcialmente sus derechos humanos y políticos.

La exclusión puede tener también una dimensión temporal. Al comprometer la supervivencia de las generaciones futuras, el modo de desarrollo no sostenible los excluye del beneficio de un desarrollo posible. Esta lógica económica dominante prepara las exclusiones del mañana, al ser hoy productora de exclusión.

"La noción de exclusión no define intrínsecamente quiénes son los excluidos y de qué lo son. Existe una cierta tendencia a identificar de forma mecánica la identidad étnica, sexual, de género o de edad con la problemática de la exclusión y por lo tanto, con la condición de excluido. Esta identificación tiende a soslayar la importancia de las coordenadas de la posición en la estructura social y, en consecuencia, la participación efectiva en la sociedad. Resulta evidente que estos factores no resultan exclusivamente de una identidad sexual,[(2)]*étnica o de edad."*

Hablar de exclusión social es expresar que el problema no es ya solamente de desigualdades entre la parte alta y la parte baja de la escala social, sino también el de la distancia en el cuerpo social, entre los que participan en su dinámica y los que son rechazados hacia sus márgenes (in/out), observando sus efectos en la sociedad, con sus riesgos de ruptura de cohesión social. Se trata, por tanto, de procesos y no de situaciones fijas o estáticas.

Los y las jóvenes de entre 15 y 29 años suponen el 24,4% de la población española. Esta cifra es la más alta de la Unión Europea, donde la media es del 22,4%. Así, de los 39.270.313 de población española, 9.599.4040 son jóvenes. Otro dato cuantitativo que cabe destacar es que entre Andalucía, Cataluña y Madrid suman el 50% de este sector de la población.[(3)]

Tratar de comprender el contexto socioeconómico en el que se desenvuelve el proceso de exclusión de una parte de esta juventud, nos ayudará a ir descubriendo aquellos factores generadores de exclusión, la incidencia de los mismos y su grado de causalidad.

(2) Touraine 1997
(3) Vivienda y juventud en año 2000. INJUVE. 2001.

Educación

La exclusión no sólo viene de la mano de la educación, pero hay que aceptar que el nivel educativo es uno de los factores básicos en la generación de exclusión. El abandono escolar limita sus posibilidades de promoción. Este hecho provoca que accedan a los empleos menos remunerados y que se mantengan en una permanente situación de inestabilidad, con lo que son más sensibles a los vaivenes económicos.

El abandono escolar limita sus posibilidades de promoción. El 52,1% de los niños no escolarizados viven en niveles de pobreza severa.

No sólo existen mayores posibilidades de acceso de las personas con titulación a puestos de trabajo mejor retribuidos, sino que también el nivel de estudios alcanzado depende en gran medida de la ubicación social de la familia de origen, lo que a su vez determina las oportunidades individuales.

Alrededor de 75.000 niños y niñas pobres en edad escolar en España no acuden a la escuela. La mayoría están a punto de superar los 16 años, y muy pocos y pocas (18,9%) han conseguido completar los estudios primarios. El 52,1% de los niños/as no escolarizados/as viven en niveles de pobreza severa. La tasa de desescolarización es más alta cuanto más grave se hace la pobreza. Este hecho supone la reproducción de la exclusión en términos económicos de manera intergeneracional, ya que asegura la continuidad de la misma de sus padres y madres y la escasa o nula preparación para el trabajo, con lo que mantendrá esta misma relación con sus hijos e hijas.

Ocupación

El hecho de que los y las jóvenes sigan en los hogares familiares, encubre el hecho de la precariedad laboral y la dificultad para la emancipación. Aparte de las personas jubiladas y niños y niñas o adolescentes menores de 16 años, se considera pasivos o inactivos a ciertos colectivos en edad laboral, en cuyos planes no se contempla la posi-

(4) Todos lo datos de pobreza que aparecen en este documento han sido obtenidos del estudio "Las condiciones de vida de la pobleción pobre en España" Fundación FOESSA. Cáritas. 1998.

bilidad de trabajar. Estos colectivos son: amas de casa sin intención de trabajar fuera del hogar familiar, el colectivo de estudiantes, los que hacían la mili o la Prestación Social Sustitutoria (PSS), a la espera todos ellos de terminar su ocupación para incorporarse al mercado de trabajo.

Las menores tasas de actividad sugieren un menor dinamismo económico que hace disminuir los estímulos para entrar en el mercado laboral de aquellos sectores de la población que más dificultad tendrían de incorporarse al mundo del trabajo. De nuevo el papel de los estudios y la formación es fundamental.

La mayoría de la población con riesgo de exclusión o excluida (62,3%) pertenece a las clases pasivas. Las personas potencialmente activas representan el 37,7% de las personas con riesgo de exclusión o excluidas, siendo la mayoría de ellas (el 21,8%) desempleadas. Esto conlleva un riesgo evidente de exclusión por falta de ingresos estables. Tan sólo una de cada diez es trabajadora en activo.

La tasa de paro de la población con riesgo de exclusión o excluida es altísima: 57,8%. Además, del total de parados y paradas pobres, la mayoría (83,5%) no tiene subsidio de desempleo. Tan sólo un poco más de la cuarta parte de las personas con riesgo de exclusión o excluidas en disposición de trabajar realizan trabajos normalizados. Esta es sin duda, una de las causas de pobreza y, en definitiva, de exclusión social.

El desempleo crónico y el subempleo existente coloca al y a la joven sin que pueda ver cumplidas sus expectativas de inserción social.

La precariedad laboral se manifiesta también a través de las condiciones de trabajo de aquellas personas que cuentan con algún empleo: eventualidad laboral, economía sumergida, siniestralidad laboral, vulnerabilidad social, discriminación salarial. El salario medio de los tra-

bajadores y trabajadoras menores de 25 años en empresas del sector privado únicamente suponía el 60% de la media de las personas asalariadas. Todo esto se traduce en una escasa participación social del y de la joven en el círculo productivo y en definitiva en el círculo social.

La población pobre en España presenta una media de edad joven (32 años) con una clara mayor proporción de niños y niñas y adolescentes menores de 15 años, que de personas ancianas mayores de 65. Tasa de juventud: 23,7%. Actualmente por cada persona anciana que vive por debajo del umbral de la pobreza, hay en esa misma situación 2,1 niños/as o adolescentes menores de 15 años.

El 75,5% de los y las jóvenes pobres de 16 a 24 años están en paro y la proporción de los y las que cobran subsidio de desempleo es bajísima.

La pobreza que sufren los niños y niñas, adolescentes y jóvenes de hasta 24 años es más severa que la que sufre el resto de 25 años o más tarde y es más intensa cuanto más baja es la edad, así entre los niños/as de hasta 15 años, casi una tercera parte vive en niveles de pobreza severa. Del resto de las personas pobres (25 ó más años) sólo un 14,7% viven en niveles de pobreza severa.

Aumento de la tasa de actividad de los y las jóvenes. Entre los y las jóvenes de 16 a 24 años son más, proporcionalmente los y las que están en disposición de trabajar, lo hagan o no, que las personas mayores de 25 años. Este hecho tiene que ver con el abandono escolar, motivado por el fracaso escolar, o por la necesidad de contribuir a los ingresos del hogar. Aunque en realidad estos y estas jóvenes acaban engrosando las tasas de paro. Entre las personas inactivas hay que señalar que la mayoría son estudiantes que están esperando a finalizar sus estudios para incorporarse al mercado de trabajo. Aquí también tiene su incidencia el cambio de rol de la mujer y su progresiva incorporación al mercado de trabajo, en comparación con la población pobre mayor de 25 años.

El 75,5% de los y las jóvenes pobres de 16 a 24 años están en paro y la proporción de los y las que cobran subsidio de desempleo es bajísima. La gran mayoría de las per-

sonas paradas jóvenes no están protegidas y de ellas, casi todas, están buscando su primer empleo. Tan sólo un 10% de pobres de entre 16 y 24 años, en disposición de trabajar, realiza algún trabajo normalizado.

La exclusión por lo económico la sufre especialmente la juventud. La pobreza más dura también está juvenalizada (47,8% del total tienen menos de 25 años) (3,7 millones de personas). Entre las personas pobres, cuanto más joven, más pobre y viceversa. Tanto en la pobreza severa como en la grave, la mayoría absoluta (65,8% y 57,3%) de las personas en esta situación de pobreza severa son menores de 25 años.

Emancipación

A lo largo de las dos últimas décadas han tenido lugar importantes cambios en toda la geografía europea. España ha recibido estos mismos cambios con un cierto retraso pero con unas consecuencias muy similares:

- El cambio en la pirámide poblacional con un estrechamiento de su base por la caída de la tasa de natalidad y el ensanchamiento de su cúspide, con una progresiva ganancia de los estratos de mayor edad.

- La división sexual del trabajo, con una creciente incorporación de la mujer a la actividad remunerada.

- Pérdida de peso de las familias con mayor número de miembros y un crecimiento del número de personas solas y de las familias monoparentales.

Estos cambios sufridos en la realidad social en la mayor parte de Europa han dejado al descubierto importantes lagunas en los sistemas de protección social. La extensión del desempleo, el envejecimiento de la población, la alteración de las pautas de participación laboral de las mujeres o la paulatina descomposición del modelo familiar tradicional ponen de manifiesto nuevas

necesidades para las que no existe una respuesta definida. En el Estado español, toda esta situación se está traduciendo en:

- Un progresivo deterioro de la posición relativa de la juvetud, con un crecimiento importante de la pobreza en los últimos quince años.

- Extensión de los sistemas de garantía de renta (ingresos mínimos de inserción).

- Un creciente riesgo de caer en la exclusión social de aquellos hogares encabezados por mujeres con responsabilidades familiares.

Si observamos al sector de entre 15 y 24 años, el 92,5% siguen viviendo con sus padres y sus madres. Entre los 25 y 29 años, el porcentaje desciende hasta el 79%.

Sólo el 29% de los y las jóvenes son económicamente independientes porque pueden pagar todos sus gastos, mientras que el 42% sólo pueden pagar los gastos de bolsillo. Esta situación de dependencia económica es la más frecuente incluso entre los y las que trabajan. Teniendo en cuenta que los ingresos económicos de los y las jóvenes superan escasamente el salario mínimo interprofesional, existen dificultades para obtener ingresos suficientes que les permitan la independencia económica, reflejándose en la edad de emancipación. Así a los 25 años, sólo el 32% de las personas jóvenes están emancipadas económicamente del hogar familiar. Porcentaje que alcanza el 72% a los 29 años. [5]

Actualmente una de cada dos personas de entre 26 y 29 años vive con su familia de origen. Si observamos al sector de entre 15 y 24 años, el 92,5% sigue viviendo con sus padres y sus madres. El resto lo hace con su pareja, en soledad, con amigos o en otras situaciones. Entre los 25 y 29 años, el porcentaje desciende hasta el 79%.

El hecho de que la mayoría de las fuentes disponibles para el estudio de la pobreza clasifiquen los hogares según las características del sustentador o sustentadora principal introduce un velo estadístico que dificulta la correcta apreciación del alcance real de la pobreza en

(5) Op. cit., p7

los y las jóvenes ya que deja fuera a la mayoría de las personas jóvenes. Se puede hablar de un sólido núcleo de pobreza oculta, que no de exclusión, ya que supone en la práctica un refugio forzoso en el hogar de la familia de origen.

Hay una caída del peso relativo de los hogares sustentados principalmente por personas menores de 30 años, lo que demuestra las dificultades para la creación de sus propios núcleos familiares. Existe una asimetría entre la evolución de la tasa de pobreza específica de la juventud y la del conjunto de la población.

La tasa de pobreza de los hogares sustentados principalmente por personas menores de 30 años representa una quinta parte del total de la población pobre, siendo notablemente superior la tasa de las mujeres jóvenes (22,4%) con relación a la de los varones jóvenes (15,9%).

El escaso desarrollo de las pensiones asistenciales junto al aumento del número de personas paradas sin cobertura nos permite hablar de la existencia de una pobreza encubierta. Ésta hace referencia a aquellas unidades familiares potencialmente independientes que pasarían a formar parte del colectivo pobre si se constituyeran como tales.

Aunque hay que reconocer que la pobreza encubierta sólo es real en su potencialidad, sin embargo, el retraso en la edad de emancipación y la caída de la natalidad son casos no potenciales sino manifiestos de impotencia asociados al tipo de exclusión que sufre la juventud, adoptándose mecanismos de ajuste que esconden o eliminan el problema.

El retraso en la edad de emancipación y la caída de la natalidad son casos no potenciales sino manifiestos de impotencia asociados al tipo de exclusión que sufre la juventud.

Buena parte de las situaciones de exclusión social entre la población joven queda encubierta a través del retraso de la independencia del hogar de la familia de origen —incluso en ciertos grupos de jóvenes casados y casadas, la prolongación de la soltería no deseada— como expresión de la imposibilidad de formar un nuevo hogar familiar así como a través del propio control de natalidad.

La Feminización de la exclusión

Uno de los grandes cambios que está afectando aún a toda la estructura social y económica tiene que ver con la participación social y económica de la mujer.

El aumento de la tasa de actividad de las mujeres no ha significado necesariamente una mejora paralela de sus ingresos con relación a los de los varones.

Frente al modelo social en el que la estructura de hogares venía definida por el predominio casi hegemónico del hogar con una única persona sustentadora principal, generalmente varón, en el que la mujer se dedicaba generalmente a la producción doméstica, y en un contexto en el que la nota predominante era la estabilidad del núcleo familiar, se ha ido dando paso a un modelo alternativo, mucho más heterogéneo, en el que la división sexual del trabajo presenta un claro divorcio con la situación previa, modificando en gran parte la estructura de los hogares, con un progresivo aumento de los hogares cuyas personas sustentadoras principales son mujeres con hijos o hijas a su cargo.

El aumento de la tasa de actividad de las mujeres no ha significado necesariamente una mejora paralela de sus ingresos con relación a los de los varones. A la discriminación ocupacional y salarial hay que añadir la creciente magnitud de familias monoparentales, lo que las suele colocar en una posición de inseguridad económica. La ruptura matrimonial representa en muchas mujeres el factor determinante de su vulnerabilidad, fundamentalmente porque suelen ser éstas quienes acaban soportando las cargas familiares. Esto se ha traducido en muchos casos en un incremento de la pobreza entre las mujeres.

A mediados de los noventa la situación española sufre un espectacular empeoramiento del acceso de las mujeres a la ocupación. Con una diferencia superior a diez puntos, España se ha convertido, detrás de Italia y Grecia, en el país de la Unión Europea donde más aguda es la divergencia en las tasas de paro por sexos.

En todo caso a los factores descritos relacionados con el mercado laboral —desempleo, subocupación, tempora-

lidad y discriminación salarial—, se añaden los procesos de cambio familiar. Todo esto supone una fuerte presión sobre el riesgo de exclusión de las mujeres y particularmente de las mujeres jóvenes, ya que el hecho de su incorporación al mercado de trabajo se traduce en un incremento de su autonomía respecto a sus madres y abuelas, que pierden inmediatamente en cualquier proceso de ruptura familiar.

Crisis del Estado de Bienestar. Hacia un modelo más justo

La aceptación del paradigma neoliberal supone la imposición de un modelo de crecimiento económico que tiene consecuencias no deseables para una significativa parte de la ciudadanía.

La relación de la pobreza con las crisis socioeconómicas, con las medidas adoptadas para afrontarlas, ha hecho que el nuevo modelo de crecimiento económico esté consolidando la exclusión de grupos y de situaciones sociales.

El proyecto basado en la construcción de un Estado del Bienestar que procuraba un equilibrio entre crecimiento y reparto se ha roto. Pero no sólo se rompe este pacto, sino que se cuestionan los elementos que paliaban la desigualdad estructural y sus mecanismos de redistribución. La crisis llega al empleo y, por ende, a la capacidad adquisitiva de los ciudadanos, a la protección social, a las garantías y seguridades generadas desde el compromiso social del Estado, al gasto social y a la fiscalidad. Es el propio modelo de crecimiento el que genera, por su propia inercia, el progresivo recorte de los derechos sociales.

Es el propio modelo de crecimiento el que genera, por su propia inercia, el progresivo recorte de los derechos sociales.

El debate sobre la evolución del Estado del Bienestar no es nuevo. En la actualidad, se podrían concentrar en dos las opciones propuestas: la reforma neoliberal con la puesta en marcha de estrategias de vaciamiento progresivo del Estado del Bienestar; y de otra parte, una

defensa matizada de un Estado de Bienestar devaluado manteniéndose en una actitud defensiva respecto del progresivo deterioro del mismo.

El Estado del Bienestar, en su evolución, debe resolver sus contradicciones internas poniéndolas al descubierto y adoptando medidas que vayan dirigidas a las causas de sus desequilibrios. Las organizaciones políticas y sociales, a través de la participación masiva de la sociedad civil, deben ser las responsables, no sólo de impedir una vuelta a una concepción individualista que culpabiliza a la persona de su propio destino —más propia del viejo Estado Liberal—, sino de luchar por seguir construyendo un modelo de Estado Social y de Derecho que garantice un desarrollo homogéneo, equilibrado y justo, no sólo de una parte, sino de la totalidad de la población.

2 políticas económicas

Analisis de la situación

El contexto en el que se realiza esta reflexión sobre la exclusión social y su relación con las políticas económicas parte de una perspectiva estatal y global. Este documento analiza desde estas perspectivas cómo las políticas económicas están generando exclusión social.

La economía ha experimentado desde las últimas décadas del siglo XX un proceso de globalización que ha dado lugar a la transnacionalización de los mercados y de la sociedad, lo que ha transformado el papel de los estados en la economía y las relaciones internacionales, y ha fomentado el surgimiento de otros actores internacionales. Este documento analiza la interacción entre estos actores para determinar los efectos que la globalización tiene sobre las economías nacionales y supranacionales, analizando también cómo se genera exclusión social en cada uno de los niveles.

Dimensión Global

El proceso de globalización tiene su origen en las décadas de los setenta y ochenta acelerándose en la última década del siglo XX. La globalización desde una visión ideológica neoliberal se basa en el movimiento de capitales, mercancías y servicios, y cuando sea favorable (y sólo en estos casos) también de mano de obra. Este orden neoliberal considera, desde perspectivas aperturistas y de librecambio, que la inserción de las economías nacionales en el comercio mundial, será un factor de desarrollo, crecimiento y bienestar social. En el plano interno, la teoría neoliberal tiene como premisas principales la reducción del Estado en sus dimensiones económicas y sociales, y la liberación total de las fuerzas del mercado.

La teoría neoliberal tiene como premisas principales la reducción del Estado en sus dimensiones económicas y sociales, y la liberación total de las fuerzas del mercado.

Estos factores han supuesto, en consecuencia, la transformación del Estado y de las funciones que tradicionalmente ha desarrollado como promotor y gestor de las políticas económicas.

Las características de la globalización pueden reunirse en tres ejes:

- Una libertad absoluta de los movimientos de capitales.
- Una libertad relativa de movimientos de servicios y mercancías.
- Unas limitaciones crecientes al libre movimiento de personas.

La circulación de capitales

El libre movimiento de capitales se ha articulado privando a las autoridades monetarias de muchas de las facultades que tenían de controlar tales movimientos y ha conformado un espacio financiero mundial donde se mueven los fondos de manera excesivamente especulativa. La inversión directa de capital extranjero en las economías nacionales puede tener una serie de efectos positivos, como, por ejemplo, la mayor eficiencia del sistema global y en el nivel nacional, la transferencia tecnológica, una mayor eficacia en la producción debido a la competencia de las empresas transnacionales, incremento de las exportaciones, del ahorro y las inversiones, y en consecuencia de la producción y el empleo. Sin embargo, también se producen efectos negativos, ya que el poder de las empresas transnacionales deja fuera del mercado a las empresas nacionales que no pueden competir con los precios que éstas establecen, la consecuente precarización del empleo o incluso destrucción del mismo, así como que la riqueza comercial y financiera pertenezca a los inversores extranjeros y que su salida del país tenga consecuencias desestabilizadoras para la economía.

La liberalización de los mercados de capitales ha conformado también un vasto mercado financiero a escala mundial centrado en varias metrópolis norteamericanas, europeas y japonesas desde donde se controlan los movimientos financieros mundiales.

Circulación de servicios

Otra manifestación de la globalización de la economía es el efecto de relocalización/deslocalización de la producción, llevado a cabo por las empresas transnacionales en busca del beneficio de costes más bajos, menos presión por parte de las instituciones gubernamentales o sociales en materia impositiva, en cuestiones sociales, o de medio ambiente. Algunos países incurren además en prácticas de "dumping social" (se denomina "dumping social" a las exportaciones a precios artificialmente bajos que se consiguen mediante trabajadores mal pagados o esclavizados, trabajo infantil, trabajo de presos, etc.), recortando los derechos sociales de los trabajadores y las trabajadoras, que supone una mano de obra más barata por el mismo trabajo. Estos países son más competitivos con respecto a otros, y atraen a las empresas transnacionales a instalarse en sus territorios.

El crecimento económico y la riqueza que genera el comercio mundial a través de las grandes empresas transnacionales no suponen directamente un desarrollo de las economías y de las sociedades. Las empresas transnacionales suponen un 75% del comercio internacional pero sólo generan el 3% del empleo mundial. Además su capacidad es más financiera que productiva, ya que esta producción se encuentra deslocalizada, y está subarrendada a otras empresas más pequeñas en otros países.

Estos beneficios empresariales no se transmiten en beneficios para las personas trabajadoras ni para el estado que las acoge. En los países industrializados está suponiendo la precarización del empleo y de las prestaciones sociales. En los países en desarrollo se presentan los niveles más

bajos de remuneración y protección social, ya que este tipo de empleo está exento en muchas ocasiones de derechos sociales, y está provocando la destrucción de empleo en otras partes del mundo donde se habían conseguido derechos sociales importantes.

La libertad de movimiento de mercancías y capitales ha supuesto una concentración de la riqueza en determinadas regiones del mundo y no ha extendido sus beneficios.

Las áreas de integración regional (Unión Europea, North America Free Trade Agreement, Mercosur, etc.) aparecen como una alternativa a la escasa capacidad de intervención del estado-nación en este proceso. Estas uniones tienen un carácter económico y comercial (en la Unión Europea también político), y en la mayor parte de las ocasiones han supuesto más una vuelta al proteccionismo, encerrándose los países que las componen en sus intereses comunes, al margen de la situación en el resto del mundo. Este hecho, sin duda, va a perjudicar de nuevo a los países más desfavorecidos, debido a que estas uniones establecen, en muchos casos, una barrera más hacia los países en vías de desarrollo. Habrá que hacer un esfuerzo dirigido a que las ganancias de eficiencia que se puedan producir, que colleven este tipo de uniones, se hagan en la dirección de la "creación" de mercado y no en la de la dirección de "desviación" del mismo.

Circulación de personas

En función de las características y los procesos de desigualdad mundial que hemos analizado como consecuencia de la libertad de movimiento resultante del proceso globalizador, debe añadirse una nueva variable que son los flujos migratorios. Las causas del fenómeno migratorio son muy diversas, pero aquí vamos a tratar la vertiente económica de la migración.

La libertad de movimiento de mercancías y capitales, propiciada por la globalización, ha supuesto una concentración de la riqueza en determinadas regiones del mundo y no ha extendido sus beneficios, con las consecuentes desigualdades que venimos analizando. Esto ha incidido en un aumento de la necesidad de emigrar de la población de los países pobres o en vías de desarrollo a los lugares donde se da esta riqueza.

En los países en vías de desarrollo se han creado circunstancias que han aumentado la presión migratoria sobre los países desarrollados. A pesar de que por razones demográficas (envejecimiento de la población) y también económicas (necesidad de mano de obra en algunos sectores económicos) es necesaria la inmigración, los países desarrollados han controlado la entrada con medidas tan restrictivas que han supuesto un incremento de la inmigración irregular (que se ha convertido en un componente estructural de los flujos migratorios), y favoreciendo las actividades del sector informal de la economía y las redes ilegales de tráfico de personas. Ante esta situación algunos países barajan la posibilidad de optar por el cierre de las fronteras ante los flujos migratorios, aun cuando éstos se muestran necesarios por razones demográficas y para ocupar determinados sectores del mercado de trabajo.

Este fenómeno necesita de una política de regulación de los flujos, que sustituya las regulaciones periódicas de trabajadores y trabajadoras irregulares, y otras medidas puntuales y que haga accesible el mercado de trabajo a las personas inmigrantes, en una situación regularizada. Una política en este sentido evitaría la sobreexplotación de los trabajadores y las trabajadoras, podría regular mejor las condiciones laborales de estas personas, reduciría los efectos perversos del tráfico ilegal de personas y mejoraría su integración social, reduciendo las posibilidades de situaciones de exclusión. El alcance de las causas y consecuencias de los flujos migratorios se manifiesta a nivel mundial, pero es necesaria una intervención nacional para paliar los efectos en función de las características particulares en cada estado.

Actores de la globalización

Los principales actores de la globalización son por un lado las empresas transnacionales de las que ya hemos hablado, y quien las "guía" o las "regula" que son los organismos multilaterales; y por otro, las

Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y movimientos sociales que se posicionan en contra de las tesis y actuaciones de los primeros.

Tanto la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como las instituciones de Bretton Woods (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional —FMI—) o la Organización Mundial del Comercio (OMC), influyen en el contenido y consecuencias de la globalización, pero tienen su propio enfoque acerca de las cuestiones económicas y sociales a escala global. Frente al enfoque de la ONU en el que la intervención pública (nacional e internacional) y no sólo del mercado, es necesaria para responder a las necesidades básicas y respetar los derechos humanos, las instituciones financieras mencionadas fomentan el fortalecimiento del mercado, la liberalización de las fuerzas económicas, y la reducción del rol del estado en estas cuestiones. En función de estas diferencias de enfoque, las instituciones financieras se han convertido en instituciones más poderosas frente a la ONU y sus agencias, a pesar de que los criterios de éstas son más transparentes y democráticos, ya que no contemplan la capacidad económica para determinar la capacidad de decisión en su seno.

Las organizaciones creadas en Bretton Woods como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), así como la Organización Mundial del Comercio (OMC) que nace a raíz de la Ronda de Uruguay, en el marco de los acuerdos del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se conforman como los agentes principales de la globalización, y los únicos con aparente poder de decisión.

En el marco de la OMC es donde se negocian los acuerdos económicos y comerciales que promueven la libertad de movimiento de los factores en el comercio mundial: personas, servicios, mercancías y capitales. Dentro de estos acuerdos y bajo las teorías del librecambio (que según los teóricos liberales es capaz de res-

ponder a todos los problemas de la pobreza y el desarrollo), se suprimen las barreras aduaneras que se aplican a los productos que se comercializan en el mercado mundial. A todo esto hay que añadir las intervenciones del FMI y del Banco Mundial, cuyas ayudas a los países en desarrollo, están en la mayor parte de las ocasiones dirigidas a imponer el neoliberalismo y a facilitar que las empresas de los países desarrollados (especialmente EE.UU) puedan dominar los mercados nacionales.

Sin embargo, en estas instituciones la representación de los países se hace en función de su peso en la economía mundial. Así los "negociadores" son fundamentalmente Estados Unidos y la Unión Europea, además de Japón, que imponen sus reglas y el resto de los países se acoplan a los intereses de éstos en la negociación. Estos acuerdos no han posibilitado el libre comercio para todos los países, debido a que los gobiernos de los países del Norte han desarrollado nuevas medidas para impedir la entrada de productos más baratos procedentes del Sur. Ésta es una nueva forma de proteccionismo desde los países desarrollados para prevenir la competencia de productos más baratos procedentes de los países en vías de desarrollo, que supone una paradoja dentro del contexto mundial. La liberalización de los factores de producción se produce siempre en función de servicios y productos en los cuales son más eficientes los países desarrollados y nunca en función del factor trabajo del que los países en vías de desarrollo tienen un mayor potencial. Esto constituye una de las reivindicaciones históricas de estos países dentro de las negociaciones de las rondas del GATT y de la OMC.

En función de las razones expuestas se puede argumentar que la globalización se está realizando en el mundo desarrollado, que son los países que tienen capacidad de competir en la economía del libre mercado, lo que genera una situación cada vez más desigual entre estos países y los países en vías de desarrollo.

En esta situación encontramos que la sociedad civil en su conjunto no está adaptada a los cambios producidos por el proceso globalizador. El proceso de toma de decisiones está cada vez más alejado de la realidad de la ciudadanía, de lo cercano, afectando al ejercicio de sus derechos.

El estado debe actuar frente a la comunidad internacional y garantizar, respetar y satisfacer a las personas como sujeto de derecho, los derechos civiles y políticos (derechos de 1ª generación), los económicos, sociales y culturales (derechos de 2ª generación), y los de solidaridad o derechos de los pueblos, derecho al desarrollo sostenible, a un medio ambiente sano, asistencia humanitaria, derecho a la paz, etc., (derechos de 3ª generación). El estado debe garantizar estos derechos a su ciudadanía sin que el efecto de la globalización signifique una desprotección de éstos.

A este contexto globalizado, se han sumado nuevos agentes que participan en los ámbitos político, social y cultural junto con las empresas transnacionales y las organizaciones multilaterales. Ya se ha tratado el tema de las empresas transnacionales y cómo consiguen su posición predominante en la economía mundial. En otra parte del documento se ha analizado el papel de las organizaciones multilaterales, su distinto enfoque frente al fenómeno de la globalización, y la desigualdad de origen en el proceso de toma de decisiones y de participación. Este sistema supone una paradoja, ya que los países del Sur suponen la mayoría de los miembros en el caso de la OMC, y sin embargo no tienen otorgada la participación plena.

La sociedad civil en su conjunto no está adaptada a los cambios producidos por el proceso globalizador.

A los agentes mencionados habría que añadir otro tipo de organizaciones de carácter no gubernamental, las ONG internacionales, que ocupan un espacio cada vez más importante dentro del contexto global y en la sociedad civil, ocupando en parte, el espacio que la sociedad civil ha perdido frente al fenómeno de la globalización y dando respuesta a muchos de los problemas de carácter mundial a los que se enfrentan las sociedades actuales. Son organizaciones de carácter humanitario,

ecologista, de derechos humanos, etc., por mencionar algunos ámbitos. En este apartado cabe mencionar a los movimientos de resistencia global, que están obteniendo un papel cada vez más visible en los ámbitos locales, estatales y transnacionales, y que se enfrentan al fenómeno de la globalización y sus consecuencias.

Estado

El panorama descrito hasta ahora tiene su repercusión en el ámbito estatal, y en la gestión de las políticas económicas del estado. Cada vez hay menos espacio de maniobra, y esto se ve reflejado en que el estado ha perdido su capacidad de garante y promotor del bienestar social debido a que no puede asumir sus funciones socioeconómicas dentro del contexto de la mundialización del capital y las fuerzas de producción. El estado debe ajustar y gestionar sus políticas económicas y sociales dentro de un contexto imprevisible del entorno económico, atendiendo a la búsqueda de equilibrios financieros y contables.

Por otra parte, el estado ha perdido capacidad en su función de promotor del crecimiento y del empleo, que viene determinado en la mayoría de los casos por la economía mundial y los agentes transnacionales, ni tampoco ejerce su función redistributiva y moderadora de las tensiones sociales, por estar obligado a recortar el gasto público y desmontar los sistemas sociales.

Esta incapacidad del estado es generadora de procesos de exclusión social incluso dentro de las sociedades más ricas y desarrolladas.

Las premisas neoliberales aplicadas al ámbito estatal se traducen en desregulación de la economía, privatizaciones y reducción del gasto público.

En resumen, las premisas neoliberales aplicadas al ámbito estatal se traducen en desregulación de la economía, privatizaciones y reducción del gasto público.

En el caso de España, existe como añadido la cesión de compentencias que el Estado ha hecho a la entidad supranacional a la que pertenece, que es la Unión Europea. La

mayor parte de lo relativo a la política monetaria está transferido al Banco Central Europeo desde 1999, con lo que existe menos capacidad de incidir en la sociedad en ese aspecto aún sin estar totalmente anulado.

Por ello, para analizar las políticas económicas de nuestro país nos centraremos en la política fiscal, que además es la más determinante a la hora de analizar la exclusión social. A este análisis nos acercaremos a través del estudio de la política presupuestaria, analizando los gastos e ingresos por separado. No obstante, la premisa fundamental que hemos de tener en cuenta es que no podemos admitir las tesis liberales más radicales que niegan cualquier capacidad de la política fiscal más allá de la que pueda ayudar a mantener las grandes cifras macroeconómicas, olvidando toda la función redistributiva y asignativa de la Hacienda Pública.

La reducción del IRPF por sí misma no es positiva, si reduce la capacidad redistributiva del gobierno vía menores ingresos, y en consecuencia menor gasto público.

En el lado de los ingresos, hemos ido observando de manera preocupante el retroceso distributivo que está sufriendo el cuadro impositivo de nuestro país.

En los últimos seis años hemos tenido en nuestro país una constante bajada del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), tanto en la reducción de tramos como en la de tipos impositivos. Esto ha tenido sin duda efectos positivos sobre la economía de nuestro país, a través de una simplificación del impuesto, así como por dejar exentas a las personas con tramos de renta inferiores a los 21.000 euros. Pero hay que tener en cuenta que, la reducción del IRPF por sí misma no es positiva, si reduce la capacidad redistributiva del gobierno vía menores ingresos, y en consecuencia menor gasto público.

Sin embargo, la recaudación impositiva global menor no se ha producido, es más, se han incrementado debido a que los impuestos indirectos (gasolinas, alcohol, tabaco...) han crecido de manera exponencial, por lo que la carga total soportada ha subido vía impuestos indirectos, que son sin duda los más injustos a la hora de redistribuir, pues cargan el gasto en lugar de la renta.

El caso más claro se da en la última subida del precio de los carburantes con el teórico propósito de financiar la sanidad pública, lo cual además de no ayudar a conseguir un sistema impositivo más equitativo, tampoco ayuda a la eficiencia al romper una de las reglas básicas de la Hacienda Pública, por la cual los ingresos de los impuestos indirectos especiales han de ir destinados a un fin que se corresponda con el objetivo general del impuesto (por ejemplo, un impuesto sobre las gasolinas que se pone con el criterio de reducir el impacto ambiental del transporte privado, podría destinar los ingresos a la recuperación de espacios verdes, pero no a la construcción de una nueva consejería).

En cuanto a los gastos, el presupuesto español, teniendo en cuenta que nos encontramos con un presupuesto de un país europeo (con lo que ello supone de mayor protección social del individuo), aparece como un presupuesto deficitario en cuanto a la protección social.

PROPUESTAS

En cuanto a la libre circulación del movimiento de capitales, se propone aumentar el debate y adoptar medidas para corregir los efectos perversos del sistema neoliberal. Se propone la imposición de la Tasa Tobin en las finanzas internacionales: imponer un impuesto a ciertas transacciones financieras internacionales, para disuadir a los capitales especulativos y así evitar posibles fugas de capitales que tengan consecuencias desestabilizadoras para la economía.

Igualmente se propone otorgar a los estados el derecho de aceptar o rehusar inversiones directas.

Respecto al movimiento de mercancías y servicios se propone adoptar en el ámbito mundial un Código de Conducta de las Empresas Transnacionales. Deben ser regulados los efectos de sus actividades económicas y establecer un código de conducta obligatorio que regule

a estas empresas. Este Código debería recoger que los inversores extranjeros respeten y contribuyan a los objetivos sociales, ambientales y de desarrollo.

En cuanto a los actores de la globalización se hace necesaria una mayor democratización de las organizaciones multilaterales (Banco Mundial, FMI y OMC) y una mayor participación a la vez que democratización de la ONU. Estas organizaciones deben revisar sus procesos de toma de decisiones, sin que excluyan a la gran mayoría de países en el mismo. Deben utilizarse criterios que aumenten la participación de los países en vías de desarrollo.

Deben utilizarse criterios que aumenten la participación de los países en vías de desarrollo.

En el ámbito estatal hay que fomentar y potenciar experiencias de economía alternativa, mediante financiación a través del gasto público de experiencias de economía social, la financiación de líneas de investigación y evaluación de las mismas, así como la celebración de actos de difusión de estas experiencias, como por ejemplo foros de debate, etc. Están recogidas dentro del concepto de Economía Social, empresas que en general utilizan la forma jurídica de cooperativa, mutua o asociación, y que utilizan técnicas de organización social que se fundamentan en los principios de solidaridad y participación (que normalmente responde a la norma una persona un voto) entre sus miembros, así como en los valores de autonomía y de ciudadanía.

Otra manifestación de economía alternativa que debería fomentarse son las "inversiones socialmente responsables o financiación ética", entendidas como instrumentos alternativos y complementarios de financiación para la acción social y el desarrollo: inversiones que hacen posible la financiación de actividades productivas en sectores marginados del acceso al crédito, acercando el capital privado y los intermediarios financieros (el crédito) a los más desfavorecidos.

En otro orden de cosas deben fomentarse prácticas de consumo responsable, en las que la persona que consume sea consciente de cuál es su papel en el mercado.

El papel del Estado debe definirse como:

- Promotor de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

- Regulador del mercado, planificando la actividad económica asegurando:

  – Proteger los intereses del consumidor y de las pequeñas empresas frente a las concentraciones de poder.

  – Mantenedor de ciertos sectores estratégicos (transporte, energía, etc.) bajo su competencia.

  – Potenciador del carácter social de las Cajas de Ahorro.

  – Garante de la protección social con programas que incidan en los sectores desfavorecidos.

Con respecto a las medidas a adoptar en cuanto al sistema fiscal:

- Necesidad de una reforma del sistema fiscal que aumente la progresividad impositiva sobre el capital.

- La reducción de los impuestos indirectos y su reconducción hacia los directos.

- Introducción a través de diferentes sistemas de la importancia del sistema de impuestos y su repercusión económica y social en todos los ámbitos: educativo, medios de comunicación, etc.

- Fomento de la revalorización de lo público: concienciar a la sociedad de la necesidad de los impuestos para garantizar los servicios sociales: educación, sanidad. Para ello se debería informar acerca del coste real que tiene la utilización de estos servicios.

La distribución de la renta, no sólo no se ha hecho más redistributiva sino que ha ido generando más desigualdad social. La progresiva concentración de capital en menos manos contrasta con un proceso de pauperización de nuevos sectores de la sociedad, tales como jóvenes de clase media-baja, familias monoparentales, mujeres con cargas familiares, etc. En este sentido, y con el objeto de promover una política más redistributiva proponemos la puesta en marcha de la Renta Básica.

Debe de consolidarse un sistema de actuación integrado, que posibilite una mayor cobertura hacia las personas excluidas socialmente.

El "indicador de pobreza" (los indicadores de la redistribución de la riqueza) debe ser reconocido como indicador macroeconómico de cohesión social.

En cuanto al gasto público, se ha de hacer un esfuerzo en gastos como las políticas activas de empleo, los gastos de acceso a la vivienda, la educación en todos sus niveles, etc., tanto de la administración central como de las autonómicas y locales. Debe de consolidarse un sistema de actuación integrado, que posibilite una mayor cobertura hacia las personas excluidas socialmente, dirigiéndose hacia una mayor equidad aún a costa en ocasiones de la mayor de las eficiencias.

Introducir en las empresas la necesidad de incorporar el Balance Social como instrumento de gestión para planear, organizar, dirigir, registrar, controlar y evaluar en términos cuantitativos y cualitativos la gestión social de la empresa, en un período determinado y frente a metas preestablecidas. Consistiría en un documento público que recogiera la información del área social referente a la empresa empleando los indicadores sociales.

Fomentar espacios de coordinación y debate en los que la sociedad civil se articule como un lobby de presión (grupo especializado en una cuestión determinada para establecer una serie de presiones dirigidas hacia un objetivo común) frente a las empresas

y los poderes políticos, para educar y formar a la sociedad. Esta sociedad civil y todos los actores que participan en ella, ciudadanos y ciudadanas individualmente, asociaciones, Organizaciones No Gubernamentales, sindicatos, etc., deben adoptar un nuevo papel ante el proceso globalizador y fomentar la coordinación internacional de las organizaciones, para que puedan hacer frente a los cambios.

El desplazamiento de los centros de toma de decisiones a instancias supranacionales/supraestatales debe compensarse dando un peso mayor al ámbito local. Fomento de modelos de democracia participativa.

Adoptar el Visado de Búsqueda de Trabajo para las personas inmigrantes que vienen a España, que les garantice una estancia mientras se encuentran en esa situación, y que por lo tanto partan de una situación regular a la hora de integrarse en la sociedad española, evitando su incorporación en la economía informal.

El modelo económico propuesto en definitiva debe estar constituido por un modelo de economía mixta supervisada por el estado (y los entes locales), en el que se ejerza un verdadero control de la economía, un modelo de desarrollo humano sostenible con igualdad de género y en el que la sociedad civil tome parte mediante un sistema de democracia participativa.

El modelo económico propuesto debe estar constituido por un modelo de economía mixta supervisada por el estado, en el que se ejerza un verdadero control de la economía, un modelo de desarrollo humano sostenible con igualdad de género y en el que la sociedad civil tome parte mediante un sistema de democracia participativa.

3 políticas de empleo

Análisis de la situación

Uno de los rasgos distintivos de las sociedades occidentales en los últimos veinte años es la extensión de un modelo social en el que, cada vez más, la inseguridad laboral y social afecta a extensas franjas de la población. No son sólo ya las personas paradas, sino también quienes trabajan temporalmente, o quienes sufren las consecuencias de las transformaciones en la organización de la producción o aquéllas que se enfrentan a los diferentes niveles de pobreza. Lo que se percibe es la instalación de la incertidumbre social, en contraste con el panorama vivido hasta la segunda mitad de los años sesenta.

Las recientes situaciones de exclusión, ligadas a la aparición de un persistente desempleo y una grave temporalidad y precariedad en el trabajo, están provocando la formación de un importante área de vulnerabilidad económica y social, debido a la progresiva flexibilización del mercado de trabajo en busca de un permanente incremento de la rentabilidad del capital.

A continuación se analizan aquellos elementos que, incidiendo en el actual mercado de trabajo, son factores generadores de exclusión social directa o indirectamente.

La exclusión en el acceso al empleo

La intermediación laboral

El Instituto Nacional de Empleo (INEM) -como servicio público de empleo- ha ido perdiendo progresivamente la iniciativa en el espacio de la intermediación laboral en los últimos diez años. De una parte la aparición de nuevos agentes públicos y privados en la gestión de la colocación de las personas desempleadas como son las agencias de colocación (Real Decreto 735/1995, de 5 de mayo), y por

otro con la aparición de las Empresas de Trabajo Temporal (ETT,s) (Ley 14/1994, de 1 de junio), participando en la intermediación con un marcado carácter mercantil.

Con la aparición de estos actores se ha restado protagonismo al principal papel que tenía el INEM, como era el conseguir la ocupación de las personas desempleadas, trasladando —de algún modo— esta responsabilidad a estos nuevos agentes. La incapacidad de gestionar adecuadamente las ofertas privadas de empleo, así como dar respuestas a las numerosas demandas de empleo ha generado, más en la percepción que como una realidad contrastada, un cierto desprestigio del INEM como servicio público de colocación, generando una espiral que ha conducido al empresariado y a demandantes de empleo a dirigir sus miradas a los nuevos agentes.

Existe una práctica de inserción laboral para los y las jóvenes en condiciones más precarias (temporalidad, asunción de mayores riesgos laborales, rotación...) como consecuencia de la demanda del mercado de trabajo y es con ello con lo que aparecen las ETT,s, caracterizadas no sólo por su temporalidad, sino por la propia diferencia de condiciones de empleo respecto a la empresa usuaria, la división de la plantilla, las escasas medidas de prevención de riesgos laborales, así como la extrema disponibilidad de los tiempos de trabajo, son elementos que flexibilizan enormemente la mano de obra adaptándola sumamente a la necesidad productiva. Evidentemente esta lógica empresarial no tiene en cuenta los planes de vida y la necesidad de estabilidad laboral que tienen todas las personas que componen sus plantillas.

Por otra parte, el plan de descentralización de las competencias en materia de políticas activas a las diferentes Comunidades Autónomas ha ido abriendo un nuevo escenario competencial dentro de la Administración Pública, siendo progresivamente el ámbito de la Comunidad Autónoma, y no el de la Administración Central a través de la red de oficinas del INEM, el que

tendrá la responsabilidad de ofrecer acciones públicas de intermediación. Esta nueva realidad trasladará la responsabilidad a los equipos de gobierno autonómicos, en un proceso generalizado de acercar la toma de decisiones a la ciudadanía. La evolución de esta nueva situación nos situará en un nuevo mapa territorial en el que aparecerán más marcadas las diferentes estrategias de intervención pública en el campo de la intermediación laboral.

Por lo que se refiere al espacio laboral generado con los nuevos yacimientos de empleo han ido siendo asumidos por el llamado tercer sector. Este heterogéneo grupo de asociaciones, fundaciones y pequeñas empresas han asumido el vacío que ha dejado la Administración, principalmente la administración local, al delegar la responsabilidad de atender estas necesidades sociales (programas de inserción, servicios de proximidad, etc.) en el sector privado.

La progresiva dejación de funciones del Estado en su responsabilidad política de conseguir la ocupación de las personas desempleadas, supone que —de algún modo— se desvirtúe el concepto de estado social y resulte, en última instancia, un factor importante de exclusión social.

Una de las consecuencias de la alta tasa de desempleo es el incremento de la competitividad que se genera del lado de la demanda ante la escasa proporción de puestos de trabajo generados.

Competitividad entre la demanda

Una de las consecuencias de la alta tasa de desempleo es el incremento de la competitividad que se genera del lado de la demanda ante la escasa proporción de puestos de trabajo generados. En esta búsqueda de empleo, las personas jóvenes mejor formadas, que suele coincidir con aquéllas que han contado con mayores recursos económicos son las que acceden con más facilidad y a los mejores puestos de trabajo.

Por el contrario, aquellas personas jóvenes que, bien por su escasa formación, bien porque forman parte de colectivos desfavorecidos, acceden a puestos de trabajo con peores condiciones laborales (bajos salarios, contratos de prácticas o formación sin cumplir el período formativo preceptivo, temporalidad, etc).

Por último se encuentran aquellos colectivos sociales, (inmigrantes, personas expresidiarias o ex-toxicómanas, etc.) que cuentan aún con menos posibilidades de acceder al escalón anterior de precariedad y que —en muchos casos— únicamente pueden acceder al mundo de la economía sumergida. La ausencia de cualquier tipo de derecho, prestación o garantía caracteriza el trabajo desarrollado en el ámbito de la economía sumergida.

La exclusión social se fragua también por la oportunidad de acceder a unos u otros empleos.

El retraso en el acceso al empleo modifica sustancialmente los planes de vida de la mayoría de los y las jóvenes, generando espirales de exclusión-marginación.

Retraso en el acceso

En los últimos años se ha producido un progresivo aumento de la edad media de incorporación de los y las jóvenes al mercado de trabajo. El retraso de la emancipación del hogar familiar se está traduciendo lógicamente en un retraso en la conformación de un nuevo hogar familiar y en la edad media en la que se accede por primera vez a la maternidad. Si consideramos a los y las jóvenes de entre 20 y 24 años, el 89% sigue viviendo con su familia de origen. Si tomamos la franja de entre 25 y 29 años, es el 79% el porcentaje de jóvenes que sigue sin emanciparse en España. Porcentajes[(1)] muy superiores a los que se dan en países como Portugal, Grecia o Irlanda. Así, en la última década ha aumentado en casi dos años, de 29 a 31 años, la edad media en la que se alcanza la maternidad. [(2)]

El retraso en el acceso al empleo modifica sustancialmente los planes de vida de la mayoría de los y las jóvenes, generando —en muchos casos— espirales de exclusión-marginación incluso de un sector de la juventud proveniente de una clase media-media o media-baja.

Este retraso en el acceso al empleo no se produce por igual entre todos los colectivos. Así, lo sufren especialmente las mujeres como grupo, y dentro de éstas, aquellos

(1) Vivienda y juventud en el año 2000. INJUVE. 2001
(2) Mujeres en cifras. Instituto de la Mujer. http://www.mtas.es/mujer/mcifras/7htm 04/02/02 10:22 h

colectivos más desfavorecidos (ex-toxicómanas, gitanas, la mujer con cargas familiares no compartidas, etc.). Otros colectivos que sufren especialmente el acceso, son el de los y las jóvenes que buscan su primer empleo y que carecen por tanto de cualquier tipo de experiencia laboral, y el de las personas discapacitadas físicas, psíquicas y sensoriales.

Desde una perspectiva territorial, el acceso al empleo en las zonas rurales sigue siendo especialmente precoz, bien ayudando en el negocio familiar o simplemente por factores culturales.

Por el contrario, en las zonas urbanas la edad de acceso al empleo se ha retrasado, no sólo porque el acceso a la educación masiva retrasa la entrada en el mercado de trabajo, sino también porque ese acceso se produce en condiciones precarias, o a través del trabajo voluntario y no remunerado.

Prolongación de los estudios

La obligada competencia entre las personas demandantes de empleo para acceder a los escasos puestos de trabajo que se ofertan ha generado una mayor necesidad de formación entre aquéllas para acceder al mercado laboral. Este hecho ha empujado a muchos y muchas jóvenes a prolongar su etapa formativa no obligatoria, teniendo en cuenta que la etapa obligatoria se ha prolongado hasta los 16 años con la aplicación definitiva de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE).

En esta fiebre de la formación por la formación, nadie parece reparar en que, con independencia de la formación que se adquiera, lo verdaderamente importante es la creación de suficientes puestos de trabajo, ya que la espiral formativa sólo supone una mayor competencia entre los demandantes para acceder a los mismos empleos. El aprendizaje de técnicas y habilidades es un instrumento para la consecución de un objetivo: la adquisición de un

puesto de trabajo. Abogamos por la no competencia y por la no culpabilización de la persona por carecer de la formación suficiente para el puesto o para el proceso mismo de selección.

Esta situación ha provocado que muchas personas jóvenes se vean obligadas a adquirir una alta formación para acceder —en ocasiones— a ocupaciones más bajas que la formación que requeriría objetivamente el puesto de trabajo.

Normalmente los cambios en el mercado laboral son más rápidos que en la oferta formativa a la que pretende dar respuesta.

Esta inercia ha forjado una espiral de formación que, en la mayoría de las ocasiones, sólo permite acceder a un empleo precario, para acabar nuevamente en el desempleo.

Una fuente de exclusión es sin duda, la excesiva sobrevaloración cultural que se ha otorgado a las carreras universitarias y a la formación de postgrado con relación a las capacidades reales, y principalmente, en relación al propio puesto de trabajo. En ocasiones la exclusión proviene del no reconocimiento de la formación, como es el caso de las personas inmigrantes.

Inadecuación entre la oferta y la demanda

Existe una desvinculación importante entre la formación que se imparte en la enseñanza obligatoria y las necesidades formativas complementarias demandadas desde las empresas, con independencia del puesto de trabajo, no quedando éstas recogidas en los planes formativos.

Normalmente los cambios en el mercado laboral son más rápidos que en la oferta formativa a la que pretende dar respuesta. Esto obliga a muchos y muchas jóvenes a formarse de forma más específica una vez agotada la etapa obligatoria prolongando una vez más su período formativo y con él, el acceso al primer empleo.

Existe un escaso conocimiento de las demandas del mercado desde las enseñanzas primarias a fin de que el o

la joven vaya reflexionando y desarrollando su perfil profesional desde edades tempranas, de acuerdo a sus gustos, habilidades y preferencias.

Los empleos que se generan también tienen sus destinatarios o destinatarias ya previstos. Se están generando estereotipos de puestos de trabajo según los colectivos. Resulta familiar asociar determinados puestos de trabajo como empleado o empleada del hogar, jardinero o jardinera, etc., a determinados colectivos sociales, y especialmente a la población inmigrante. Este acceso condicionado a determinados puestos de trabajo pone de manifiesto qué clase de integración se está llevando a cabo en nuestra sociedad.

Otros factores como la movilidad territorial, las nuevas tecnologías no adquiridas, el desconocimiento de idiomas, son obstáculos que impiden también acceder al mercado de trabajo.

La exclusión durante el empleo. Condiciones de empleo

Desconocimiento de derechos y deberes

Los proyectos curriculares de los centros de enseñanza no suelen incorporar, como una prioridad formativa, un conocimiento básico del mercado de trabajo, una información suficiente sobre los derechos y deberes básicos que tendrán como futuras personas trabajadoras.

Los proyectos curriculares de los centros de enseñanza no suelen incorporar, como una prioridad formativa, un conocimiento básico del mercado de trabajo.

Esta labor la vienen desempeñando toda una serie de organizaciones sociales y políticas, principalmente los sindicatos y partidos políticos. Sin embargo, es constatable que no se consigue llegar al conjunto de los y las jóvenes. Cuando no se conoce un derecho no se puede ejercer. Ésta es la situación que sufren buena parte de los y las jóvenes que se encuentran en situación de precariedad laboral. La precariedad del mercado de trabajo es tal que, al desconocimiento de los derechos del mismo, hay que sumarle el miedo a reclamarlos aún cuando se conocen.

Éste es un déficit que tiene la sociedad en general porque los mecanismos de participación democrática no se aprenden en ningún espacio concreto. Esta situación afecta especialmente a las personas jóvenes con menos cualificación, con escasos recursos económicos, procedentes de minorías étnicas o entornos rurales.

La actitud pasiva de buena parte de las personas trabajadoras en su lucha por mejorar sus condiciones de empleo, reflejo de un contexto social que penaliza la participación, resulta ser causa y efecto de un mercado de trabajo cada vez más flexibilizado, más impersonal y en el que los agentes sociales sienten en menor medida la presión social de quienes sufren estas condiciones.

El desconocimiento del papel social que desempeñan los sindicatos y los partidos políticos en nuestra sociedad hace que muchos trabajadores y muchas trabajadoras no sientan la necesidad de participar en los mismos, y por extensión en todos aquellos espacios de gestión participada. En un contexto de ausencia de verdadera cultura participativa hay que destacar los obstáculos —que se encuentran en ocasiones— para participar en las estructuras de las empresas, en las instituciones públicas y en las propias organizaciones sociales.

Temporalidad / Asunción de riesgos laborales

A pesar de que la propia Constitución española, en su artículo 40.1 indica que la política debe ir orientada hacia el pleno empleo, el objetivo de la misma se concreta en crear empleo, sin garantizar que, en su mayor parte, el empleo que se genera sea estable.

La temporalidad es perjudicial porque genera inestabilidad sociolaboral, dificulta la emancipación, causa siniestralidad laboral, provoca rotación entre puestos, pesimismo, falta de motivación, infravaloración, falta de ilusión por el trabajo, acoso moral, etc.

La contratación indefinida, tal y como está regulada en la actualidad, no garantiza una seguridad por los bajos costes de indemnización por despido. Esto contrasta con las ayudas que reciben los empresarios y las empresarias por las nuevas contrataciones. Con las nuevas figuras jurídicas como el contrato de formación, se abarata el coste de la mano de obra ampliando los colectivos a los que se dirige, descausalizando el carácter temporal de los mismos.

Es evidente que se incumple la causalidad en la contratación, es decir, se ocupan de forma temporal y "continuada" puestos de trabajo que son de carácter indefinido o estructurales. Esto supone que la temporalidad no sea una opción libremente elegida, sino que es una realidad que se impone a los proyectos de vida de la mayoría de los y las jóvenes.

Algo similar ocurre con los contratos a tiempo parcial. Esta modalidad contractual ha precarizado, y no por voluntad propia, las condiciones de trabajo de buena parte de las mujeres al ser éstas las principales destinatarias. Del total de los contratos temporales existentes a tiempo parcial, más del 76% lo ocupan las mujeres, aumentando este porcentaje hasta el 87% en el caso de los contratos indefinidos a tiempo parcial.[3] Con frecuencia, la enorme precariedad laboral, la asunción de cargas no compartidas y la desigualdad de oportunidades conduce a un sector de mujeres hacia la pobreza por el camino de la exclusión.

La inestabilidad laboral que sufren buena parte de los y las jóvenes es la razón por la que se ven obligados a hacer horas extras, asumir riesgos laborales innecesarios, e incluso a combinar varios empleos temporales (pluriempleo) ante la escasa duración y bajos salarios de los mismos. La fijación del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) muy por debajo del coste real de la vida supone que importantes sectores de la población vean descender progresivamente su nivel de renta.

La contratación indefinida no garantiza una seguridad por los bajos costes de indemnización por despido. Esto contrasta con las ayudas que reciben los empresarios y las empresarias por las nuevas contrataciones.

(3) Datos de la EPA, II Trimestre 2001. INE

Los escasos estudios realizados hasta la fecha nos muestran una relación de causa-efecto entre la temporalidad - rotación de puestos con la siniestralidad laboral. El imparable incremento de la externalización de los servicios a través de las subcontratas está siendo un factor generador de siniestralidad por la altísima temporalidad y falta de experiencia y adaptación en el puesto. Esta alta temporalidad impide la formación en prevención de riesgos laborales.

La maternidad sigue afectando a la promoción profesional de las mujeres situándolas al borde del mercado de trabajo.

Las personas trabajadoras suelen omitir la normativa en prevención, bien por la presión de los ritmos de trabajo como consecuencia de una producción a destajo, bien por no conocer la gravedad del peligro, o simplemente porque no existe una cultura de la prevención.

La conciliación laboral

Desde la entrada en vigor de la Ley de conciliación de la vida laboral y familiar, ésta queda recogida en cada vez más convenios colectivos, aunque todavía escasos. Conciliar no sólo depende de la introducción de articulados concretos en los convenios que recojan exclusivamente la referencia a la ley, requiere de contemplarla en todos los aspectos del convenio (contratación, jornada, permisos, salud laboral…). En los últimos años se está realizando un esfuerzo importante por parte de los agentes sociales para contemplar esta realidad en los convenios. Ejemplo de ello se encuentra en el Acuerdo de Negociación Colectiva de 2002, firmado por la patronal y los sindicatos donde se recoge como compromiso de negociación por ambas partes la conciliación de la vida familiar y laboral.

A pesar de la nueva regulación legal, se puede constatar que, mayoritariamente, sólo concilia la mujer, renunciando a su proyección profesional y teniendo que asumir la contratación a tiempo parcial y la doble jornada. La maternidad sigue afectando a la promoción profesional de las mujeres situándolas, en muchas ocasiones, al borde del mercado de trabajo.

El cuidado de las personas ancianas, discapacitadas y menores de edad está siendo asumido por un nuevo colectivo de mujeres. No sólo se produce una feminización de determinados puestos de trabajo, sino que éstos, debido a sus malas condiciones laborales, son ocupados por los estratos sociales más bajos.

La escasa participación de las mujeres en el proceso de negociación colectiva tiene mucho que ver con la limitada participación que tiene este grupo, para hacer explícitos sus intereses, en el proceso de elaboración de los convenios colectivos.

La exclusión desde el desempleo

El desempleo de larga duración no sólo es causa de exclusión en términos socioeconómicos, sino que además suele conllevar una serie de efectos psicosociales especialmente negativos que acaban influyendo en la propia obtención de un nuevo empleo. El sentimiento de impotencia, de culpabilidad o la baja autoestima al cruzarse con la pérdida de la experiencia profesional requerida, y la inadecuada formación específica conduce, en ocasiones, a la desmotivación por buscar un nuevo empleo (inactivos) o a aceptar las infracondiciones laborales que ofrece el mercado de trabajo (economía sumergida).

El desempleo de larga duración no sólo es causa de exclusión sino que además suele conllevar una serie de efectos psicosociales negativos que acaban influyendo en la propia obtención de un nuevo empleo.

Políticas activas como iniciativas dirigidas a generar empleo

La respuesta pública al fenómeno del desempleo ha venido de la mano de medidas protectoras, de una parte, y de otra, el impulso de acciones relacionadas con la mejora en la capacitación de las personas desempleadas, la promoción del tejido industrial a través de fórmulas como la del autoempleo, o la creación de empleo público y de nuevos yacimientos de empleo.

Tejido Industrial / Autoempleo

El desigual crecimiento del tejido industrial en las diferentes Comunidades Autónomas conlleva el progresivo empobrecimiento de las zonas afectadas y la pérdida de población productiva.

La fórmula del autoempleo sólo puede servir como una medida más en el contexto de creación de empleo, sin considerarla como una solución alternativa global al problema del desempleo ya que supondría depositar unas expectativas muy altas en una opción que cuenta con una alta tasa de mortalidad de nuevas empresas como consecuencia de la disonancia entre el proyecto originario y la proyección efectiva de los microplanes de empresa.

Contrasta con esta realidad el desconocimiento generalizado de la mayoría de las fórmulas de economía social. Destaca la poca información disponible y el escaso apoyo público prestado a estas fórmulas sociales de creación de empleo.

Formación

La utilización de la formación como una medida de política activa hay que considerarla acertada siempre que venga acompañada de medidas de formación + empleo (Casas de Oficios y Escuelas Taller) tratando en todo caso que la formación que se imparta se adapte en todo momento a las demandas o necesidades del mercado de trabajo.

En cualquier caso hay que procurar que la formación no sirva más como un mecanismo de ocupación, entretenimiento y control del desempleado que como un instrumento de reciclaje formativo adaptado al mundo laboral.

Nuevos Yacimientos de Empleo

Los nuevos yacimientos de empleo que surgen como una necesidad social en el marco del desarrollo del estado de bienestar deberían quedar garantizados por la Administración (central, autonómica y local). Sin embargo la Administración pública, en su mayor parte, está delegando la prestación de estos servicios a la comunidad al sector privado. Como consecuencia lógica, todos aquellos servicios que no sean cubiertos por el sector privado por su ineficiencia económica, quedarán sin dar respuesta si la Administración no los asume como propios.

Políticas pasivas

Teniendo en cuenta la importante tasa de desempleo, las prestaciones sociales cumplen la función social de compensar los desequilibrios económicos que genera la sociedad, evitando la pérdida de poder adquisitivo y el empobrecimiento de amplias capas sociales.

Sin embargo, en los últimos años, bajo el pretexto de provocar una búsqueda más activa de empleo entre las personas desempleadas, se han endurecido los requisitos para percibir las prestaciones y se han reducido las cuantías de las mismas, provocando un incremento de la precariedad de aquellos colectivos más desfavorecidos que habitualmente acceden a estas prestaciones (mujeres, personas discapacitadas, personas paradas de larga duración, etc.).

Las prestaciones sociales cumplen la función social de compensar los desequilibrios económicos que genera la sociedad.

Por otra parte, cabe destacar, la progresiva pérdida de poder adquisitivo de algunos sectores de la sociedad —incluso de clases medias— que son hoy perceptores de rentas mínimas de inserción. La enorme precariedad laboral está suponiendo que miles de jóvenes se encuentren hoy en la frontera de la exclusión en términos económicos. La principal razón que evita que muchas de estas personas sean consideradas por las demás y por ellas mismas como pobres es el papel de colchón social que está ejerciendo la familia en la actualidad.

En muchos casos, aquellas personas jóvenes que no cuentan con esta red social acaban engrosando las listas de los nuevos y las nuevas pobres de los servicios sociales.

PROPUESTAS

En el acceso al empleo

- Potenciar y reforzar las líneas presupuestarias destinadas a la generación de empleo de calidad. El objetivo irrenunciable de las políticas de empleo debe situarse en el pleno empleo y avanzar a la estabilidad del mismo.

- Los avances en la generación de empleo deben ir acompañados del diálogo social de los principales protagonistas en las relaciones laborales: patronal y sindicatos, abordando y corrigiendo situaciones de discriminación existentes.

- Los poderes públicos deberán velar porque se realice una intermediación laboral gratuita, efectiva y de calidad a toda la ciudadanía asumiendo las competencias que les son propias. Tanto el INEM como los Servicios Autonómicos de Empleo de las Comunidades Autónomas deben dirigir sus esfuerzos a realizar una política del pleno empleo, procurando que éste sea estable y con todas las garantías legales.

- Promover e impulsar todos aquellos agentes sociales que realicen una labor pública y gratuita de intermediación laboral, otorgando un especial reconocimiendo político al papel que desempeña el INEM y los Servicios Regionales de Empleo de las Comunidades Autónomas.

- El INEM y los Servicios Regionales de Empleo deben coordinar los recursos públicos y privados sin solaparse entre organismos públicos y sin delegar al sector privado aquéllos que se consideren básicos para garantizar un servicio de calidad.

- Procurar incentivar el desarrollo local como un mecanismo de impulso del empleo localizado mediante el uso del empleo endógeno.

- Incentivar medidas de trabajo tradicionales con nuevas tecnologías, redes internacionales y nuevas áreas de trabajo.

- Promover medidas de igualdad de oportunidades entre zonas urbanas y rurales compensando con nuevas inversiones públicas los desequilibrios entre ambas.

- Garantizar, a través de las políticas activas y pasivas, una verdadera inserción sociolaboral de los sectores más desfavorecidos de la sociedad, removiendo todos aquellos obstáculos derivados de la situación familiar (familias monoparentales, desestructuradas, mujer, inmigración, etc.).

- Posibilitar el reconocimiento oficial de la formación de las personas inmigrantes y de la experiencia laboral de todas las personas trabajadoras.

- Establecer convenios de homologación de estudios que permitan acreditar rápidamente la formación específica de los y las inmigrantes.

- Fomentar —como curriculum educativo— el desarrollo de las capacidades personales y sociales como herramienta eficaz para el acceso al empleo.

Durante el empleo

Derechos y deberes

- Las instituciones públicas deberán emprender campañas de sensibilización e información sobre los derechos y deberes laborales básicos así como las características del mercado de trabajo.

- Incluir en los últimos años de Educación Secundaria Obligatoria información sobre derechos y deberes de los y las trabajadores/as, así como una formación y orientación laboral efectiva en los últimos ciclos formativos.

- Los partidos políticos y sindicatos deben realizar un mayor acercamiento a la sociedad, especialmente a la juventud, promoviendo su participación en sus estructuras y complementando la labor informativa y de asesoramiento laboral que realice las distintas administraciones públicas.

- Establecer los mecanismos de control necesarios para luchar contra la economía sumergida así como contra la contratación ilegal por considerarla esta última un medio de desigualdad social, reconociendo en todo caso los derechos de las personas afectadas.

- Luchar activamente contra cualquier forma de discriminación sexual, procurando revisar especialmente todas aquellas referencias discriminatorias de los convenios colectivos.

- Incluir a las empleadas de hogar en el régimen general de la Seguridad Social.

Temporalidad

- Modificar el actual contrato indefinido incrementando nuevamente la penalización en caso de despido con el propósito de estabilizar el mercado de trabajo y evitar un abuso de las subvenciones por creación de empleo estable a la par que disminuye el coste de despido de estos empleos.

- Tal y como recogía la primera redacción del Estatuto de los Trabajadores, la contratación laboral se debe entender indefinida por defecto, y sólo en aquellos casos que se justifique, ésta deberá tener una naturaleza tem-

poral. La causalidad temporal de la contratación deberá justificarse en todo momento, debiendo ser penalizada aquella contratación temporal realizada en fraude de ley. En este sentido se deben establecer unos límites máximos de encadenamientos de contratos temporales.

- Teniendo en cuenta la altísima temporalidad existente en la contratación, es necesario modificar la actual regulación del tiempo de cotización, del tal modo que permita acceder a las pensiones de jubilación a aquellas generaciones de jóvenes que no alcancen los actuales topes.

- En consonancia con la inestabilidad laboral se deben fortalecer las políticas sociales con el fin de evitar especialmente el proceso de juvenilización y feminización de la pobreza.

- Las personas con becas y el personal voluntario no deben ocupar puestos de trabajo remunerado. Las prácticas en empresas deben estar reguladas por contrato sin que en ningún caso excedan de un determinado número de horas previsto en el mismo.

- Equiparación a las condiciones de cualquier otro trabajador de todos los becarios postgrado disminuyendo así la precariedad laboral de los mismos.

- Incrementar la generación de empleo público, avanzando en la reducción de la temporalidad de este sector.

- Avanzar en la estabilidad del empleo de las Empresas de Trabajo Tempotal (ETT,s): estabilidad para los trabajadores y trabajadoras cedidos por las ETT,s, estableciendo un porcentaje obligatorio de la contratación indefinida en estas empresas. Penalizar el uso abusivo de las ETT,s por las empresas usuarias, estableciendo un porcentaje máximo de contrataciones en relación con su propia plantilla y limitando la sucesión de contratos. Que las administraciones públicas renuncien a la contratación de trabajadores y trabajadoras a través

de ETT,s. Establecer mecanismos de control, por medio de una mejor actuación de la inspección de trabajo, sobre el funcionamiento de las ETT,s y cumplir sus obligaciones laborales y garantizar los derechos de representación sindical.

Riesgos laborales

- Fomentar la cultura de la prevención desde el sistema educativo. Se ha de inculcar desde los primeros años la incoporación de medidas de seguridad e higiene en el trabajo como una parte del mismo.

- Los poderes públicos deben velar por el cumplimiento de la ley de prevención de riesgos laborales, reforzando los instrumentos de control en la inspección de trabajo y asumiendo los costes necesarios que garanticen su cumplimiento.

- La Administración debe prever la formación del personal técnico de prevención de riesgos laborales que sea necesaria para garantizar el cumplimiento de la ley.

- Se deben establecer especialmente mecanismos de control que garanticen el cumplimiento de la ley en las empresas.

- En coherencia con la nueva ley, se debe exigir una inmediata adaptación de los puestos de trabajo a la reglamentación prevista en materia de seguridad e higiene.

- Actualización periódica del catálogo de enfermedades profesionales incluyendo nuevas enfermedades derivadas de las condiciones de trabajo (por ejemplo: acoso moral, sexual).

- Establecer la obligación de prestar cursos de formación en prevención de riesgos laborales, en aquellas empresas que cuenten con una alta tasa de temporalidad en su plantilla, especialmente las ETT,s.

- Ampliar la cobertura por accidente laboral a los autónomos y autónomas.

Conciliación laboral

- Incrementar el permiso de maternidad permitiendo además un período mayor de adaptación al puesto de trabajo.

- Distinguir entre baja por maternidad/paternidad de la baja por convalecencia, igual que cualquier otra enfermedad, para la recuperación del parto.

- Después de la baja por causa del parto, prever la posibilidad de coger la baja por maternidad o paternidad con la opción, en el caso del padre, de que ésta se pueda disfrutar simultáneamente a la baja por convalecencia.

- Eliminación de los estereotipos de género, a través de políticas de coeducación desde el sistema educativo hasta el entorno sociolaboral.

Retribución como garantía de emancipación.

- Equiparar el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) al 75% del salario medio efectivamente cobrado con el fin elevar los límites mínimos de rentas de los sectores más desfavorecidos, garantizando su elevación en el mismo nivel que el coste real de la vida.

- Regular por ley la reducción del tiempo de trabajo a 35 horas con el fin de promover un incremento real de los puestos de trabajo.

- Gravar el pluriempleo en aquellos casos que se exceda de determinadas bases de cotización.

- Restringir la realización de horas extras a los casos previstos en los convenios colectivos y siempre por motivos coyunturales de la empresa.

Participación

- Profundizar y avanzar en los procesos de racionalización de la negociación colectiva.

- Fomentar la cultura de la participación en los ámbitos de la empresa pública y privada y en la estructura de los agentes sociales.

- Incrementar y promover la participación de todos los trabajadores y trabajadoras, especialmente entre los colectivos más desfavorecidos o en riesgo de exclusión en los órganos de representación de las empresas.

Durante el desempleo

Políticas Activas

Formación

- Proyectar un plan de formación+empleo especialmente adaptado a aquellos colectivos más desfavorecidos, garantizando un seguimiento del programa y una política de ayudas complementarias que faciliten su incorporación social y laboral (ayuda por guardería, por hijo o hija a cargo, etc.).

- Establecer un seguimiento y una evaluación de los proyectos de formación garantizando en la misma la participación de los diferentes agentes sociales.

- Plan de formación y reciclaje tras las bajas maternales y paternales asumido por la Seguridad Social como un coste adicional a la propia baja.

- Mayor coordinación entre los organismos públicos encargados en ofertar la formación a las personas desempleadas, procurando adaptar los planes formativos a las necesidades del mercado de trabajo y al propio entorno local.

Tejido Industrial / Autoempleo / Nuevos Yacimientos de Empleo

- Procurar que el crecimiento del tejido industrial sea similar en las diferentes Comunidades Autónomas con el fin de evitar éxodos de población juvenil, despoblación de zonas rurales y en definitiva, un progresivo empobrecimiento de la comarca. Para ello se ha de asegurar que la inversión pública en crecimiento industrial tiene entre sus objetivos prioritarios compensar los desequilibrios socioeconómicos de aquellas zonas especialmente deprimidas.

- Incentivar el papel productivo de lo público en aquellos servicios básicos frenando la política de privatizaciones y descapitalización del Estado.

- Promover las fórmulas de economía social y el propio autoempleo a través de información y ayudas fiscales adaptadas a los proyectos realizando un seguimiento de las mismas y una evaluación que permita orientar periódicamente las subvenciones públicas.

- Promover y dar respuesta desde la administración pública a aquellos nuevos yacimientos de empleo que, desde el ámbito local, autonómico o estatal, desarrollen el estado de bienestar, impulsando asimismo todos aquellos otros proyectos no básicos para la comunidad que puedan ser ocupados por el sector privado.

Políticas Pasivas

- Se debe garantizar la percepción mínima de una renta a toda persona por el hecho de serlo, lo que es la Renta Básica, que le sirva como aliciente para procurar su inserción sociolaboral evitando un proceso de descapacitación y de pauperización impropio de nuestro estado social y democrático. Este salario social debe ser complementado con un seguimiento de la inserción social y laboral de los colectivos que se acojan al mismo.

4 políticas educativas

Análisis de la situación

El diseño de las políticas educativas es reflejo de una determinada visión acerca de una serie de elementos fundamentales a la hora de entender el papel de los ciudadanos y las ciudadanas y del sector público en la sociedad. En primer término, la educación, en sentido formal e informal, es un valor en sí misma para el individuo, ya que le permite desarrollar sus potenciales, y disfrutar de actividades que requieren de una preparación previa. Así mismo, la educación, si es pública y gratuita, al dotar a los individuos de unos conocimientos y aptitudes básicos iguales para todos y todas, ofrece una mayor igualdad de oportunidades en todos los ámbitos. La educación es también un elemento esencial para que el ciudadano y la ciudadana conozcan sus derechos y deberes, entiendan el funcionamiento de los sistemas políticos, y la información que recibe acerca de su labor; presupuestos indispensables para el ejercicio real de una ciudadanía activa y democrática. En segundo término, la educación es un beneficio para la sociedad en su conjunto. Los ciudadanos y ciudadanas mejoran su calidad de vida, y conociendo los términos de sus derechos de ciudadanía, podrán analizar críticamente la sociedad en que viven, y así ayudar a su mejora continua. Por último, la educación es una inversión en capital humano, que repercute en beneficios económicos para el conjunto del país, y que pueden ser traducidos en mejoras sociales.

Es decir, la política educativa implica “cuestiones de producción social y de regulación estatal”, de tal forma que “las distinciones y categorías que subyacen a las prácticas educativas no son términos neutrales y descriptivos”.

En este sentido, bien es cierto, que la Constitución ha atribuido a la ciudadanía del Estado español derecho a la educación; ha garantizado las libertades de enseñanza, de cátedra y de creación de centros, ha proporcionado el

derecho a recibir formación religiosa y moral de acuerdo con las propias convicciones; ha reconocido la participación de padres y madres, profesorado y alumnado en el control y la gestión de los centros sostenidos con fondos públicos. Pero también es cierto, que la Constitución ha encomendado a los poderes públicos que promuevan las condiciones y remuevan los obstáculos para que el derecho a la educación sea disfrutado en condiciones de libertad e igualdad, ya que se ha establecido el carácter obligatorio y gratuito de la educación básica y ha redistribuido territorialmente el ejercicio de las competencias en esta materia.

Como desarrollo de este precepto, se puso en marcha el sistema educativo recogido en la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) en 1985. Este sistema permanece vigente hasta los años 90. A comienzos de esta década se desata el debate sobre la necesidad de una reforma y se publica el Libro Blanco de Reforma del sistema educativo y del diseño curricular base, entre otras iniciativas. Se aprueba también la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) que aporta nuevos e innovadores principios a la política educativa española y que la acercan a las líneas marcadas por el resto de los países europeos. Los nuevos principios vigentes hasta hoy son:

1. El concepto de educación integral de cada alumno o alumna. Supone el reconocimiento de las diferentes capacidades y ritmos de aprendizaje. Se valora el desarrollo de un espíritu crítico y valorativo por parte de los y las estudiantes.
2. Los valores que se promueven desde los centros tienen que estar asentados sobre la cultura del respeto, de la tolerancia, de la igualdad de género y de la democracia.
3. Los centros educativos no están aislados de la sociedad, como una fase preparatoria para la misma, sino que son parte esencial y deben mantenerse interrelacionados.
4. La toma de posesiones en el sistema educativo, especialmente en el nivel de los centros, debe abrirse a la participación del resto de sectores de la comunidad educativa: padres, madres, alumnos y alumnas, etc.

5. La necesidad de orientar y asesorar a los/as estudiantes en su proceso educativo y en su acceso al mercado laboral.

La falta de dotación de recursos y la voluntad política de abrir el proceso de toma de decisiones en el sistema educativo a otros sectores, tanto por parte de la administración central como de las autonómicas, están impidiendo su plena implantación. Las deficiencias observadas en el sistema educativo no son la prioridad ni social ni económica. Se producen grandes diferencias entre centros públicos y privados y en cuanto a una desigualdad social, y por ende, una exclusión, en función del presupuesto económico que hayan destinado en materia de educación los poderes públicos de cada una de las Comunidades Autónomas.

Las dificultades de la aplicación de la LOGSE, en gran parte por falta de recursos económicos, conlleva que las escuelas, sobre todo las públicas, no respondan a las necesidades educativas en relación con los ratios y la integración de la ciudadanía. No todas las escuelas están igualmente dotadas, el perfil del alumnado varía según el tipo de escuela, la ubicación del barrio, etc. Los recursos con los que se cuenta son sustancialmente distintos y finalmente las expectativas que cada niño y niña tienen varían según la familia de procedencia. Incluso los centros concertados están marcando diferencias sociales, económicas, culturales e ideológicas.

Uno de los principios que se contempla en la LOGSE es el de las políticas para la igualdad de oportunidades en la educación, que tratan de asegurar las posibilidades de acceso a la educación y formación.

La educación como forma de lograr una mayor igualdad

Retomando la aportación legislativa en la creación de las políticas educativas, señalar que uno de los principios que se contempla en la LOGSE, es el de las políticas para la igualdad de oportunidades en la educación, las cuales cobran especial importancia en el momento en que tratan de asegurar las posibilidades de acceso a la educación y formación para la ciudadanía. Desde este punto de vista, las políticas de igualdad de oportunidades han venido trazándose en torno a dos vertientes:

- Políticas de equidad: cualquier ciudadano o ciudadana puede potencialmente beneficiarse.

- Políticas de carácter compensatorio: tratan de abordar las necesidades de la población más desfavorecida. Como por ejemplo la Educación integradora para personas con necesidades educativas especiales y la educación de las personas adultas.

El logro de la plena escolarización alcanzado en la década de los ochenta y noventa, se ve interrumpido por la explosión demográfica que está suponiendo el fenómeno de la inmigración.

Trasladando al día a día este principio que imprime la Ley, se observa que el grado de cumplimiento y eficacia todavía deja mucho que desear: la escuela no es coeducativa, se detecta que los agentes educativos en el proceso educativo, como son el profesorado y la familia, continúan reproduciendo roles sexistas, aunque la mayoría de las veces de manera inconsciente, marcando una señalada diferencia educativa con relación a chicos y chicas.

Lo mismo ocurre cuando hablamos de jóvenes gays, lesbianas o bisexuales. La escuela no educa en la diversidad de orientaciones sexuales y presupone la heterosexualidad de todos/as, reforzando aún más la cultura homófoba que rodea la familia y el entorno social. Esto lleva a la discriminación, al aislamiento, al sentimiento de soledad y al abandono paulatino del sistema educativo de muchas de estas personas jóvenes que no soportan más presión. Es urgente empezar a incidir educativamente en este tema y crear mecanismos que eviten este tipo de situaciones.

Otro de los factores en cuanto a política para asegurar las posibilidades de acceso a la educación y formación para la ciudadanía, es sin duda el tema de la inmigración. El logro de la plena escolarización alcanzado en la década de los ochenta y noventa, se ve interrumpido por la explosión demográfica que está suponiendo el fenómeno de la inmigración. La escuela debería ser plataforma de integración; no sólo de los niños y niñas, sino también de padres y madres. Pero para integrar es necesario generar mecanismos que faciliten la integración, que

actualmente no existen. La política educativa que se está llevando a cabo no favorece la verdadera integración del colectivo inmigrante. En la sociedad española hay un déficit educativo muy grande en materia de inmigración, que pone de manifiesto la falta de política educativa de integración en este campo.

Otra de las barreras que impiden esa mayor igualdad de oportunidades se refiere a la no total gratuidad de la educación. Comenzando por la educación obligatoria, los libros de texto, el material escolar y otros gastos relacionados con el aprendizaje, no están cubiertos por el sector público con carácter general. Sí se cubren puntualmente a través de becas, que exigen cada vez más requisitos, con una dotación presupuestaria cada vez menor. La educación universitaria tiende alarmantemente hacia la privatización, con la elitización y los fenómenos discriminatorios por razones económicas que esto supone. No podemos olvidar que los efectos beneficiosos de la educación como herramienta de integración social no terminan en la educación obligatoria, sino que, en una sociedad donde el desempleo supera ampliamente las tasas de los países de nuestro entorno, la mejor capacitación de los ciudadanos y las ciudadanas, es una tarea de por vida.

La educación conforma la base para una ciudadanía más democrática

Tal y como se recoge en la introducción de este texto, las políticas educativas además de implicar cuestiones de producción social y de regulación estatal, también contienen "distinciones y categorías que subyacen a las prácticas educativas" y que no son términos neutrales y descriptivos.

Y a raíz de este pensamiento social de la génesis de la educación, es cuando se comienzan a establecer definiciones en relación con los ámbitos de actuación de la educación. Así es como surge el nacimiento de lo que se

ha denominado educación no formal, refiriéndose a la educación fuera de la escuela. Pero al fin y al cabo se está hablando de la educación fuera de la escuela, pero desde la escuela, intentando de alguna forma ampliar los ámbitos de actuación de ésta. Pero más bien es al contrario. La gente se forma en un continuo, en esa corriente de vida donde se inserta la escuela u otras agencias, y entonces no tiene que "salir" la escuela a la naturaleza, a la sociedad, etc., porque está en ella inserta totalmente. Ésta es la importancia educativa de la denominada educación no formal, que consiste en una actividad constante y organizada con fines educativos al margen del sistema oficial establecido, y destinada a un sector específico en pos de objetivos educativos determinados. Es decir, una educación basada en valores (elemento clave que le falta a la escuela), articulada alrededor de las asociaciones sociales, con diseño curricular en planes formativos, con una pedagogía definida en función de la ideología de la asociación que la lleva a cabo y con una metodología de trabajo y de gestión de calidad.

Frente a la percepción de la escuela como una institución cerrada, la educación no formal aporta la pluralidad y diversidad educativa en valores.

Frente a la percepción de la escuela como una institución cerrada, la educación no formal aporta la pluralidad y la diversidad educativa en valores. El imaginario colectivo de la población es que la escuela, al ser una institución cerrada, no permite el paso a otros y otras profesionales (como trabajadores y trabajadoras sociales, educadoras y educadores sociales, monitores y monitoras de tiempo libre, etc.) que podrían trabajar coordinadamente con el centro educativo, evitando de esta manera la imagen del profesor o profesora polivalente. El profesorado se siente desbordado: el reciclaje formativo es insuficiente para los cambios vertiginosos de la sociedad, el rol educativo se está delegando a la escuela y la falta de inversión económica y de sensibilización de los poderes públicos pone de manifiesto una carencia, por una parte, de cooperación entre familia/escuela, y por otra, la falta de personal encargado de complementar la labor educativa en el sistema educativo para intervenir en los procesos de exclusión.

Consciente o inconscientemente la escuela reproduce las desigualdades sociales que presenta la sociedad. Uno de los elementos presentes actualmente es el tema de la violencia. La sociedad es violenta, y esa violencia también se reproduce en los sistemas educativos. Hay una violencia física visible, explícita muy palpable en las relaciones entre los agentes educativos (profesorado, alumnado y la familia) y hay otra violencia implícita o estructural, más difícil de detectar, pero que está presente tanto en el propio sistema como en la concreción de los centros educativos. Así mismo, toda esta violencia está dentro de una "ley de silencio", con una ausencia de denuncias a la opinión pública de estas situaciones, especialmente en la etapa de educación obligatoria. Esta situación dentro de la escuela de violencia tanto física como verbal, se manifiesta más límpidamente en las primeras etapas del sistema educativo, pero a medida que vamos subiendo, la física pasa a un segundo plano. Por todo ello, se podría asociar el factor de la edad como otra causa de exclusión social, en cuanto a que se ven más vulnerados tus derechos de ciudadano o ciudadana cuantos menos años tienes. A este hecho, se suma la falta de mecanismos de participación directa y real en la sociedad que, por ende, se reproduce en el ámbito escolar y familiar. Esto nos lleva a afirmar que no existe una participación real y proporcionada de los diferentes agentes que intervienen en el proceso educativo.

Educación como medio para la mejora de los Recursos Humanos

La educación como medio para la mejora de los recursos humanos, en la que la información y la necesaria clasificación de los recursos pasan por un cambio en los contenidos y formas de enseñanza tradicional, está intrínsecamente unido al concepto de "producción social". Para profundizar en esta noción es necesario enmarcarlo dentro de las características socioeconómicas actuales. Estamos en una situación especial de cambio, de especial transición, muy rápido. La progresiva integración de nuestra sociedad en el marco comunitario nos sitúa ante

un horizonte de competitividad, movilidad y libre circulación, en una dimensión formativa, que requiere que estudios y titulaciones sean homologables en el ámbito de la Comunidad Europea. Es decir, se da una mayor valoración a la titulación que a la experiencia, por lo que finalmente se busca el título por encima de cualquier otra cosa. Este sistema educativo basado en la selección, está creando "residuos" o grupos marginales.

Pero ante esta realidad, no hay alternativas articuladas de forma global integradora desde los poderes públicos. Sólo se crean en sectores privados en los que individualmente, alguien toma la iniciativa. El Estado no asume sus competencias en estos temas y precisamente, cuando hay más problemas, se están generando menos estructuras que sirvan para ello. Parece que las cosas fueran solucionándose exactamente igual que en el mercado.

La nueva dimensión formativa dentro del ámbito de la Unión Europea viene definida por varios factores, entre los que se puede destacar el de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación. Las Nuevas Tecnologías no son una posibilidad, son una realidad. Y como tal, están presentes en el sistema educativo. Son un arma de doble filo: por una parte, son una gran ventaja, como herramienta en la búsqueda de información y en la cercanía a zonas rurales de contenidos y materias educativas; pero por otra parte, el acceso limitado a ellas, está provocando exclusión, con derivaciones de gran repercusión en la futura inserción laboral así como un importante aislamiento social. Es decir, la Nuevas Tecnologías, y más concretamente, el ordenador ofrece una nueva visión: más allá de ser un mero instrumento, la pantalla multimediática ha pasado a ser una plataforma integradora de instrumentos y de un entorno totalizador que en gran manera transformará nuestras vidas y, por supuesto, el mismo concepto de enseñanza, aprendizaje y de educación. Quienes se queden al margen de esta nueva realidad se convertirán en las nuevas personas analfabetas del nuevo siglo. El acceso o no a las Nuevas Tecnologías señalará un nuevo proceso de exclusión.

La definición y establecimiento de las materias curriculares intrínsecas en el sistema, es decir el conjunto de objetivos, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación, está orientado a educar en materias y no en valores, además de seguir reproduciendo, con respecto a la orientación profesional, la masculinización y feminización de las diferentes profesiones.

Por todo ello, el sistema educativo está basado en un modelo ideológico y de financiación dependiente del sistema capitalista. De algún modo reproduce y justifica las situaciones de desigualdad generadas por éste. La exclusión en el sistema educativo está relacionada con factores socioeconómicos (nivel socioeconómico de la familia, igualdad de oportunidades por sexo, por orientación sexual o ubicación geográfica, etc.) o factores de índole personal (discapacidades, cultura, idioma, etc.).

Factores que fomentan la exclusión en relación con la educación:

- Exclusión por factores económicos.
- Exclusión por entorno familiar o estrato social.
- Exclusión por salirse del marco estándar formativo. Ausencia de planes individualizados.
- Exclusión objetiva por factores personales: discapacidades (físicas, psíquicas y sensoriales), género y orientación sexual.
- Exclusión geográfica dualizada: centro/periferia (rural/urbano).
- Exclusión por voluntad política (inmigración).
- Exclusión por diversidad de identidades culturales o sexuales.

El acceso o no a las Nuevas Tecnologías señalará un nuevo proceso de exclusión.

- Exclusión por la ausencia de participación: existen canales de participación pero son muy institucionales y lo desaniman.

PROPUESTAS

Podemos articularlas en torno a tres ejes principales para evitar la exclusión social en relación con las políticas educativas:

Factores que provocan la exclusión ante el acceso a la educación

Recursos económicos

- La educación recibida no puede depender de la situación socioeconómica de las familias. Se han de arbitrar las normas y los sistemas de control para que todos los centros financiados con fondos públicos estén abiertos a la atención de la diversidad de la población escolar y dispongan de los procedimientos que garanticen la calidad de la educación para todos/as.

- Crear un control por parte del estado para que se corrijan las desigualdades sociales educativas.

- Controlar los gastos "innecesarios" de los libros y cuadernillos, y utilizar este dinero para otros recursos: fondo de biblioteca, material fungible, etc., evitando también más gasto en las familias.

- Destinar más recursos para niños no escolarizados y niñas no escolarizadas por problemas de salud.

- Llegar a la media europea en porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) destinado a educación.

- Que se habilite una asignación de dinero por cada persona que está en el centro (ratio).

- Revisión de financiación de las escuelas infantiles y seguimiento y análisis de las privadas.

Criterios territoriales: Urbano / rural

- Apostar por el mantenimiento de la escuela rural.
- Reducir la carga económica de las familias (becas, autobuses, alojamiento, etc.).
- Recursos comunitarios itinerantes (bibliobus, etc.).
- Se garantizará en los núcleos rurales el aprendizaje y el uso de los medios informáticos y se promoverá por los medios públicos el acceso gratuito a la red mediante la creación de un centro dotado de los medios técnicos que lo hagan posible, como mecanismo que favorezca la inclusión social.
- Adaptar la formación profesional a las posibilidades y recursos de la comarca para frenar el desempleo.
- Adaptar el currículum a las características del medio rural.

Nuevas Tecnologías

- Incorporar las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación al currículum educativo, así como favorecer en el alumnado una actitud crítica hacia ellas.
- Resaltar la incorporación de las Nuevas Tecnologías en el sistema educativo, es decir utilizarlas como un instrumento para educar. La escuela pública está corriendo el peligro de quedarse al margen.
- Concienciar de la necesidad de incorporarse a las nuevas tecnologías de la información y comunicación.
- Dotar a los centros de mayores recursos informáticos y otros elementos tecnológicos, que permitan el acceso total de todas las personas estudiantes.
- Reciclaje del profesorado en este campo.

- Utilizar estas tecnologías para la educación a distancia (entornos rurales y zonas con especiales dificultades de acceso a estos medios).

Políticas

- Apostar por un sistema educativo público y de calidad, gratuito y laico.

- Control de las políticas de conciertos a la escuela privada.

- Los centros concertados han de ser, como en su día se aprobó, sólo para los lugares a los que la escuela pública no llegue, y sólo mientras la escuela pública no esté allí. Es inaceptable que en algunos barrios se estén cerrando colegios públicos mientras los concertados siguen allí, con financiación pública.

- Consulta social con mayor implicación de la comunidad educativa para elaborar las leyes educativas respondiendo a las necesidades sociales y para una mayor correspondencia entre el mercado laboral y el sistema educativo.

- Considerar a la escuela como un espacio de desarrollo social, abierto al entorno partiendo de la idea de diversidad cultural, de sexo/género, orientación sexual, de clase social, personal, contexto rural/urbano… y de transmisión de valores universales.

- Facilitar más plazas de educación infantil de 0 a 3 años, ya que significaría menos trabas fundamentalmente para que la mujer se pueda incorporar al mercado de trabajo.

- Que se cumpla la ratio que fija la ley en la permanencia en los centros educativos.

Factores que provocan y potencian la exclusión dentro del sistema educativo

Currículum de los centros

- Considerar a la escuela como un contexto social abierto al entorno para apoyar su desarrollo.
- Apostar por una educación en valores (derechos humanos, educación intercultural, educación para la salud, educación sexual).
- Interdisciplinariedad entre diferentes profesionales.
- Los contenidos mínimos deben ser para todos y todas. Al currículum debe incorporarse la transversalidad en sus asignaturas habituales enriqueciéndolas.
- Apostar por que la educación para la participación sea transversal en el currículum.

Diversidad cultural

- Fomentar y potenciar el respeto y el conocimiento de las diversas culturas y realidades, a través de una educación para la convivencia y la diversidad.
- Conocimiento de la cultura mayoritaria y de las minoritarias, así como fomentar el conocimiento y legitimación de las lenguas y culturas de origen, evitando pérdidas de identidad cultural o reduccionismo en las alternativas.
- Utilización de la escuela como plataforma integradora, no sólo de niños y niñas de familias con procedencia extranjera, sino también de sus padres y madres.
- Atención específica a las diferentes culturas y etnias.
- Eliminación de las barreras arquitectónicas.

Educación en valores

- Apostar por una educación en valores (derechos humanos, educación intercultural, educación para la paz, educación en la diversidad de orientación sexual, coeducación...) a través de la transversalidad.

- Potenciar en el profesorado aptitudes de empatía, de habilidades en la resolución de conflictos de forma no violenta y la transmisión de éstas a los alumnos y alumnas.

- Cuestionar y cambiar esta violencia estructural, haciendo una educación para la paz, no puntual, sino como algo habitual y cotidiano.

Familia

- Potenciar y facilitar la participación real e implicación de padres y madres en el proceso educativo.

- Realizar escuelas de madres, padres, abuelas y abuelos para poder llegar a un planteamiento común entre familias y escuela.

- Dar entrada a la diversidad familiar (no sólo existe una diversidad personal, sino también existe diversidad familiar, y habitualmente esto no es tenido en cuenta ni siquiera en las fichas o documentos que se realizan del alumnado).

Fracaso escolar

- Políticas compensadoras de desigualdades y programas que prevengan el fracaso escolar.

- Modelos de enseñanza participativos teniendo como punto de partida los centros de interés del alumnado, desde las propias aulas (contenidos, método, evaluación…) y los centros (participación de la comunidad educativa en las decisiones que afectan a la gestión y funcionamiento de los centros).

- Formar al profesorado para la detección temprana de las necesidades educativas especiales, al mismo tiempo, hay que tener en cuenta a los/as diferentes profesionales educativos y tener una mejor coordinación entre el profesorado y éstos. Mayor dotación de recursos para esta detección temprana.

- Sistema de acogida en los centros.

- Mayor regulación de los programas marco de garantía social.

- El aprendizaje es siempre posible y se genera en contextos de comunicación y participación.

Profesorado

- Apostamos por que el profesorado esté formado de una forma adecuada con la realidad, así como por el reciclaje obligatorio a lo largo de su carrera educativa.

- Fomentar una orientación educativa en contenidos, pero también en valores.

- Formar al profesorado en las asignaturas transversales: medio ambiente, salud, perspectiva de género, etc.

- Es necesaria la asignación de trabajadores y trabajadoras y de educadores sociales y de educadoras sociales para abordar debidamente el complejo asunto del alumnado con necesidades educativas especiales derivadas de su condición socioeconómica, etnias o culturas de origen. Estos/as profesionales deberían de constituir equipos de diagnóstico preciso y concreto de estas dificultades, ya que el alumnado comprendido en este amplio epígrafe carece de un diagnóstico avalado por técnicos y se corre el peligro de hacer una derivación sólo por pertenecer a un etnia o grupo, sin ver si realmente se tiene alguna necesidad educativa especial. El diagnóstico no puede ser realizado por un claustro o una asociación de padres y madres, por poner un ejemplo extraído de la realidad.

- Coordinación con los recursos comunitarios para dar respuesta y fortalecer las identidades culturales, y de idioma de aquellos colectivos inmigrantes. Los y las profesionales y los proyectos de centro deben integrar este aspecto.

- Formación del profesorado de cara a trabajos con personas con discapacidades.

- Para motivar al profesorado:

  – *Orientación con profesionales*.

  – *Mayor reconocimiento social de la figura del profesorado*.

  – *Mayor apoyo de la comunidad educativa*.

  – *Que la escuela no sea lo que conocemos como educación formal, programando actividades complementarias*.

  – *Que las asociaciones participen abiertamente en la vida del centro*.

  – *Que puedan ser éstas las que dispongan y organicen actividades complementarias*.

  – *Control y seguimiento de los proyectos decentro*.

  – *Facilitar la participación del profesorado en el diseño de los cambios educativos*.

<u>Participación</u>

- Apostar por la educación en la participación como base de una ciudadanía responsable y con compromiso, necesaria para una sociedad democrática.

- Incluir una asignatura transversal en el desarrollo curricular del sistema educativo sobre participación y asociacionismo, enfocada al fomento de una actitud analítica y crítica ante problemas que nos afectan.

- Facilitar el desarrollo del movimiento asociativo en los centros educativos así como el acceso de las asociaciones para desarrollar sus acciones en los propios centros.

- Reformar los consejos escolares de centros para que estén representados todos los colectivos, otorgando la paridad al alumnado. La autoridad en el centro educativo siempre la representa el profesor sin espacio real de participación a la comunidad educativa.

- Dar confianza y responsabilidad al alumnado en la organización y gestión del centro.

- Incluir en el proyecto curricular los valores de participación, evaluando los indicadores de participación en el centro.

- Garantizar la participación de todos los sectores de la comunidad educativa, especialmente a aquellos colectivos con dificultad de inserción, aumentando la representación del alumnado, y en concreto con respecto a la flexibilidad en el diseño curricular para que no se imponga la cultura dominante a las minorías. Asegurar que esto se recoja en el marco de una "Carta de derechos y deberes del alumnado".

- Desarrollar el marco legislativo que recoge las propuestas antes expuestas.

Igualdad de oportunidades

- Apostamos porque la LOGSE aplique la coeducación como transversal.

- Revisión de libros de texto sobre el sexismo y también de los uniformes.

- Orientación profesional no sexista. Elaborar un proyecto educativo común vertebrado por la filosofía coeducativa. Educar en la responsabilidad compartida. Trabajar en la cooperación, no en la competitividad. Menos competitividad y más competencia personal.

- Formación permanente e inicial del profesorado en temas de género.

Homofobia y discriminación a gays, lesbianas y bisexuales

- Reivindicamos la aplicación efectiva de la educación en la diversidad afectivo–sexual como transversal.
- Revisión de los libros de texto sin que omita la orientación sexual de muchos personajes como forma de dar referentes positivos.
- No presuponer la heterosexualidad del alumnado, profesorado, padres o madres.
- Formación al profesorado sobre este tema.
- Crear sistemas de control psicológico y pedagógico en la escuela para jóvenes discriminados con problemas de integración.

Educación no formal

- Mayor desarrollo y valoración de la educación no formal.
- Mayor implantación de la educación no formal en la escuela, así como una mayor relación con la educación formal.
- Apoyo económico al movimiento asociativo que está generando esta educación no formal.

Factores que provocan exclusión después del ciclo educacional establecido desde los poderes públicos

Materias educativas versus mercado laboral

- Adecuación de contenidos y materias a las necesidades explícitas del mercado laboral.

5 políticas de salud

POLÍTICAS DE SALUD

Análisis de la situación

A tenor de lo expresado en el documento *Bases para una Política de Juventud* del Consejo de la Juventud de España en el apartado de Salud, podemos concluir que la salud es un estado cuyo nivel "óptimo" debe permitir la participación de la persona en la sociedad y la elección de la forma de vida deseada.

Sobre nuestra salud actúan diversos factores: los que dependen de la biología, los ligados al medio ambiente y que tienen incidencia sobre la colectividad, los relacionados con los estilos de vida, y los relacionados con el sistema de asistencia sanitaria.

La Salud Pública trataría de influir sobre todos los factores relacionados con la salud, potenciado los positivos y contrarrestando los negativos. De ahí que deba saltar la barrera de lo específicamente sanitario, para incidir en otros sectores: educación, vivienda, medio ambiente…, siendo la institución más relevante para la ejecución de esta actividad las Administraciones Públicas, aunque sin desmerecer la importancia de la participación de la sociedad civil (grupos de autoayuda, ONG, asociaciones de vecinos, de jóvenes, de padres y madres, ecologistas…) en el desarrollo y aplicación de la actividad de Salud Pública.

Dentro de este campo, la sanidad se encargaría de la organización de los servicios (fundamentalmente de la asistencia médica) para atender las necesidades de salud, y los sistemas sanitarios se configurarían como la forma en la que se organizan las instituciones sanitarias en cada país y cómo moviliza los recursos para financiarla.

Contextualización histórica

El sistema sanitario del que partimos en España está basado en la Seguridad Social y surge en el año 1942 al crearse el Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE) para las personas trabajadoras con menores rentas (las opciones para la población no cubierta continuaban siendo la medicina privada, para los más pudientes, y la beneficencia para los indigentes). La dependencia de la Seguridad Social finaliza cuando a finales de los 90 el sistema sanitario español se financia en su totalidad a través de los Presupuestos Generales del Estado vía impuestos. Formalmente en la práctica, ya no es un sistema de seguridad social.

La Ley de Bases de 1963 supone un cambio fundamental en el concepto protector, generando un sistema integrado de Seguridad Social con una gestión unificada, una mayor potenciación del Régimen General y una paulatina extensión de cobertura que a finales de la década de los 70 protegía a más del 80% de la población española.

Pero la necesidad de reformar el sistema sanitario era ampliamente compartido por la opinión pública, por eso fue una prioridad dentro de la agenda política de la transición española.

La Constitución de 1978, en su artículo 43.1, reconoce el Derecho a la protección de la salud, sancionando en el artículo 43.2 que *"compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios"*. Como se puede observar en el texto constitucional el concepto de salud va más allá de las meras acciones preventivas o de las técnicas salubristas, permitiendo una interpretación de carácter integrador que engloba todas las acciones necesarias para el mantenimiento y la defensa de la salud de las personas, pasando a constituirse en el punto de partida de la reforma sanitaria.

Con la publicación de un Real Decreto Ley desaparece el Instituto Nacional de Previsión y se crean: El Instituto Nacional de la Seguridad Nacional (INSS), para la gestión de la Seguridad Social; el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), para la gestión de los Servicios Sociales, y el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), para la administración y gestión de servicios sanitarios, posibilitando una clara delimitación de las tres áreas de actuación específicas: la Salud, la Seguridad Social y los Servicios de Asistencia Social.

El INSALUD, en su configuración actual, tiene la condición de entidad gestora de la Seguridad Social, que bajo la dirección y tutela del Ministerio de Sanidad y Consumo, tiene encomendada:

- La administración y gestión de los servicios sanitarios.
- La ejecución de la política para la asistencia médica y sanitaria y para la promoción de la salud.
- El desarrollo y ejecución de las actividades precisas para hacer efectivos los servicios.
- Garantizar las prestaciones sanitarias.
- La gestión, administración del personal, centros y servicios y establecimientos sanitarios.
- La coordinación funcional de las actividades de las instituciones públicas o privadas mediante el establecimiento de acuerdos, conciertos o fórmulas de gestión integradas.
- El fomento de la investigación sanitaria.

Tras el precedente de la reforma de atención primaria, en el año 1986 se produce un hecho clave para la sanidad de este país: las Cortes españolas aprueban el 9 de abril la Ley General de Sanidad (Ley 14/1986 de 25 de abril).

La Ley General de Sanidad creaba el Sistema Nacional de Salud, integrando en un sistema general de asistencia sanitaria, que insistía especialmente sobre la prevención, promoción de la salud y la educación sanitaria, las diversas estructuras sanitarias públicas. Aun reservando a la Administración General del Estado compe-

tencias, el eje del modelo adoptado en la Ley eran las Comunidades Autónomas, conciliando los principios de autonomía y de eficiencia para concebir el Sistema Nacional de Salud como el conjunto de los servicios de salud de las Comunidades Autónomas, convenientemente coordinados.

El principio de integración para los servicios sanitarios en cada Comunidad Autónoma inspira el artículo 50 de la Ley: *«En cada Comunidad Autónoma se constituirá un Servicio de Salud integrado por todos los centros, servicios y establecimientos de la propia Comunidad, Diputaciones, Ayuntamientos y cualesquiera otras Administraciones territoriales intracomunitarias, que estará gestionado como se establece en los artículos siguientes bajo la responsabilidad de la respectiva Comunidad Autónoma»*.

La integración efectiva de los servicios sanitarios es básica, no sólo porque sea un principio de reforma en cuya aplicación está en juego la efectividad del derecho a la salud que la Constitución reconoce a la ciudadanía, sino también porque es deseable asegurar una igualación de las condiciones de vida, imponer la coordinación de las actuaciones públicas, mantener el funcionamiento de los servicios públicos sobre mínimos uniformes y, en fin, lograr una efectiva planificación sanitaria que mejore tanto los servicios como sus prestaciones.

La Ley General de la Sanidad definió las líneas maestras de un Sistema Sanitario moderno. Sistema que cumple en la actualidad las condiciones y requisitos que se establecen para constituir un Sistema Nacional de Salud:

- Financiación pública a través de los impuestos generales.
- Cobertura universal y gratuidad en el acceso.
- Orientación de fines y objetivos con carácter integral; es decir, orientación a la promoción de la salud, la prevención, la asistencia y la rehabilitación.
- Provisión de servicios mayoritariamente públicos.

No obstante, el hecho de que algunos colectivos no tengan cobertura sanitaria, debido a la exclusión de éstos en posteriores legislaciones como el no derecho a cobertura de los inmigrantes en situación irregular que se recoge en la Ley de Extranjería, junto con la existencia de excepciones en la cobertura pública nos hace que contemplemos a este sistema con escepticismo y nos incita a proponer acciones tendentes a superar estas contradicciones.

La gestión del INSALUD —que nació fruto de los Pactos de La Moncloa— completó en enero de 2002 su proceso de transferencia a todas las Comunidades Autónomas, teniendo los servicios regionales dos tipos de competencias en materia de salud: por una parte, las competencias en Salud Pública; y por otra, las competencias en materia de gestión sanitaria (el INSALUD como órgano gestor de los servicios sanitarios asistenciales: hospitales, ambulatorios y centros de atención primaria).

El traspaso de competencias constituye una gran oportunidad de mejorar el servicio prestado a la ciudadanía. La cercanía de los entes gestores a las personas usuarias, y la unificación de competencias ofrece una ocasión inmejorable para obtener resultados de gestión y de satisfacción muy positivos. Pero para ello es necesario el diseño de un modelo sanitario propio de cada comunidad autónoma que responda a las necesidades específicas de la zona.

Una vez finalizado el proceso transferencial, lo prioritario es mantener la equidad del sistema nacional de salud, para que la sanidad sea óptima para todos y todas en cualquier parte de España.

Lo prioritario es mantener la equidad del sistema nacional de salud, para que la sanidad sea óptima para todos y todas en cualquier parte de España.

La salud, un derecho para todos y todas

La salud se reconoce como un derecho para todos los seres humanos. Sin embargo, no basta con proteger o mejorar la salud promedio de una población si al mismo tiempo se benefician de manera desproporcionada a aquéllos que gozan de una mejor salud. Nuestro sistema

de salud tiene también la responsabilidad de tratar de reducir las desigualdades haciendo prioritarias aquellas acciones que conduzcan a mejorar la de los más vulnerables.

En muchos países sin una red de aseguramiento para la protección de la salud, muchas familias tienen que gastar más del 100% de su ingreso en atención a la salud cuando se enfrentan a una urgencia repentina. En otras palabras, la enfermedad las conduce inevitablemente al endeudamiento y por extensión a la pobreza. Sin embargo, España se encuentra en una situación ventajosa con respecto a gran parte de países del planeta: las necesidades básicas (agua potable, alimentos…) así como la asistencia sanitaria están cubiertas para prácticamente toda la población.

El sistema que tenemos hoy en España es uno de los mejores del mundo, porque es un sistema que tiene cobertura universal y todos las personas tienen derecho a las prestaciones.

En países como el nuestro, en realidad, los servicios sanitarios tienen una importancia relativa menor que la biología, los factores del entorno y los estilos de vida en la protección de la salud. Así, mientras que la medicina, entendida como la capacidad para entender, prevenir y curar la enfermedad, y en definitiva para promover la salud, ha contribuido en un porcentaje muy bajo a aumentar la esperanza de vida, la mayor proporción ha sido debida a las mejoras de las condiciones del entorno (nutrición, vivienda, saneamiento, salubridad) y a la mejora de los estilos de vida.

Sin embargo, las cantidades de dinero invertidas en servicios sanitarios son superiores a las que se invierten en promocionar estilos de vida saludables.

Podríamos decir que el sistema que tenemos hoy en España es uno de los mejores del mundo, porque es un sistema que tiene cobertura universal y todas las personas por el hecho de ser ciudadanos españoles y ciudadanas españolas tienen derecho a las prestaciones. Así mismo tenemos derecho a todos los servicios de medicina, aunque aquí habría que hacer algunas salvedades como por ejemplo que parte de la salud dental no está cubierta,

así como una parte de la financiación de los medicamentos. No obstante, en la actualidad, podemos encontrar determinados casos de concesiones privadas de servicios de sanidad públicos y listas de espera en la atención a pacientes.

El Sistema Nacional de Salud

Nuestro Sistema Nacional de Salud (SNS), como el resto de los sistemas nacionales se caracterizan en función de tres variables fundamentales:

1. La financiación: se financia a través de los Presupuestos Generales del Estado, mediante los impuestos que paga la ciudadanía. Gastar más en salud significará o que suben los gravámenes, o que se invierte menos dinero en otras partidas presupuestarias.

2. La cobertura: es universal, para todos los ciudadanos y todas las ciudadanas, paguen o no impuestos, e independientemente de la cantidad que paguen. Aquí quedaría planteado el debate sobre si todas las prestaciones para todos y gratuitamente.

3. Los objetivos: tienen un planteamiento integral. Forma parte de sus funciones la promoción de la salud, la prevención, la asistencia y la rehabilitación.

En la actualidad, podemos encontrar determinados casos de concesiones privadas de servicios de sanidad públicos y listas de espera en la atención a pacientes.

En España también existen sistemas privados, que se sustentan únicamente con dinero privado y que cubren a quien paga la cantidad de dinero que le da lugar al derecho. En cuanto a las prestaciones suelen ser de carácter asistencial, aunque poco a poco algunos seguros privados incluyen dentro de su cartera de servicios prestaciones de carácter preventivo, de promoción de la salud y rehabilitadoras. Cada año aumenta el número de personas que se suscriben a este tipo de sistemas, y aunque de momento no supone ninguna amenaza para el actual SNS, en un futuro no muy lejano puede hacer replantear la legitimidad de éste.

Por último, habría sistemas que son mixtos, con cobertura básica y universal, financiación básica vía dinero público, pero con una cartera de servicios limitada, un paquete de prestaciones básicas para todo el mundo pero la provisión de esos servicios la hacen los seguros privados que además de dar el paquete de prestaciones que cubre el Estado pueden dar algunas más.

La renta es el indicador que mejor explica las diferencias de salud entre los países y entre colectivos dentro de un mismo país.

En España nos gastamos aproximadamente el 7'5% del Producto Interior Bruto (PIB) en sanidad, dos puntos menos que la media europea. De ese dinero, el 80% es vía Presupuestos Generales del Estado y un 20% privado.

Uno de los grandes retos que se vislumbran tiene que ver con cómo seremos capaces de tener un sistema similar dentro de algunos años. Los sistemas de salud sistemáticamente van gastando más debido al envejecimiento de la población, a que surgen más necesidades, aparecen tecnologías nuevas, los nuevos medicamentos, enfermedades recientes, técnicas diagnósticas innovadoras…, entonces habrá que estudiar cómo se financia.

Otro gran reto es evitar exclusiones que hasta el momento sigue manteniendo en algunos ámbitos. Éste sistema debe pretender ser un sistema equitativo y no excluyente.

Existen desigualdades sociales en salud en forma de gradiente en ambos sexos, siendo las clases sociales menos favorecidas y las áreas geográficas con menos recursos aquéllas que poseen peores indicadores de salud.

Salud y desigualdades

El concepto en sí de salud, así como los factores que la definen se conforman en un contexto político, nacional e internacional, siendo la renta el indicador que mejor explica las diferencias de salud entre los países y entre colectivos dentro de un mismo país. Estudios realizados en nuestro país apuntan a la existencia de importantes desigualdades de salud que están fundamentalmente condicionadas por la educación, por el nivel social y por el acceso que se pueda tener a servicios sanitarios. Existen desigualdades sociales en salud en forma de gradiente en ambos sexos, siendo las clases sociales menos favorecidas y las áreas geográficas con menos recursos aquéllas que poseen peores indicadores de salud.

En las encuestas de salud se puede observar cómo los grupos sociales que pertenecen a los estratos más bajos y aquéllos que presentan un mayor índice de exclusión son los que tienen más problemas de salud. En estas encuestas son las personas en paro y sin estudios las que tienen superior cantidad de enfermedades y además en la percepción subjetiva de su salud muestran mayor negatividad. Los factores de riesgo también se distribuyen de manera heterogénea afectando de manera más severa a los grupos sociales denominados desfavorecidos.

Por ello, las políticas sociales y sanitarias dirigidas a reducir las desigualdades sociales pueden mejorar el nivel de salud y bienestar de toda la población y no sólo de los grupos más vulnerables. De cualquier forma, las acciones destinadas a mejorar aspectos como la educación, el empleo, el acceso a una vivienda digna y, en general, las políticas que actúen sobre las condiciones de la vida de la población, jugarán un papel decisivo en la consecución de este objetivo.

No obstante, no hay que perder de vista que, en buena parte, el origen de las desigualdades está relacionado, no tanto con la descentralización, sino con la situación económica de las regiones. Está demostrado que existe una asociación positiva y significativa entre los niveles de enfermedad o de mortalidad, y los indicadores socioeconómicos de las Comunidades Autónomas.

Uno de los temas en el campo de las transferencias sanitarias más polémico es el que hace referencia a la equidad en el reparto de los fondos sanitarios por Comunidades Autónomas y su relación con el proceso de descentralización. El modelo de financiación actual está basado en un criterio per cápita puro, que no se ajusta por diferencias en la necesidad. Parece que no tiene mucho sentido defender la uniformidad en el reparto de los fondos a las Comunidades Autónomas cuando hay constancia de que los niveles de necesidad entre las regiones son diferentes y que incluso esto puede dar lugar a situaciones de gran desigualdad.

En cuanto a la universalización de la asistencia no es tal en algunas Comunidades Autónomas. Mientras que unas tienen reglamentado el derecho de asistencia a inmigrantes ilegales, otras no.

Por último, también hay diferencias entre comunidades en lo que respecta a la dotación de infraestructura, de recursos humanos, de libre elección de servicios profesionales por parte de los y las pacientes, al alcance de las prestaciones y a las listas de espera.

Grupos Minoritarios

En la sociedad española continúan existiendo colectivos que, en principio, no tendrían por qué encontrarse en situación de exclusión dentro del sistema sanitario, puesto que éste tiene carácter universal, pero que se sitúan fuera debido a motivos religiosos o culturales. Aquí no habría barreras desde el punto de vista de derechos, desde el punto de vista de recursos, desde el punto de vista de accesibilidad, pero hay barreras relacionadas con la propia identidad de estos grupos que tendrían que ser subsanadas desde los servicios de salud. Para ello es necesario la implementación de políticas activas que tengan en cuenta las realidades de los diferentes grupos adecuando los servicios, las campañas, los horarios, el personal, los protocolos… no sólo a la población general sino a la multiplicidad de colectivos.

Por otro lado, entre los grupos minoritarios tendríamos al colectivo compuesto por todas aquellas personas inmigrantes que se encuentran en situación administrativa irregular y que sólo tienen derecho a la atención de urgencia y a la atención durante el embarazo.

Personas con discapacidad

La alta prevalencia de discapacidades en España las convierte e un importante problema de salud pública.

Las personas con discapacidad están socialmente en desventaja, no disfrutan de las mismas oportunidades que generalmente sí están disponibles para otras personas. El propio Plan de Acción para las personas con discapacidad para el período 1997-2002 reconoce que:

- La tasa de empleo es aproximadamente la mitad que el de la población general en edad laboral.
- El alto nivel de paro general, los prejuicios empresariales y la baja cualificación profesional inciden negativamente en la inserción laboral.
- La mayor parte de las personas con minusvalía viven en el entorno familiar.
- El apoyo prestado a las familias con hijos minusválidos o hijas minusválidas por las administraciones es insuficiente.
- Las barreras arquitectónicas, urbanísticas y de la comunicación presentan serias dificultades para el 25% de la población: las viviendas en las que habitan la mayoría de las personas con minusvalía no están adaptadas ni disponen de una adecuada accesibilidad. Igualmente sucede con la adaptación del transporte público.
- Se sigue funcionando con ideas y métodos de hace más de treinta años en algunos casos, más centradas en la discapacidad como enfermedad, a pesar de que la rehabilitación se debe fundamentar en un proceso continuo de valoración de las capacidades del sujeto y de las desventajas debidas a obstáculos materiales.
- Las leyes no están actualizadas ni armonizadas como sería necesario para ordenar y coordinar una rehabilitación integral.
- El modelo de escolarización y apoyo no está desarrollado suficientemente, sobre todo para el alumnado con dificultades de la audición y del lenguaje.

Las personas con discapacidad no disfrutan de las mismas oportunidades que generalmente sí están disponibles para otras personas.

- Las corporaciones locales no son lo suficientemente fuertes para el desarrollo de programas de integración comunitaria de personas discapacitadas.

De ahí que el principio de normalización, que permite a las personas con discapacidad que lleven una existencia tan próxima a los colectivos considerados "normales" como sea posible, ha de ser la columna vertebral del trabajo y las reivindicaciones hacia estos colectivos. Este principio se inspira en la conquista de los derechos humanos y sociales, y se ve reforzado, entre otras declaraciones, por *"Las normas uniformes para la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad"* aprobadas en 1993 por la ONU.

La falta de acceso a los servicios básicos, sigue siendo en el siglo XXI una fuente de discriminación y de pérdida de oportunidades.

Las normas de igualdad de oportunidades tienen por finalidad garantizar, que las personas con discapacidad tengan los mismos derechos y obligaciones que las demás.

A tal fin se establecen los requisitos de la igualdad y la participación, que conllevan una mayor toma de conciencia de los estados y de la sociedad en la atención médica, rehabilitación y servicios de apoyo a las personas con discapacidad. Ello supone facilitar el acceso de esta población a la educación, empleo, mantenimiento de ingresos, vida en familia, cultura, deporte y ocio, así como impulsar la investigación, planificación, legislación, coordinación y cooperación entre las organizaciones.

Pese a todas las declaraciones, la falta de acceso a los servicios básicos sigue siendo en el siglo XXI una fuente de discriminación y de pérdida de oportunidades para las personas con discapacidad.

Salud sexual y exclusión

Una considerable parte de la población y en especial de la juventud del Estado español tienen múltiples carencias tanto informativas, educativas y de desarrollo de habilidades que provocan que la vivencia personal y expresión

de su sexualidad en lugar de ser gratificante y enriquecedora sea generadora de problemas físicos, psicológicos y/o sociales.
Así mismo, la sociedad en la que nos encontramos posee aun esquemas tradicionales y muy arraigados sobre cuáles deben ser los comportamientos sexuales aceptables y que permiten incorporar a las personas que se encuentran dentro de esta supuesta "normalidad" a la estructura, dejando postergadas a aquéllas que se apartan de los cánones establecidos. De ahí que hombres y mujeres que se "desvían" en demasía de los roles predeterminados, personas transexuales y jóvenes con embarazos prematuros estén dentro de este denominado grupo rechazado, incomprendido y por ende excluido.

En relación con la prevención de embarazos no deseados entre adolescentes (estos embarazos pueden ser el inicio de situaciones que dejen fuera del sistema a jóvenes) habría que hacer una mención especial acerca de la imposibilidad de recibir atención médica o farmacéutica en ocasiones debido a la objeción de conciencia de algunos y algunas profesionales. Quizá no sea éste el documento donde tengamos que hacer una reflexión sobre determinadas posturas personales, pero como colectivo afectado creemos en la necesidad de que en cualquier centro de salud exista personal facultativo que no esté acogido a la objeción de conciencia y que en caso de ser necesario pueda atender un servicio sanitario de estas características. Frente al respeto en la gestión de la libertad según las creencias de una persona, está también el derecho del resto a recibir atención sanitaria.

Tampoco habría que olvidar que las farmacias no son únicamente negocios privados, en ellas se dispensan medicamentos prescritos desde la sanidad pública y por tanto realizan también una actividad sanitaria de carácter público.

Por las características y situación social en la que se encuentran las personas transexuales creemos que es uno de los grupos que se sitúa en una de las zonas de mayor exclusión.

La transexualidad es una condición ampliamente reconocida en tratados internacionales relacionados con la salud (condición que padece una persona cuando habiendo nacido en un sexo biológico determinado posee la identidad de género del sexo contrario). Este sentimiento es experimentado habitualmente desde muy temprana edad y condiciona absolutamente la vida de la persona, impidiendo el normal desenvolvimiento en todo tipo de situaciones hasta que se consigue el cambio corporal necesitado.

Las personas transexuales es uno de los grupos que se sitúa en una de las zonas de mayor exclusión, al ser éste uno de los colectivos más desprotegidos y excluidos en nuestra sociedad.

Al ser éste uno de los colectivos más desprotegidos y excluidos en nuestra sociedad, está directamente relacionado con los Tratados Internacionales de Derechos Humanos. La transexualidad, cada vez más, es considerada junto con la orientación sexual como condición a defender e incluir como tal en dichos tratados.

Las personas transexuales en calidad de ciudadanas y muchas organizaciones afines a ellas exigimos la plena equiparación de sus derechos con los del resto de ciudadanía, actitud absolutamente coherente con el estado actual de imperiosa importancia de los Derechos Humanos en el ámbito internacional y como necesidad para erradicar las situaciones de exclusión en las que este colectivo se encuentra inmerso.

Difícilmente podemos hablar de salud sexual y exenta de exclusión cuando parte de la población y, entre ella, de la gente joven sienta que no se les tiene en cuenta, que las leyes les olvidan e incluso les sancionan o les mantienen al margen.

Todas las instituciones debemos implicarnos en la tarea, logrando un marco jurídico, cultural, educativo y asistencial adecuado para que las situaciones de exclusión y marginación vayan desapareciendo de forma progresiva.

Exclusión social y SIDA

De acuerdo con el programa del SIDA de las Naciones Unidas, para que las respuestas al VIH/SIDA sean eficaces es fundamental afrontar el estigma y la discriminación. En palabras del Dr. Peter Piot, Director Ejecutivo del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), *"el estigma y la discriminación relacionados con el VIH constituye un enorme obstáculo para luchar eficazmente contra la epidemia más devastadora que haya conocido jamás la humanidad. Si no se abordan el estigma y la discriminación relacionados con el VIH, el SIDA asolará el siglo XXI del mismo modo que el racismo afectó al siglo XX."*

El temor a la discriminación puede impedir que muchas personas soliciten tratamiento contra el SIDA o reconozcan públicamente su estado serológico respecto al VIH. A veces, a las personas infectadas por el VIH o sospechosas de tener el VIH se les niega el acceso a la vivienda y el empleo, sus amistades y colegas las evitan, se las excluye de la cobertura del seguro o se les deniega la entrada en países extranjeros. En algunos casos, son rechazas por sus parejas e incluso por sus familias.

La negación va estrechamente unida a la discriminación, y son muchas las personas que siguen negando la presencia del VIH en sus comunidades. Los tabúes sociales acerca de la sexualidad pueden impedir la discusión abierta y la educación eficaz en materia de prevención. Muchas personas no saben que son VIH–positivas y tienen miedo de someterse a las pruebas por el estigma asociado a un resultado positivo.

El temor a la discriminación puede impedir que muchas personas soliciten tratamiento contra el SIDA o reconozcan públicamente su estado serológico.

La exclusión social resultante de la desinformación y de otorgar la enfermedad a determinados colectivos engendra falta de implicación e inacción social, haciendo que las personas se refugien detrás de un muro de silencio e impidiendo la movilización social, que ha demostrado ser el arma más eficaz en la lucha contra la enfermedad.

Exclusión social y drogodependencias

Existen personas drogodependientes que por su relación con estas sustancias tienen dificultades serias de salud que propician que se queden excluidas.

En la actualidad, uno de los problemas sociosanitarios más preocupantes de los países desarrollados, entre los que se encuentra España, es el consumo de drogas. Todo lo escrito acerca de las drogas hace hincapié en la transversalidad del tema, existiendo consenso al afirmar que nos encontramos a la vez ante un proceso biológico, en tanto que produce dependencia, tolerancia y frecuentemente síndrome de abstinencia entre las personas que consumen habitualmente, y ante un fenómeno social.

No se puede partir del error de igualar exclusión social y drogodependencia. A veces se suele caracterizar a las drogodependencias como un problema de personas marginadas y de marginación, pero lejos de todo esto debemos observarlas como un fenómeno ligado a todos y todas y a nuestro entorno social.

Pero también es cierto que existen personas drogodependientes que por su relación con estas sustancias tienen dificultades serias de salud (física y/o psíquica) que propician que se queden excluidas de participar en todos aquellos sectores fundamentales para su desarrollo vital, ya sea en el terreno educativo, laboral, red de amistades… o que por su propia relación de dependencia con las drogas se les ha ido relegando, dejándoles fuera del sistema.

Estas situaciones se ven agravadas entre los sectores de la población que bien se encuentran en lo que venimos denominando zona de vulnerabilidad social (grupos que se sienten permanentemente amenazados por un retroceso en sus condiciones de vida y el consiguiente temor a su exclusión social) o entre aquellos grupos que están directamente excluidos, donde además de los hechos derivados directamente del consumo, se nos pueden mostrar las drogodependencias o las relaciones conflictivas con las drogas como el “síntoma” de otros problemas sociales de imposibilidad de integración.

En definitiva, en toda esta diversidad entre el estado de salud y el estado de exclusión es desde donde podemos ir divisando en qué medida se encuentra la persona al margen para, a continuación, poder establecer niveles de incorporación social o reinserción. En este sentido habría que reparar en dos términos: el de normalización y el de incorporación social.

Proponerse la normalización de una persona o de un grupo supone el desarrollo de actuaciones encaminadas a frenar la degradación de la calidad de vida de la persona, es decir, que tiendan a mantener y/o elevar sus niveles de salud.

La incorporación social, que partiría de una situación de déficit de la persona en cuestión, supone en esta misma línea de promoción de la salud, objetivos más ambiciosos que la mera normalización, que necesariamente, se relacionarían con la asunción de los fines y códigos mayoritarios que son relevantes para el objetivo propuesto.

En la incorporación social de las personas drogodependientes no todo vale porque el fin no justifica los medios. Si admitimos que no todas las que "están al margen" lo están de igual manera y si incorporarse socialmente supone de hecho asumir códigos y fines para modificar la forma de vivir que la persona tiene en esos momentos, hay que profundizar en otras cuestiones personales y sociales.

La primera sería el derecho que la persona tiene a decidir, libremente, respecto a su propia vida. Se trataría de construir un proyecto de vida que pasara por un proceso educativo que potenciara los recursos personales de la persona a fin de optimizar sus relaciones con el medio social normalizado.

En este sentido, la sociedad se revela como elemento determinante en la reinserción, y ésta no está funcionando como un medio acogedor frente a los intentos de integración de las personas drogodependientes o ex–toxicómanas.

Actualmente el rechazo hacia las persona drogodependientes o ex-toxicómanas es manifestado de forma más suave que en épocas anteriores. La concepción de "enfermo o enferma" ha ido ganando peso y la alerta inicial se ha convertido en lástima, pero en ese sentimiento se aprecia el rechazo que trata de situar fuera a estas personas. Una evidencia clara son las manifestaciones que la población hace de la necesidad de que existan centros para el tratamiento y la reinserción, pero a la vez, la mayoría se niegan o se resisten a que se establezcan cerca de sus lugares de residencia.

La sociedad se revela como elemento determinante en la reinserción, y ésta no está funcionando como un medio acogedor frente a los intentos de integración.

También existen muchas actitudes de desconfianza sobre la posible "curación" que obstaculizan el objetivo de la integración, teniendo en cuenta que esta actitud se concreta, en muchos casos, en interceptar el acceso a áreas vitales para la persona como puede ser tener un empleo.

Somos conscientes de que habría que preparar a la persona drogodependiente para que se incorpore a la comunidad. Pero también hay que preparar a ésta para que reciba al o la drogodependiente. En este momento es cuando se ve necesaria la intervención comunitaria.

En nuestra sociedad actual la complejidad de los problemas sociales y su origen multifactorial hacen preciso que los mismos se afronten de forma integrada y que se deseche el enfoque sectorial y unilateral. Trabajar desde las necesidades de la comunidad en su conjunto, supone avanzar en la integración global y es aquí donde la prevención y la reinserción se unen. Por ello, al hablar de incorporación social, no se puede dejar de reivindicar que la intervención social, orientada al colectivo de drogodependientes o a cualquier otro colectivo desfavorecido, debe enmarcarse en programas amplios de intervención comunitaria.

PROPUESTAS

- Gozamos de un sistema sanitario público que puede ser considerado como uno de los mejores del mundo, con

una cobertura casi total de prestaciones. Eso no implica que el sistema no sea mejorable, existen problemas de gestión (aunque dichas dificultades no suponen un cuestionamiento como tal del sistema). Habría que hacer un esfuerzo por reducir las listas de espera, mejorar la atención al enfermo y la enferma, y dedicar más recursos.

- Existen problemas de acceso a la sanidad relacionados principalmente con cuestiones culturales, educativas y socio–económicas. El sistema sanitario tiene que ser sensible a la realidad y adaptarse a las necesidades de sus usuarios y usuarias proponiendo alternativas que den respuesta a la diversidad del conjunto de la población.

Creemos que debe producirse una humanización de la sanidad: adaptar los servicios a las diferentes realidades, culturas y necesidades de una población cambiante y diversa.

Para ello es fundamental coordinar actuaciones del sistema público con las organizaciones de los colectivos afectados o de ONG que trabajen con estos grupos de población.

- Aunque, según el principio de universalidad todos y todas tenemos derecho a la atención sanitaria, esta situación no se cumple cuando hablamos, entre otros, de inmigrantes en situación administrativa irregular. Habría que garantizar el acceso al sistema sanitario de todas las personas residentes en España.

- Se debería garantizar la total accesibilidad y la máxima cobertura de prestaciones a toda la población.

- Dentro del gasto sanitario, una parte muy importante, que llega a suponer más del 23%, se destina a medicamentos. El gasto en industria farmacéutica realizado por la Administración y la población es alto, además estas empresas especulan de forma abusiva con los precios de los medicamentos, funcionando de manera competitiva según una lógica exclusivamente economicista. Creemos que el sector público debería intervenir en esta línea.

Uno de los principales problemas que más se vienen acusando en los últimos tiempos son los relacionados con la propiedad de las patentes de los medicamentos que están en manos de las empresas farmacéuticas durante multitud de años e impiden la fabricación de productos genéricos a precios más asequibles y negando el acceso a los que más puedan necesitarlo.

- Aumento de la inversión realizada por la administración en materia de investigación disminuyéndose así la subordinación del estado frente a la industria farmaceútica.

- La transferencia competencial en materia de sanidad a todas las Comunidades Autónomas nos debe conducir a profundizar acerca de los riesgos y oportunidades que conllevan, pues si bien acercan la sanidad a la ciudadanía, puede introducir desigualdades territoriales en su desarrollo.

- Se tienen que priorizar las intervenciones en las zonas socioeconómicas más desfavorecidas.

- El ejercicio de la objeción de conciencia por parte de facultativos y farmacéuticos y farmacéuticas no puede ser un obstáculo para cubrir una necesidad social, ya que puede ser, además de la negación del derecho a la asistencia sanitaria, el inicio de una situación de exclusión.

- Ratificamos la necesidad del establecimiento de políticas preventivas en su sentido más amplio (prevención, reducción de daños, etc.) como fórmula que si bien no erradica la exclusión social, sí minimiza los efectos colaterales.

- Las políticas sobre educación para la salud y promoción de estilos de vida saludables deben incidir especialmente sobre los grupos socioeconómicamente menos favorecidos o con mayor prevalencia de riesgo.

- Si la salud pública es un derecho social, entre todos tendremos que paliar las carencias y potenciar su eficiencia y eficacia.

- Es necesaria la implicación de la sociedad civil organizada en el ámbito de gestión y de prestación de servicios.

- Sin que tenga que suponer una merma en la calidad y cantidad de servicios médicos, habría que aumentar la inversión en recursos para la promoción de la salud y para generar estilos de vida saludables.

- La educación sexual es una herramienta básica para reducir las situaciones de rechazo y exclusión social que sufren personas transexuales y homosexuales. La escuela, la familia, los educadores y las educadoras y demás organizaciones, organismos y sectores implicados deben caminar juntos en este propósito.

- Se debería garantizar la total gratuidad y calidad de los tratamientos de cambio de sexo para transexuales por parte de todas las Comunidades Autónomas como prestación fundamental de un Sistema de Salud Pública universal.

- Tenemos que asegurar el apoyo psicológico, económico y social a adolescentes y jóvenes de cuyo embarazo no deseado puedan derivar condiciones de desajuste o de desestructuración social.

- Potenciación de medidas sanitarias especialmente dirigidas a enfermos de SIDA así como la creación de medios para facilitar el empleo y vivienda en caso de pérdida del mismo y apoyo psicológico específico.

- Actuar y dar respuesta a manifestaciones de carácter discriminatorio se tiene que convertir en uno de los objetivos principales del Consejo de la Juventud de España y de sus organizaciones miembro.

- Hay que reivindicar el desarrollo de políticas integrales que favorezcan la inclusión del colectivo de personas con discapacidad física, psíquica y sensorial.

- También deberían implementarse intervenciones generales que abarcasen los principales ámbitos de la vida de

una persona drogodependiente o ex–toxicómana, así como seguir en el trabajo de concienciación y sensibilización de la comunidad.

POLÍTICAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Análisis de la situación

Los problemas generados por la transformación del trabajo que supuso la industrialización en el siglo XIX, llevaron al Gobierno español a crear en 1883 una "Comisión para el estudio de todas las cuestiones que directamente interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras" que, tras sufrir una reorganización en 1890, pasó a denominarse "Comisión de Reformas Sociales".

Como resultado de los trabajos de dicha Comisión, aparece la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900, denominada "Ley Dato", por ser D. Eduardo Dato el Ministro que la refrendó, constituyendo la primera medida legislativa adoptada en nuestro país para resolver el problema de la indemnización de los obreros y las obreras que sufrían accidentes en el trabajo. Así podríamos afirmar que la historia de la Seguridad Social en España se inicia con la promulgación de dicha ley que supuso la implantación del primer seguro social.

Los cinco puntos más relevantes de esta Ley y que suponen un cambio drástico con respecto a épocas anteriores son:

1. Responsabilidad del empresariado en relación con los accidentes ocurridos a sus operarios y operarias con motivo y en el ejercicio de la profesión o trabajo que realizaban.

2. La ley pretendía proteger principalmente el accidente de trabajo, para lo que dio una definición centrándose en la causa y en la ocasión, así como en incluir la enfermedad como accidente.

3. Fijación de las prestaciones económicas relacionadas con los accidentes laborales, distinguiendo entre incapacidades temporales y perpetuas, y entre incapacidades absolutas y parciales. También se incluyeron las prestaciones para el caso de muerte a favor de la viuda, o de familiares directos, en el caso de ser pobres o ancianos.
4. Se estableció que la responsabilidad del empresario o empresaria comprendía también la asistencia sanitaria. Asistencia que finalizaría, tras una radical transformación del sistema de seguros sociales al crear, la Ley de 1942, el seguro de enfermedad y al constatar el "derecho a la protección de la salud" el artículo 43 de la Constitución Española. Artículo que supuestamente acaba amparando a toda la ciudadanía y personas extranjeras residentes en España, y tras la Ley de Extranjería de 2000, a todos los extranjeros y a todas las extranjeras que están en España.

La semilla de todo esto está en la Ley de 1900.

5. Por último, la posibilidad de aseguramiento. Desde este punto de la citada Ley es desde donde se desarrollaron los seguros de accidentes de trabajo que, concertados con sociedades de seguros, se constituyeron en nuestros primeros seguros sociales (aunque no obligatorios, sino voluntarios).

Pero, a la par que en el resto de Europa, siguió avanzando el criterio de que el accidente de trabajo precisaba de una mayor regulación, concretándose en la Conferencia de Seguros Sociales de 1917 que abrió un nuevo período con sus propuestas de implantación de seguros sociales obligatorios en este ámbito.

En 1919 un real decreto implanta en España el primer seguro obligatorio de pensiones para la vejez, el "Retiro Obrero".

Durante un largo período, y a pesar de los importantes cambios que se producen en España, se mantiene vigente

la legislación anterior a la contienda civil. La práctica universalización de la protección no es un hecho hasta finales de la década de los años 50.

El 28 de diciembre de 1963 aparece la Ley de Bases de la Seguridad Social, que supone el paso del concepto de seguro social al de Seguridad Social como sistema público de protección social, instaurando un modelo unitario e integrado de protección social, con una base financiera de reparto, una gestión pública y una participación del Estado en su financiación.

La práctica universalización de la protección no es un hecho hasta finales de la década de los años 50.

Aunque se siguen aprobando diversas leyes que influyen sobre el desarrollo de la seguridad social destacaremos el 30 de mayo de 1974 cuando se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, marco legal y principal punto de referencia del sistema durante dos décadas.

Otro de los hitos más importantes a reseñar por su repercusión en el actual diseño del Sistema de Seguridad Social lo constituye la aprobación de la Constitución, que en su artículo 41 apunta: *"Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres"*.

De aquí se desprenden cinco elementos esenciales que dan forma al contenido de nuestro sistema:

1. La Seguridad Social se concibe como un servicio público.

2. Se extiende el ámbito de las personas beneficiarias al conjunto de la ciudadanía. Sin embargo, hasta hace unos años la Seguridad Social en España ha venido respondiendo a un modelo mixto ya que, para algunos supuestos, estaba generalizada a toda la población (asistencia sanitaria) y para otros (pensiones de jubilación,

etc.) sólo tenían derecho aquellas personas que habían cotizado.

Se ha producido una gran novedad en la tendencia hacia la universalidad de la Seguridad Social con la aprobación de la Ley donde se crean las pensiones no contributivas de vejez e invalidez a favor de las personas carentes de recursos que se encuentren en situación de necesidad y que no han podido cotizar o no han cotizado el tiempo suficiente.

3. Reconoce la iniciativa social, pero exclusivamente respecto a las prestaciones complementarias.

4. Involucra el texto a todos los poderes públicos, por lo que deben participar todas las entidades públicas.

5. Se separa el concepto de Seguridad Social de uno de sus principales objetos tradicionales, la protección de la salud de las personas aseguradas.

Se ha producido una gran novedad en la tendencia hacia la universalidad de la Seguridad Social con la aprobación de la Ley donde se crean las pensiones no contributivas de vejez e invalidez a favor de las personas carentes de recursos que se encuentren en situación de necesidad y que no han podido cotizar o no han cotizado el tiempo suficiente.

Todo este entramado legal y dispersión normativa ve culminado su proceso en la publicación del Real Decreto Legislativo de 20 de junio de 1994, que aprueba el nuevo texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que recopila, en un solo cuerpo, todas las disposiciones existentes sobre la materia que, desde el anterior texto refundido de 1974, se habían venido produciendo.

El Congreso de los Diputados aprueba por unanimidad el Pacto de Toledo surgido de un consenso de todos los grupos parlamentarios. El Pacto hace una serie de recomendaciones con el fin de conservar el modelo actual de Seguridad Social.

1. Separación y clarificación de fuentes de financiación.
2. Constitución de fondos de reservas.
3. Mejora de las bases de cotización.
4. Financiación de regímenes especiales.
5. Mejora de los mecanismos de recaudación, lucha contra la economía irregular.

6. Simplificación e integración de regímenes especiales.
7. Integración de la gestión.
8. Evolución de las cotizaciones.
9. Sobre la equidad y el carácter contributivo del sistema.
10. Flexibilidad en la edad de jubilación.
11. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.
12. Reforzamiento del principio de solidaridad.
13. Mejora de la gestión.
14. Sistema complementario.
15. Análisis y seguimiento de la evolución del sistema.

Habrá que esperar a posteriores acuerdos para la puesta en marcha de las recomendaciones. Su principal virtud fue la de llamar la atención de la opinión pública sobre una cuestión para cuyo tratamiento el consenso es necesario.

En 1996 se firma el acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social. Este acuerdo sienta las bases sobre las que se desarrollan las recomendaciones del Pacto de Toledo. Este acuerdo, a su vez, dio lugar a la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social. Por primera vez se garantiza por ley el mantenimiento del poder adquisitivo de los y las pensionistas.

El 8 de abril de 2001 se firmaba el Acuerdo para la mejora y desarrollo de la protección social. El contenido de este acuerdo significaba la reafirmación del sistema público de pensiones bajo el criterio del reparto, superando la dura ofensiva de los defensores y defensoras del sistema de capitalización. El acuerdo refuerza la apuesta por un sistema público de pensiones públicas viable, con virtudes adicionales en la equidad en el reparto de la riqueza creada, el crecimiento económico y la estabilidad social. Este acuerdo centra sus objetivos en el aumento de la base de cotización de las pensiones mínimas de un 45% a un 51% en varios años, así como la subida de un 45% a un 71% en el caso de los viudos y viudas con cargas familiares; por otra parte, regula la anticipación de

la jubilación garantizando el mantenimiento del sistema público y reduce los coeficientes reductores y la mejora de la prestación.

La historia de la Seguridad Social en España ha tenido un complicado camino que ha ido de la mano de los graves problemas y de los profundos cambios económicos, sociales y demográficos que ha experimentado nuestro país en el siglo XX. En este contexto nació la Seguridad Social como forma de superar la pobreza y la marginación de las clases trabajadoras, que hasta el momento tan sólo se nutrían de la beneficencia, la caridad y las escasas formas de solidaridad obrera.

Desde 1900 la evolución que ha sufrido nuestro Sistema de Seguridad Social ha sido colosal. Partiendo de una prevalencia de elementos de lo que se ha denominado modelo "bismarckiano" (contributivo y profesional), poco a poco se han ido incorporando propiedades del modelo "anglosajón" (no contributivo y universal), siendo el resultado un sistema mixto o integrado que, en lo básico de su campo de aplicación y extensión de la acción protectora responde ampliamente a lo que ha venido en denominarse modelo europeo de seguridad social.

La Seguridad Social es uno de los elementos fundamentales del sistema de protección social. Durante su historia siempre se le ha reconocido su protagonismo al ser uno de los pilares básicos de la sociedad, con una creciente importancia en la política económica y social.

En España nació la Seguridad Social como forma de superar la pobreza y la marginación de las clases trabajadoras.

En el marco de una economía cada vez más globalizada con efectos en el empleo y en la protección social, es cada vez más relevante y necesario el papel de la Seguridad Social como pieza clave de cohesión. Así, ésta se debe constituir como instrumento protector, que garantiza el bienestar material, moral y espiritual de toda la población.

Principios de la Seguridad Social en España

En una economía globalizada con efectos en el empleo y en la protección social, es cada vez más relevante y necesario el papel de la Seguridad Social como pieza clave de cohesión.

El desarrollo de sistemas de Seguridad Social ha sido uno de los principales logros de las sociedades europeas más avanzadas. Hasta el punto de haberse convertido en una de las esenciales señas de identidad del denominado modelo social, vigente en la UE.

Entre los principios que rigen el actual sistema de Seguridad Social cabe destacar:

a) Principio de globalidad. Contempla los posibles riesgos que pueden alterar la estabilidad del equilibrio entre las rentas percibidas y las necesitadas.

b) Principio de universalidad. Atañe al conjunto de la población, afirmación que es más cercana a la realidad a partir de 1990 con la aparición de las prestaciones de carácter no contributivo.

c) Principio de igualdad. Se trata de garantizar a toda la población beneficios equivalentes.

d) Principio de solidaridad general. La contribución al sistema se aporta por toda la sociedad.

e) Principio de solidaridad entre generaciones. Cada generación activa proporciona protección, tanto a la generación que aún no se encuentra en edad de participar en la vida económica como a la que ya ha concluido dicha participación.

f) Principio de unidad. Coordinación entre los órganos de la Seguridad Social dentro de una línea coherente de actuación.

Todos los principios se pueden concretar en la idea de que toda persona en situación de necesidad tiene derecho a protección igualitaria, que le ha de ser dispensada por el Estado, con medios financieros integrados en sus Presupuestos Generales.

Ingresos y gastos de la Seguridad Social

Un elemento fundamental para conocer dónde se encuentran los principales déficits de nuestra Seguridad Social está en identificar las fuentes de financiación y las partidas del gasto.

Respecto a los ingresos de la Seguridad Social, las cotizaciones sociales representan el porcentaje más alto del conjunto de la financiación del presupuesto. Las transferencias del Estado subvencionan otra importante cantidad de dinero (sufraga en su totalidad la asistencia sanitaria del INSALUD, las prestaciones y servicios sociales del IMSERSO y las prestaciones económicas familiares) y de manera residual otros ingresos de diversa naturaleza.

Las prestaciones económicas y la asistencia sanitaria representan el mayor gasto, suponiendo más del 90% del presupuesto de la Seguridad Social. Servicios sociales, tesorería e informática y operaciones financieras representarían una cantidad mínima del desembolso.

Acción protectora

Dentro de las prestaciones que desde la Seguridad Social se realizan están:

1. PRESTACIONES ECONÓMICAS

- Pensiones:

Pensiones contributivas: entre las que se encuentran las de jubilación, de viudedad, de invalidez y de orfandad.

Pensiones no contributivas: estas pensiones se financian en su totalidad con cargo a transferencias efectuadas por el Estado a favor de la Seguridad Social. Dentro de esta modalidad también existen pensiones de jubilación y de invalidez.

- Incapacidad temporal

- Maternidad y riesgo durante el embarazo
- Prestaciones familiares

2. ASISTENCIA SANITARIA

Prestaciones sanitarias que dispensa la Seguridad Social, las cuales se extienden, además de a los afiliados y afiliadas y a sus beneficiarios y beneficiarias, a las personas que carezcan de recursos económicos suficientes.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, determina el ámbito competencial en la prestación de servicios sanitarios, que en el marco organizativo de la Seguridad Social se dispensa a través del INSALUD, El Instituto Social de la Marina y las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, en el ámbito de sus respectivas competencias.

3. SERVICIOS SOCIALES

Comprende un conjunto de servicios caracterizados por la atención personal a las personas beneficiarias, complementarios de las prestaciones básicas de carácter económico o de asistencia sanitaria dispensadas por el sistema, con proyección esencial sobre los colectivos de personas mayores, personas discapacitadas físicas y psíquicas y de población marginada, a los que se añade la gestión de otras prestaciones económicas que se otorgan sin la exigencia de la condición de afiliados y afiliadas a la Seguridad Social, financiadas por el Estado, como sucede con las prestaciones de la Ley de Integración Social de Minusválidos, la integración social de las personas refugiadas y desplazadas, la asistencia a las migraciones interiores, la promoción e integración social de las migraciones y la asistencia a los y las solicitantes de asilo.

También se incluye las dotaciones presupuestarias del Programa de higiene y seguridad en el trabajo. Así como las transferencias financieras destinadas a las Comunidades Autónomas que han asumido competencias en materia de servicios sociales.

Algunos de los grupos y colectivos más afectados

El grupo que ha ido cobrando un protagonismo indiscutible en los últimos años ha sido el de mujer. Hasta hace poco, las mujeres se ocupaban exclusivamente de las tareas domésticas, lugar donde no se cotiza. Este grupo de mujeres de mayor edad (más longevas que los hombres) no tienen "derecho" a una pensión contributiva directa, por lo que sus opciones se encuentran entre el acceso a una pensión de viudedad, o a una pensión no contributiva, cuyos importes no llegan, en muchas ocasiones, para cubrir las necesidades básicas. Esto deja a este grupo en una situación de especial vulnerabilidad.

Por otro lado, España ha experimentado un ascenso de mujeres que se han incorporado al mundo laboral (hoy trabaja el 29% de la población femenina) pero todavía hoy cien veces más mujeres que hombres se dedican en exclusiva a las tareas domésticas. Y aquéllas que logran un empleo se encuentran con un horizonte azotado por la temporalidad y el paro. El número de separaciones y divorcios deja a las mujeres económicamente desprotegidas, además, la mayor dificultad de las mujeres a la hora de acceder u obtener un trabajo y un salario suficiente agrava la situación.

El grupo que ha ido cobrando un protagonismo indiscutible en los últimos años ha sido el de mujer en una situación de especial vulnerabilidad.

"La feminización de la pobreza" y la insuficiencia de previsión desde nuestro sistema de la Seguridad Social para cubrir las necesidades de este sector de la población es una de las críticas que desde el CJE más fervientemente realizamos.

Así mismo y debido a que las cuantías de muchas pensiones son muy bajas y no garantizan la cobertura de unas

prestaciones mínimas por parte del Estado, se les está devolviendo la responsabilidad del cuidado de personas mayores y discapacitadas a la familia. De ahí se pone de manifiesto que la familia y en especial la mujer sigue jugando un papel transcendental en la protección social.

Aunque uno de los principios por los que se rige la Seguridad Social es el de la universalidad, este precepto no cubre a un, cada vez mayor, número de personas inmigrantes que viven en España. Muchas de ellas se encuentran en situación administrativa irregular, por lo que no existen de cara a la administración. No tienen derecho a prácticamente ninguna prestación social, tan sólo a la asistencia sanitaria de urgencia ante la contracción de enfermedades graves o accidentes y en caso de embarazo, una vez constatado éste, durante el mismo y hasta seis semanas después del parto.

Aunque uno de los principios es el de la universalidad, este precepto no cubre a personas inmigrantes que viven en España.

Sin embargo, estas personas desarrollan actividades laborales y contribuyen a generar riqueza en nuestro país. Pero al ser parte de la economía sumergida, no cotizan a la Seguridad Social y no mantienen la caja, además de dejarlas desprotegidas frente a situaciones adversas.

Otro aspecto destacable dentro del análisis que venimos realizando es la situación de exclusión social en la que se pueden llegar a encontrar las parejas de hecho de homosexuales. Aunque en algunas legislaciones de carácter autonómico se reconocen ciertas prestaciones que se constituyen en garante del bienestar económico de la pareja (como puede ser la Ley de parejas de hecho catalana en la que se establecen pensiones compensatorias, o pensión de alimentos), en general personas pertenecientes a este colectivo se pueden llegar a situar dentro de lo que venimos llamando zona de vulnerabilidad social. Las parejas de hecho de homosexuales no tienen derecho a la pensión de viudedad, ni a la indemnización en caso de muerte por accidente de uno de los miembros de la pareja.

Con la entrada en vigor del Real Decreto 1971/99 sobre la valoración de minusvalías y de sus modificaciones posteriores, miles de personas portadoras del VIH han dejado de cobrar una pensión de invalidez, muchas veces fundamental para su propia supervivencia. La norma ha modificado los criterios para la concesión del grado de minusvalía y, de forma indirecta, el acceso a las pensiones no contributivas. Uno de los colectivos más afectados por esta norma ha sido el de las personas presas, ya que eleva a rango de ley algunos artículos de una orden ministerial de 1991 que suprime las pensiones no contributivas de los reclusos y las reclusas con el argumento de que ya tienen las necesidades cubiertas.

Con la recalificación de minusvalía que establece la nueva ley, miles de personas enfermas de VIH–SIDA del Estado no sólo han perdido la pensión, sino la condición de pensionista ordinario u ordinaria, de minusválido o minusválida, de enfermo crónico o enferma crónica, la pensión de orfandad y las pensiones por hijos o hijas con VIH a cargo. Así como la pérdida de la gratuidad de los medicamentos, ocasionada por la desaparición del estatus de pensionista.

Con la entrada en vigor del Real Decreto 1971/99 sobre la valoración de minusvalías y de sus modificaciones posteriores, miles de personas portadoras del VIH han dejado de cobrar una pensión de invalidez, muchas veces fundamental para su propia supervivencia.

El futuro de la seguridad social

El sistema de la Seguridad Social son un conjunto de regímenes a través de los cuales el Estado garantiza a las personas comprendidas en su campo de aplicación, por realizar una actividad profesional, o por cumplir los requisitos exigidos en la modalidad no contributiva, así como a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada en las contingencias y situaciones que la Ley define. Por ello este sistema ejercería de colchón para evitar que se llegase a situaciones de exclusión social.

El peso que tiene la demografía sobre la situación financiera de la Seguridad Social es transcendental. Hay un descenso de la natalidad y un crecimiento de la

parte alta de la pirámide poblacional (envejecimiento de la población). Esto ocasiona "a priori" cuatro elementos que van a repercutir directamente sobre la subsistencia de la Seguridad Social: pérdida de la capacidad productiva, cese en la cotización a la Seguridad Social, necesidad de prestaciones sustitutivas del salario y un incremento de la asistencia sanitaria y los servicios sociales.
También la reducción de la natalidad, disminuirá la cantidad de futuras personas trabajadoras que puedan mantener la Seguridad Social.

En la actualidad la caja de la Seguridad Social la están soportando cotizantes correspondientes a una franja de edad comprendida entre los 35 y 55 años. La población más joven, que anteriormente sustentaba también la Seguridad Social, actualmente se está incorporando tardíamente al mercado laboral y/o en situación precaria, con lo que sus aportaciones al arca son ínfimas. Menos personas pagando y más recibiendo (aumento de la esperanza de vida) tiene como consecuencia la reducción drástica del contenido del presupuesto, pudiendo llegar a poner en peligro el sistema.

Si el sistema no llegara a soportar la carga y no pudiera ofrecer las prestaciones que hasta el momento se vienen procurando se dispararía la tasa de personas en situación de exclusión social.

Por eso desde el Estado se pueden prever las diferentes situaciones por las que en los próximos años pasará nuestra sociedad y articular medidas para garantizar larga vida a nuestro sistema de protección social por excelencia.

Otro argumento muy utilizado en contra del mantenimiento de la Seguridad Social es que constituye, al tiempo, una muestra de excesivo intervencionismo estatal en la sociedad civil y un enemigo natural del mercado, un lastre económico insoportable, que no sólo genera para la colectividad gastos cada vez más difíciles de admitir, sino que además propicia la pasividad de las personas y las des-

incentiva a la hora de buscar trabajo, ahogando su espíritu de iniciativa personal. Sin embargo, bajo la apariencia de un respeto máximo a la libertad individual se propician en realidad situaciones de desprotección, marginalidad y hasta delincuencia no sólo costosas sino gravemente peligrosas para el sistema económico y social.

En contra de este argumento, se produce una correlación entre Seguridad Social y mayor competitividad ya que la persona trabajadora asegurada es más productiva. Cuanto mejor es la situación sanitaria de la población, mayor es la capacidad laboral y más estabilidad social y política existe.

Cuanto mejor es la situación sanitaria de la población, mayor es la capacidad laboral y más estabilidad social y política existe.

Pero también existe un verdadero peligro que consiste en hacer que el sistema deje de ser un verdadero sistema de Seguridad Social, como tal protector de toda o casi toda la población para convertirse en una mera asistencia de indigentes, lo que a la postre redundaría negativamente sobre la propia Seguridad Social. De este modo buena parte de lo que hoy conforman las clases medias quedarían desprovistas de recursos básicos desplazándoles en buena medida hacia la pobreza.

Dejar el futuro de la Seguridad Social en manos del mercado no sólo puede traer consigo desigualdades en el disfrute de un derecho básico sino que puede suponer la exclusión para una buena parte de la población ante la imposibilidad de afrontar económicamente una situación desfavorable.

Dejar el futuro de la Seguridad Social en manos del meracado puede traer consigo desigualdades y puede suponer la exclusión para una buena parte de la población.

PROPUESTAS

1. El sistema de Seguridad Social debe ser genuinamente Universal. Debe poder recaer sobre el conjunto de la población en general. Si bien desde la aparición de las pensiones no contributivas este principio se ha consolidado, todavía quedan sectores de la población que, debido a situaciones específicas, no reúnen los criterios determinados para el acceso a las diversas prestaciones.
2. Todas las pensiones deben garantizar el poder adquisitivo necesario para mantener un nivel de vida digno.

3. Hay que luchar contra la economía sumergida, debiendo hacer especial hincapié en incorporar al sistema a aquellas personas que se encuentran en situación irregular, pero que con su trabajo están contribuyendo al enriquecimiento del país. Esto es una medida doblemente positiva, por un lado las personas implicadas se incorporarían al sistema de protección social y por otro contribuirían con sus aportaciones, al sostenimiento del sistema.

Desde el Consejo de la Juventud de España apostamos por construir una sociedad basada en la solidaridad social, donde el conjunto de la población se haga responsable y se implique en la protección de las personas más vulnerables.

4. La Seguridad Social, sin perder los principios en los que se basa, debe ser lo suficientemente adaptable y cercana a la realidad como para ir respondiendo a las necesidades nuevas que van surgiendo. El Estado tiene la obligación de cumplir su compromiso de garantía ante la ciudadanía, adoptando una legislación acorde, instrumentando una organización suficiente y eficaz tanto en el campo de las prestaciones como en el de los recursos.

5. Nuestro sistema de Seguridad Social se nutre en buena parte de las cuotas pagadas por los trabajadores y las trabajadoras. En este sentido, se debe hacer una salvedad, el conjunto de las cuotas sociales es propiedad del asalariado y de la asalariada y por tanto las personas trabajadoras son las que realizan el total de aportaciones de las cotizaciones sociales al sistema de protección: por una vía está la cuota patronal en concepto de salario diferido, y por otra parte está la cuota del trabajador o trabajadora que incide directamente en su capacidad adquisitiva.

Mejorar la situación laboral de las personas trabajadoras en general y de la juventud en particular, asegurando contratos y sueldos acordes con los puestos que desempeñan, además de ser justo, favorecería la partida de la Seguridad Social, reforzando las garantías de protección social para la población.

6 políticas vivienda

Análisis de la situación

El acceso a la vivienda, y en particular, a una vivienda digna es un elemento fundamental de integración social. En sentido contrario, las dificultades en el acceso, y la determinación del status social por el tipo de vivienda al que se puede aspirar, son factores de exclusión.

Las políticas públicas de vivienda son las que están encaminadas, en principio, a garantizar el acceso a la vivienda a todas las personas, independientemente de su capacidad para sufragar los costes del mismo, en los términos que la Constitución garantiza. Dicho de otra forma, como política pública que es, debe estar orientada a suplir los fallos del mercado libre de vivienda, y en concreto, los derivados de la especulación sobre suelo e inmuebles.

No obstante, las políticas públicas de vivienda han sido ineficaces a la hora de contener la brecha del alza de los precios de la vivienda (nueva y usada, en propiedad o en alquiler), respecto de la renta media de la población. Como ejemplo, diremos que los precios de la vivienda subieron más de un 12% en el año 2000, y un 8'5% en el año 2001. Estas cifras, ya alarmantes por sí mismas, se agravan si se añaden otros parámetros:

Las políticas públicas de vivienda han sido ineficaces a la hora de contener la brecha del alza de los precios respecto de la renta media de la población.

- En efecto, estos cálculos se establecen en el conjunto del territorio del Estado, lo que incluye zonas rurales de poca población y pequeñas ciudades con escasa población juvenil. En otros términos, en las grandes capitales de nuestro país, precisamente, las que experimentan mayores casos de exclusión social, esa cifra habría de aumentar considerablemente.

- Además, no podemos tomar esos datos aisladamente, sino en función de la renta personal, esto es, el sacrificio económico que debe efectuar la persona. Dicho de otra manera, en un análisis dinámico, la subida de un

8'5% de la vivienda en el año 2001, repercutiría alrededor de un 15% de diferencia en la renta de los y las particulares.

Es cierto que las previsiones para el año 2002 señalan una menor subida de los precios, (que nunca una bajada de los mismos), pero estos pronósticos no deben conducir a ninguna clase de euforia, ya que se centraría sobre todo en viviendas usadas, y lo que es peor; los precios siguen siendo tan elevados que sólo servirán para que las personas más pudientes, adquieran una segunda o tercera vivienda.

La vivienda es el espacio fundamental de desarrollo individual, por lo que repercute en las restantes esferas de la vida social.

En conclusión, lejos de disminuir los elementos de exclusión social, la brecha entre clases aumenta en lo que atañe a vivienda, y no olvidemos que la vivienda es el espacio fundamental de desarrollo individual, por lo que repercute en las restantes esferas de la vida social.

En lo que concierne a la juventud, la exclusión se conjuga con dos elementos adicionales: la precariedad laboral y el retraso en la emancipación. El primer elemento torpedea las posibilidades de acceso a la vivienda, y no sólo la adquisición de vivienda, sino que para otras formas de acceso, se suele exigir un contrato indefinido, incluso para determinados tipos de ayudas. El retraso en la emancipación es una consecuencia de las dificultades de acceso, y un elemento desencadenante de exclusión: la dependencia familiar, la carencia de un espacio de desarrollo propio y personal, la falta de autoestima y frustración, la interrupción de la regeneración del tejido social, etc., son algunos ejemplos.

Podemos apoyarnos en algunas cifras y datos estadísticos que nos ayudan a contemplar el panorama de la vivienda:

- Desde 1993 hasta el año 2000, el porcentaje de financiación privilegiada de viviendas (ayudas, subrogaciones, subvenciones, etc.) ha caído del 30% a poco más del 12% del total de viviendas.

- En los países de la Unión Europea (UE), más del 30%

del parque de viviendas se encuentra en alquiler. En España, esta cifra, no alcanza ni al 12%.

- España es el país de la UE con mayor porcentaje de segunda vivienda y de viviendas vacías.

- España es el país de la UE que registra una emancipación más tardía con respecto a su población total.

Señalaremos que en nuestro país, el acceso a la vivienda, por Comunidades Autónomas, sin dejar de ser problemático, arroja diferentes situaciones:

- Por ejemplo: el porcentaje sobre el salario bruto que ha de sacrificar en gastos de vivienda, llega en algunas Comunidades a más del 50% (Cataluña, Baleares, Madrid), mientras que en otras, como Castilla-La Mancha, Murcia o Extremadura, no alcanza el 30%.

- Además, la vivienda libre, tiene un precio medio de mercado de 15,1 millones de pesetas, en España, pero oscila desde los 23 millones de media del País Vasco o Madrid, hasta los 10 que puede costar en Extremadura o Murcia.

La situación de la vivienda en España, produce una serie de resultados en los que interactúan juventud y exclusión social, y que brevemente, pasamos a enumerar:

- Exclusión residencial. Es decir, el aumento de la polarización social por el lugar de residencia. La renta permite acceder a un tipo determinado de vivienda, lo que fragmenta socioeconómicamente las ciudades.

- La complejidad de las políticas públicas de vivienda, las diferentes competencias de las administraciones, el solapamiento de planes, ayudas directas e indirectas, normas hipotecarias, técnicas, coeficientes y cupos, provoca un caos y una desorientación en la ciudadanía, que se ve abocada al mercado libre de vivienda, provocada por la ausencia de instituciones y organismos creados para centralizar la información y asesorar al interesado o interesada.

España es el país de la UE con mayor porcentaje de segunda vivienda y de viviendas vacías y que registra una emancipación más tardía.

- La descalificación de viviendas de protección oficial, es decir, la salida, previa autorización y resolución administrativa, de una vivienda protegida de cumplir el mínimo legal establecido de años de posesión en dicho régimen. Este hecho repercute en el encarecimiento y especulación de la vivienda.

- Una enorme cantidad de viviendas vacías, que se hallan desocupadas a la espera de que aumente su precio. A las personas propietarias, les es más rentable dejarlas desocupadas que alquilarlas o rehabilitarlas, con el consiguiente deterioro de centros históricos de ciudades sin que las administraciones realicen algo para evitarlo.

- Alto precio del alquiler. En muchas ocasiones, el precio del alquiler es sólo ligeramente inferior a las mensualidades de una hipoteca. Y los arrendadores o las arrendadoras de pisos, son muy reticentes a bajar los precios de alquiler, que lo ven como ingreso extra.

- Las construcciones, la oferta de viviendas nuevas se diseñan y proyectan para una demanda irreal. No se construyen prácticamente viviendas "modestas", pero de buena calidad, adecuadas a jóvenes, inmigrantes y colectivos con mayores dificultades económicas y de acceso. La nueva construcción se dirige a imponer un modelo residencial con enormes sacrificios, así como el desvío para vivienda de asignaciones de gastos familiares que en principio podrían destinarse a otros elementos de calidad de vida (salud, alimentación, educación, ocio...).

- Un muy bajo porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) destinado a políticas de vivienda, menos de la mitad de la media europea.

- Financiación excluyente. Como ya hemos comentado, la precariedad e inestabilidad laboral, no sólo excluye de la compra de vivienda libre, sino de otras modalidades de acceso diferentes de la adquisición, e incluso impide acceder a algunas ayudas públicas, por muy paradójico que parezca, ya que deberían estar destinadas a estos casos precisamente.

- Las políticas oficiales se ven condicionadas por factores derivados del mercado libre: el precio del suelo, la carencia del mismo para destinarlos a viviendas protegidas, la falta de entidades promotoras, al serles más rentables la promoción privada, el uso del suelo como mecanismo de financiación para los ayuntamientos, etc.

- El sacrificio realizado en vivienda es tan alto, que suele ser un elemento que obstaculiza la movilidad geográfica. Una persona con una hipoteca a 20 años se resiste a trasladarse a otro lugar, con lo que la supuesta eficiencia de la asignación de recursos en una economía dinámica, no se respalda por los propios condicionantes estructurales; es más, se traduce en una contradicción más del propio sistema.

Hay una grave distorsión entre la consideración de la vivienda como un bien económico y la necesidad de vivienda desde el punto de vista social.

PROPUESTAS

Propuestas de carácter general

- Establecer los mecanismos necesarios para que en edificios de viviendas libres, exista una cuota de viviendas protegidas. Es decir, se trataría de un cupo de apartamentos o viviendas dentro de un bloque de viviendas libres. Con esta medida se pretende favorecer el dinamismo social y evitar la exclusión residencial; esto es, identificar el status social con el tipo de vivienda, lo que compartimentaría mucho la estructura social.

- Crear Institutos Públicos de Vivienda para que gestionen ayudas, avalen a personas sin otros recursos, o compren suelo. Dado el problema competencial, estos institutos contarían con participación de las administraciones competentes, evitarían la duplicidad de funciones, serían un referente único para la ciudadanía, y se asumiría por una sola institución el conjunto de actuaciones sobre vivienda.

Hay una grave distorsión entre la consideración de la vivienda como un bien económico y la necesidad de vivienda desde el punto de vista social.

- Reclamar la "Administración Única" en materia de ayudas. Uno de los mayores problemas, aparte de la propia carencia de ayudas, es la falta de información a la que sumamos la complejidad de los trámites. Para paliar esta situación, proponemos un sistema eficaz de tutorización similar al usado por la Administración Tributaria cuando le interesa recaudar, pero además con los componentes de la Administración o Ventanilla Única: cuando alguien acuda a una dependencia administrativa a solicitar ayuda para una vivienda, se le debería proporcionar el apoyo profesional y personal, que siguiera y asesorase en todos los trámites, incluidos los que no dependan de su administración (estatal, local o autonómica). La compra o el alquiler de una vivienda no es una actividad que se realice muy a menudo, y es de gran trascendencia. Es por ello que debería contar con una atención especial.

Viviendas de promoción pública

- Aumento del presupuesto dedicado a la construcción de viviendas de promoción pública, de manera que se garantice una vivienda digna a los colectivos sin recursos económicos. Simplemente, se propone aumentar las partidas correspondientes, dado que la cantidad asignada es ridícula respecto de la posible demanda.

- Que exista una baremación objetiva para adjudicar estas viviendas. Por la escasa financiación de este tipo de viviendas, como acabamos de señalar, se suele recurrir a sorteos. Esta práctica es a todas luces indigna, y contraria a los principios de proporcionalidad y de justicia redistributiva. Si no hay más remedio que restringir adjudicaciones, al menos se debería proceder, con otros criterios, ponderando el grado de precariedad, los niveles de renta, otras necesidades especiales… que sean motivos tasados y que no den lugar a corruptelas.

- Que dentro de las viviendas de promoción pública existan viviendas en cesión temporal para colectivos más vulnerables, con una revisión de la situación per-

sonal tutelada por la administración. El hecho de que estas modalidades hayan sido objeto de algunos casos de malas prácticas, no debe minusvalorar su idoneidad para casos de exclusión.

Alquiler

- Que una parte de la vivienda de promoción pública, sea cedida en régimen de alquiler, permitiendo que aquélla que sea destinada a alojamiento definitivo, tenga la opción de compra.

- Viviendas en alquiler orientadas a los y las jóvenes, mediante un sistema de rotación, según necesidades individuales. Este sistema, con algunas variaciones, es el que se ha denominado "foyers", aplicado en Francia y Gran Bretaña, y de manera análoga en ciudades del cinturón de Barcelona, denominadas "vilas joves". El razonamiento es muy sencillo: los y las jóvenes, aun en el caso de que dispongan de trabajo y puedan acceder a una hipoteca, su nivel adquisitivo no les permite ahorrar para pagar entradas de 4 ó 5 millones de pesetas. Eso no debería ser un obstáculo para la emancipación, al menos gradual, de estas personas. De ahí que en este tipo de viviendas exija un alquiler muy bajo, y su disfrute es por tiempo limitado.

- Alquiler temporal de viviendas públicas para personas que residen esporádicamente (estudiantes, trabajadores y trabajadoras itinerantes, inmigrantes, personas desplazadas, temporeros y temporeras…). Los problemas de residencia y de abusos a los que son sometidos estos colectivos, son bien conocidos, como también es evidente que no pueden ceñirse a las formas estandarizadas de acceso a la vivienda. En efecto, cuando hablamos de "habitar", se introduce la noción de estabilidad, pero no siempre es así, y es necesario articular nuevos instrumentos destinados a estos grupos específicos.

- Incluir de nuevo la desgravación por alquileres en la declaración de la renta. Un alquiler debe ser mucho más bajo que una mensualidad de una hipoteca si se desea

fomentar los arrendamientos. Al menos, hay que diseñar otras medidas de acompañamiento o de compensación.

- Penalización fiscal de la vivienda vacía si no se alquila. Recordemos la función social de la propiedad; si la vivienda es un bien escaso y un bien necesario, no se debe permitir especular.

Recordemos la función social de la propiedad; si la vivienda es un bien escaso y un bien necesario, no se debe permitir especular.

- Impulsar la creación de bolsas de alquiler que además de gestionar eficazmente la oferta y demanda, favorezca la posibilidad de compartir la vivienda y realice una labor de sensibilización y dar confianza a las personas propietarias. Si desde algunos sectores, se insiste en el componente "cultural" de la reticencia al alquiler, es necesaria una gestión precisa de las bolsas en alquiler, así como una campaña de fomento; sobre todo que los resultados demuestren que es una verdadera y viable alternativa.

- Aval y subvención parcial (o total, según necesidades) a los colectivos más desprotegidos.

Suelo

- Que parte del presupuesto de política de vivienda estatal, se destine a las administraciones locales para la adquisición de suelo para vivienda social. La dimensión local es fundamental en el tema de la vivienda. Evidentemente, aparte del transvase de fondos, es necesario un estricto control sobre esta actividad.

- Que exista una apuesta clara, por parte de la administración, de usar las herramientas de expropiación para casos de especulación abusiva. Se trata de los casos más graves de vulneración de la función social de la propiedad. En algunos casos, la especulación en suelo urbano debería aproximarse al "enriquecimiento injusto". Si se expropia para construir infraestructuras, y nuestra concepción éticosocial lo encuentra tolerante y necesario ¿por qué no se traslada a política de suelo?

- Existencia de un porcentaje obligatorio de Vivienda de Protección Oficial en suelo urbano. Esta propuesta es similar a la señalada para edificaciones. Tendría las ventajas de la inclusión social, y supondría un requisito ineludible, ya que la empresa constructora y la entidad promotora prefieren actuar sobre suelo y vivienda libres, por el beneficio económico.

- Gravamen sobre las plusvalías del suelo. Que cumpla con los principios de la proporcionalidad y la progresividad, pero que ayude a frenar la especulación.

- Que los planes urbanísticos tengan en cuenta el desarrollo urbano sostenible, y la calidad de vida. En principio, no se debería fomentar nada en concreto, sino permitir que los y las jóvenes elijan, en similares condiciones, en cuál quieren desarrollar su vida adulta.

- Pedir la revisión de las haciendas locales para evitar que se especule con el suelo. El correcto funcionamiento de las administraciones es un requisito a todas luces exigible, y precisamente en este sector es donde se producen mayores irregularidades. No se trata de exigir nada nuevo, sino que simplemente, se cumplan los principios de eficacia, eficiencia, sometimiento pleno a la ley, transparencia, etc.

Situaciones especiales

- Casas en régimen de acogida y pisos tutelados, que realicen un seguimiento para problemáticas socioeconómicas agravadas. Este tipo de actuaciones no deberían ser sólo llevadas a cabo por organizaciones benéfico–asistenciales. La política social no debe ser sólo asistencial, es exigible en nuestro sistema jurídico como una manifestación garantista de la dignidad de la persona.

Rehabilitación

- Promoción de construcción y rehabilitación de viviendas, mediante escuelas–taller y de oficios. En muchos análisis de la situación, se vincula la precariedad laboral a la falta de acceso a la vivienda; ésta sería una forma de atajar ambas, al menos en parte. Además de medios e instrucción, habría que proporcionar estudios técnicos, informes sobre habitabilidad e infraestructuras y equipamientos.

- Lucha contra la infravivienda, exigiendo que se cumpla la normativa de consumo. En muchas ocasiones, al hablar de política de vivienda obviamos que también es un bien de consumo, y quizás el más importante. Las inspecciones y peritajes públicos se deberían establecer mediante convenios con organizaciones de consumidores y usuarios. Habría que reajustar la normativa por responsabilidad, vicios ocultos, condiciones de habitabilidad…, en especial a las viviendas de segunda mano.

- Que la rehabilitación de centros históricos se efectúe a través de la administración pública, entre otras cosas, para un mejor uso de financiación comunitaria. Se trata de un pequeño giro en la mentalidad de la rehabilitación: el saneamiento y restitución de zonas urbanas históricas, antiguas, etc., debe ser integral. Esto es, no sólo se debe limitar a efectismo estético, sino que debe estar orientado a la habitabilidad. Fondos de programas como Urban deberían buscar "repoblar" y sacar de la marginación esas áreas urbanas.

- Similar a la rehabilitación y relacionado con programas europeos, puede hallarse otra salida en el entorno rural, con los planes de fijación de la población. Evidentemente, en este caso, no se trata del precio de la vivienda, sino de las condiciones de vida. Los planes de lucha contra la despoblación deben contemplar de forma integral todos los elementos de calidad de vida: trabajo, educación, ocio, estructuras…, para que la opción de emanciparse en

un área rural sea verdaderamente atractiva. La financiación comunitaria puede ser de ayuda en estos casos.

- Pacto entre la persona propietaria y la persona rehabilitadora, para el uso de la vivienda. Esta modalidad se prodiga en Cataluña, aunque es más propia de zonas rurales. De todas formas, es importante la creación de nuevos instrumentos jurídicos que garanticen y proporcionen confianza a las partes.

Alternativas

- Creación de avales con fondos públicos para la compra de vivienda, destinados a cubrir el porcentaje que no garantiza la hipoteca. Es una iniciativa bastante segura y con alto grado de fiabilidad, pues el riesgo de morosidad en estas ocasiones es mínimo: a nadie le interesa dejar de pagar su hipoteca, cayendo en el riesgo de ejecución de la misma. Lo que ocurre es que en muchas ocasiones, el precio de los pisos es tan elevado que la "tasa de sacrificio" que exigiría, hace que la entidad financiera desconfíe de la solvencia del o de la adquirente. Mediante este aval público se paliaría esta situación.

- Desarrollo de nuevos instrumentos que sustituyan a las Viviendas de Protección Oficial (VPO): viviendas de titularidad compartida entre la administración y el o la joven, con opción de compra de la administración (con el fin de evitar la especulación con la venta de viviendas protegidas). El modelo de la VPO está algo desfasado y sujeto a muchas corruptelas. La titularidad compartida cuenta ya con un cierto grado de elaboración por parte de algunas entidades.

El modelo de la VPO está algo desfasado y sujeto a muchas corruptelas. La titularidad compartida cuenta ya con un cierto grado de elaboración por parte de algunas entidades.

- Favorecer la posibilidad de que las empresas creen fondos de viviendas para su personal, de la misma manera que facilitan fondos de pensiones. Sería algo similar y compatible con las cuentas de ahorro–vivienda. Una persona joven trabajadora, normalmente no se emancipa en cuanto cuenta con un

empleo. Por lo general, si quiere adquirir su vivienda, necesita dinero para la entrada, y los planes de pensiones son vistos como algo menos inmediato, incluso poco necesario hasta los 30 años. Hasta esa edad, por ejemplo, la empresa podría darle a elegir un fondo de vivienda, como alternativa al de pensión.

- Impulsar la promoción de viviendas en las que el acabado corre a cargo del comprador o compradora, según sus preferencias y posibilidades, pudiendo reducir el precio final. Esta experiencia ha tenido lugar en Holanda, entre otros países europeos. El razonamiento es el siguiente: una gran parte del precio final de venta, viene determinado por el acabado de la misma; además, las ofertas de vivienda, suelen ser uniformes, esto es, que ofrecen en el mismo residencial, idénticos elementos accesorios. Hay elementos, como el tipo de suelo, equipamiento de cocina, baños, grifería y otros acabados que podrían depender de las posibilidades de la persona que adquiere la vivienda.

7 políticas de participación

Análisis de la situación

Vamos a comenzar este análisis situando lo que para el Consejo de la Juventud de España constituye el IDEAL PARTICIPATIVO de nuestras sociedades: la posibilidad de ejercer activamente y sin ningún tipo de obstáculo el derecho a participar recogido como derecho fundamental en la práctica totalidad de Leyes Fundamentales de los estados democráticos, y en el artículo 23 de la Constitución de 1978 en el caso español.

Es esta definición del ideal participativo en las sociedades democráticas, la que nos permite afirmar a la luz de los escasos datos disponibles, que se producen situaciones de exclusión en el ejercicio de este derecho. Este primer apartado servirá por lo tanto, para situar aquellos factores tanto estructurales como normativos que introducen dificultades reseñables en los procesos participativos de la ciudadanía.

- La Ley de Extranjería 8/2000 coarta la participación de las personas inmigrantes sin permiso de residencia en la sociedad al denegarles el derecho fundamental a manifestarse, reunirse y asociarse, lo que supone la exclusión social de las mismas. Es decir, se les deniega la posibilidad de poder participar en la sociedad en la que viven por el simple hecho de ser inmigrante "sin papeles".

Antes de comenzar con estas cuestiones, es necesario señalar que el ideal participativo que defendemos en este documento se apoya, entre otros, en los siguientes argumentos:

La participación e implicación de la ciudadanía en los procesos políticos ya no constituye únicamente una

herramienta de legitimación de dichos procesos, sino un fin en sí mismo que posibilita la construcción de la cultura democrática.

Hoy en día existen colectivos que se ven excluidos del sufragio.

El ideal participativo ha tenido un desarrollo extensivo, inclusivo a lo largo de la historia de la democracia. Esto tiene su máxima expresión en la ampliación progresiva del sufragio a diferentes colectivos (personas con un determinado nivel de renta, hombres, mujeres): desde el sufragio censitario de principios del siglo XIX hasta el reconocimiento del sufragio universal en las democracias occidentales a lo largo del siglo XX (no hay que olvidar que el sufragio es el primer instrumento puesto a disposición de la ciudadanía para ejercer su derecho a participar). Hoy en día pese a la extensión de este derecho, existen colectivos —en fase de crecimiento— que se ven excluidos del sufragio, como el caso del colectivo de inmigrantes.

Entendemos que desde los sistemas de participación políticos tradicionales resulta cada día más difícil dar respuesta a las necesidades sociales. En sociedades donde los procesos de cambio social se producen en el largo plazo, el establecimiento de mecanismos de participación como las elecciones podían resultar suficientes para que el sistema político recibiera las aportaciones necesarias para formular las diferentes políticas. Sin embargo, en sociedades como la actual, caracterizadas por cambios rápidos, flujos de información y comunicación constantes, etc., las consultas electorales cada cierto tiempo no son suficientes. Se requiere una mayor interrelación entre los poderes públicos y una sociedad civil fuerte (definida como una sólida red de lazos sociales, con tradición de responsabilidad cívica, y caracterizada por pautas de interacción social basadas en la confianza y en la autocapacidad de organización social) que permita una constante retroalimentación en el análisis de la realidad social, que facilite la articulación de respuestas adecuadas a las necesidades de cada momento.

Las democracias liberales, basadas en el principio de representatividad, se sustentaban en la existencia de los partidos políticos como cauces de expresión de los intereses colectivos de la ciudadanía. Los cauces de participación se han ido ampliando y adquiriendo un reconocimiento formal, dando voz a intereses de colectivos más específicos (por ejemplo, el movimiento obrero organizado en asociaciones sindicales que negocian con los poderes en consejos económico–sociales). La sociedad civil ha ido a su vez articulando nuevas formas de expresión de sus intereses (organizaciones de acción social, nuevos movimientos sociales, plataformas ciudadanas) que deben a su vez encontrar cauces formales que reconozcan su papel relevante en el juego político. Esto supondría revalorizar el principio de democracia participativa, frente al de democracia representativa, buscando un necesario equilibrio entre ambos elementos.

Juventud y ciudadanía: la debilidad de las bases que sustentan la vida cívica en España

A pesar del alto grado de heterogeneidad del colectivo juvenil, de su complejidad interna, de sus diferentes intereses, podemos afirmar que existe una pauta común de vinculación de los y las jóvenes a la ciudadanía. Esta pauta común de entender el ejercicio de la ciudadanía, y por ende de la participación, está definida por la posición que ocupa la juventud en la vida pública y por las formas de incorporarse a los procesos participativos en función de la posición estructural que ocupan como grupo social.

La vinculación de la juventud con la esfera de lo público se aborda habitualmente desde una sola perspectiva: la valoración que ésta hace de lo público, siendo el resultado una sensación de desinterés mayoritario hacia los asuntos colectivos. Pero ¿cuáles son las verdaderas causas que subyacen a este aparente desinterés?:

- El ámbito de lo público en España está sometido a un intenso proceso de desvalorización por parte de sectores política e ideológicamente hegemónicos, en cuyo discurso, lo público se reduce hasta identificarlo con lo estatal, y por ende con el despilfarro, la ineficacia, la lejanía, etc. Esta presión ideológica es mucho más fuerte que la afirmación políticamente correcta de la necesidad de participación en la vida pública.

- La esfera pública sigue considerándose un área de actividad reservada a las personas adultas. Así, los y las jóvenes no encuentran incentivos para tomar parte activa en un ámbito de la sociedad identificado con la vida adulta.

Asimismo, habrá que buscar aquellos mecanismos que incentiven la participación de la juventud en la vida pública, desligándola de la vida adulta.

Por lo tanto, el reto estriba en revalorizar lo público como un ámbito de actuación mucho más amplio que la estricta acción estatal. Asimismo, habrá que buscar aquellos mecanismos que incentiven la participación de la juventud en la vida pública, desligándola de la vida adulta.

Pero la participación de toda la ciudadanía (incluida la juventud) en la esfera de lo público exige un asentamiento de lo que se ha venido en denominar las bases de la vida cívica. Describimos a continuación cuáles son esas bases y el grado de asentamiento en el caso de España:

1. Los principios que deben regir las relaciones entre los y las miembros de una comunidad política son la confianza interpersonal y la tolerancia.

El predominio de las posiciones desconfiadas entre la juventud resulta congruente con lo que tradicionalmente ha venido ocurriendo en la sociedad española, especialmente tras la etapa autoritaria. La desconfianza no se muestra por igual en todos los sectores juveniles si cruzamos este dato con el nivel educativo: a mayor nivel educativo, menores niveles de desconfianza. Asimismo, es interesante señalar que la desconfianza como característica de los vínculos interpersonales,

entra en contradicción con el puesto que ocupa la participación en la escala de valores del colectivo juvenil: frente al 15% de personas adultas que elige en primer lugar la participación como el principal atributo del orden social, para el 26% de los y las jóvenes la participación ocupa el primer lugar en su escala valorativa de dicho orden.

Junto con la confianza interpersonal, el grado de tolerancia (entendida como respeto hacia posturas ideológicas diferentes a la propia) es un factor imprescindible para valorar la orientación incluyente o excluyente de la ciudadanía, mucho más teniendo en cuenta el creciente grado de pluralismo (político, pero fundamentalmente cultural) de nuestras sociedades. Podemos afirmar que el grado de tolerancia entre la juventud española es bastante elevado, habiendo aumentado durante las últimas dos décadas.

2. La moral cívica (es decir, la valoración de los comportamientos de los ciudadanos y las ciudadanas respecto a cuestiones de la esfera pública de la comunidad) debe ser aplicada de forma igual a las relaciones ciudadano/a-ciudadano/a y a las relaciones ciudadano/a-estado.

Los comportamientos que obtienen mayores niveles de reprobación entre los y las jóvenes son aquellos que tienen una incidencia más directa sobre otros miembros de la comunidad (tirar basura, destrozar mobiliario urbano, etc.); sin embargo, la permisividad aumenta cuando se trata de comportamientos que afectan a la relación de la ciudadanía con el estado (no pagar multas, defraudar a Hacienda, etc.).

Los comportamientos que obtienen mayores niveles de reprobación entre los y las jóvenes son aquellos que tienen una incidencia más directa sobre otros miembros de la comunidad.

Una explicación de este fenómeno puede residir en la persistencia de los lazos sociales fuertes (característicos de los grupos de socialización primaria) frente a los lazos sociales débiles (característicos de los grupos intermedios, como partidos o asociaciones). Esto explicaría la falta de cooperación social más allá del ámbito laboral, de calle o de barrio, al ser difícil para la gente confiar en

aquellas personas a las que no conoce o de las que no tiene referencias directas. A partir de ahí, el salto hacia la preocupación por problemas colectivos se hace muy difícil, tendiéndose a delegar (a desresponsabilizarse) esos temas a una esfera institucional en la que tampoco se confía y de la que tampoco se espera mucho.

La incapacidad de la esfera pública para garantizar la justicia social contribuye a intensificar la crítica sociopolítica que ejercen los y las jóvenes sobre la forma en que está organizada la sociedad.

3.El grado de justicia social y los valores predominantes en la esfera pública son determinantes para generar una imagen positiva del orden sociopolítico entre la ciudadanía.

Tres de cada cinco jóvenes consideran que la sociedad española es injusta o muy injusta, incrementándose este ratio entre aquéllos y aquéllas que tienen problemas para incorporarse al mundo productivo. Así, las situaciones de injusticia social explican en gran medida los elevados grados de conflictividad social (normalmente asociada al mundo del trabajo y a la distribución de los bienes sociales).

Esta incapacidad de la esfera pública para garantizar la justicia social y para superar los niveles de conflictividad, junto con la percepción de unas instituciones políticas lejanas y extrañas, contribuye sin duda a intensificar la crítica sociopolítica que ejercen los y las jóvenes sobre la forma en que está organizada la sociedad.

Postmodernidad y participación juvenil

Una vez descritas las bases cívicas sobre las que se asienta la construcción de la ciudadanía, es necesario dar un paso más. Es cierto que los niveles de participación en España son más bajos que los de países de nuestro entorno, sin embargo, existe en los últimos años una tendencia a la baja en los niveles de participación que son comunes a dichos países.

El debate sobre la participación juvenil (o más bien la falta de la misma) está sin duda demasiado centrado en los instrumentos y estructuras que la hacen posible. Sin

embargo, los cauces de participación no son sino las vías de expresión de determinados intereses y valores, y por lo tanto es igualmente importante realizar una pequeña reflexión sobre cómo construye una persona joven su identidad y cuáles son los valores que la sustentan. Sólo de este modo podremos establecer un debate sobre la vigencia de las formas de participación moderna como cauce de expresión de nuevas identidades.

La creciente inseguridad tanto económica como social ha contribuido sin duda a que la juventud perciba que su capacidad de control sobre el futuro es muy reducida. Esta inseguridad se ve asimismo fortalecida por la creciente falta de confianza hacia la capacidad de las propias estructuras políticas para construir alternativas de futuro que doten a la condición juvenil de mayor seguridad.

Este contexto de cambio acelerado, en el que aparecen nuevas formas de construcción de las identidades juveniles, tiene también efectos sobre las formas en que éstas se expresan: menor estabilidad en los compromisos, implicación en proyectos finalistas frente a proyectos de carácter transformador, etc.

Pero ¿cuáles son los valores que subyacen a estas nuevas formas de identidad juvenil? Podemos señalar que responden a tres tipos de procesos asociados a una sociedad caracterizada por el cambio constante, por la modernización tecnológica y social y por el desarrollo avanzado hacia una sociedad de consumo.

Primero, los procesos de modernización han supuesto un abandono de los modos de vida más tradicionales, aumentando las libertades y las posibilidades de que cada persona pueda plantear y configurar su vida independientemente. Así, ya no es el entorno social el único factor que determina el estilo de vida que alguien considera apropiado para sí mismo, sino que adquiere peso la decisión individual; de esta forma adquieren mayor peso valores como la autonomía y la autorrealización.

Asimismo, la posición de un individuo en la sociedad no dependería exclusivamente de las oportunidades existentes en su entorno vital, sino que es también fruto de la capacidad de los sujetos para utilizar dichos recursos en provecho de su propio desarrollo.

Por último, y a pesar del peso de las dos cuestiones señaladas anteriormente, hay que subrayar la importancia fundamental que tienen circunstancias como el origen étnico, las disparidades regionales, diferentes formas de discapacidad, etc., en el mantenimiento de diversas formas de desigualdad. Todo ello supone el riesgo de caer en posiciones sociales marginadas si no se ha tenido la posibilidad de desarrollar el tipo de competencias.

La participación exige que se den determinadas condiciones para su ejercicio y que los poderes públicos asumen su responsabilidad en la promoción de las mismas.

Sistema democrático en España y oportunidades para la participación ciudadana

Nuestra Constitución de 1978 reconoce en su artículo 23.1 el derecho a la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos: "*Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal*".

Este reconocimiento de la participación se extiende de forma específica al colectivo juvenil en su artículo 48 al señalar que "*los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural*". Esta formulación supone la aceptación de que la participación exige algo más que el reconocimiento del derecho a participar. La participación exige que se den determinadas condiciones para su ejercicio y que los poderes públicos asumen su responsabilidad en la promoción de las mismas.

Retomando el artículo 23.1 del texto constitucional, es necesario detenerse en el reconocimiento de las formas de participación —propias de cualquier sociedad democrática— que en él quedan reflejados:

La participación directa: es la capacidad de gestionar por parte de la ciudadanía sus cuotas de poder en sus diferentes contextos sociales, para mantenerlos o para transformarlos. Pero la participación directa, también puede suponer una intervención directa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión estrictamente políticos, sometiendo determinadas decisiones a consultas populares o refréndum.

En el caso español, la Constitución de 1978 sólo prevé dos situaciones en las que la ciudadanía puede tomar parte de forma directa en las decisiones políticas:

- La iniciativa legislativa popular. Si bien la aprobación definitiva de un texto legislativo corresponde en última instancia a las Cortes, los ciudadanos y las ciudadanas tienen la capacidad de iniciativa en este sentido, siendo necesarias 500.000 firmas acreditadas (artículo 87.3).

- El referéndum. Para cuestiones consideradas de especial relevancia podrá realizarse una consulta popular que tendrá carácter estrictamente consultivo (artículo 92).

Como vemos ambas figuras tienen un carácter muy restrictivo, teniendo un claro carácter decorativo, es decir, son utilizadas como mecanismo legitimador de los sistemas democráticos.

La participación indirecta: supone la cesión de cuotas de poder por parte de la ciudadanía a sus representantes electos y electas. Los partidos políticos se constituyen de este modo en el origen de la democracia liberal, en los cauces de representación de los intereses ciudadanos. No obstante, la evolución de los sistemas democráticos ha supuesto la aparición de otra serie de intereses colectivos que no se veían suficientemente representados por las diferentes opciones partidistas. Así, las democracias han ido creando mecanismos que dieran cauce a dicha representación de intereses.

Si la aparición de los partidos políticos respondió a las necesidades de modernización de sociedades estamen tales, los sindicatos responden a las reivindicaciones del

movimiento obrero, que exigían la ampliación de los derechos fundamentales a aquellos de carácter más social.

Pero la progresiva ampliación de los derechos sociales no ha sido el final del camino, sino que en la década de los años 60 y 70 tiene lugar el surgimiento de nuevas demandas y articulación de intereses más relacionados con valores post–materialistas y que encuentran su cauce expresivo a través de lo que se ha venido en denominar nuevos movimientos sociales.

El establecimiento de cauces que den cabida a la representación de intereses ciudadanos no parece suficiente para garantizar la participación de toda la ciudadanía en los asuntos colectivos.

Desde su posición externa al propio sistema, estos movimientos han articulado respuestas colectivas a determinadas demandas sociales e intereses; no obstante, el sistema ha sido aparentemente capaz de incorporar a la agenda política sus reivindicaciones, creando mecanismos consultivos fundamentalmente para la expresión de las mismas.

Sin embargo, el debate al que en este momento nos enfrentamos es que el establecimiento de cauces que den cabida a la representación de intereses ciudadanos no parece suficiente para garantizar la participación de toda la ciudadanía en los asuntos colectivos, sino que se hace necesaria la complementariedad del principio representativo con la introducción de mecanismos participativos.

Podemos asimismo afirmar que en España, el rápido proceso de modernización e industrialización ha contribuido sin duda a un especial reforzamiento de este principio representativo, sin haber creado unas bases socio–culturales sólidas para el establecimiento de una sociedad civil articulada y responsable.

Cuando el asociacionismo se extiende en la sociedad española de finales de los sesenta, éste se va configurando con unas características específicas:

- Escaso nivel organizativo
- Dependencia de los grupos primarios
- Dualidad reivindicativa: mayor participación por un

lado y mayor intervención estatal que resuelva los problemas sociales por otro.

A la explosión inicial de formas de participación ciudadana, que contribuyeron sin duda al agotamiento del régimen autoritario, le siguió una transición caracterizada por un excesivo protagonismo de los partidos políticos. Esto supuso por un lado que el movimiento asociativo se constituyó como un espacio fundamental de creación de elites que desarrollarían su actividad en los partidos y por otro una excesiva penetración de posturas partidistas en las propias asociaciones.

Así, el movimiento asociativo en general, al igual que el juvenil, ha trasladado a sus estructuras y a su forma de organización, sin adaptarlo, el principio de representatividad que caracteriza al sistema político.

De este modo la crisis de las democracias representativas, debido fundamentalmente al alejamiento de las instituciones de los intereses de la ciudadanía y por ende al bajo sentimiento de competencia subjetiva de la misma, ha alcanzado con casi igual virulencia a las propias organizaciones sociales.

Un reto importante en este sentido para democracias representativas es continuar con un proceso —explícito y consciente— de ampliación de aquellos cauces que contribuyen a incorporar a más voces al sistema político, mejorando la capacidad de éste para dar respuestas acordes a las necesidades de los diferentes grupos sociales, entre ellos el juvenil. Así, el reconocimiento, apoyo e impulso del asociacionismo juvenil, como estructura de representación de los intereses de la población joven es un requisito imprescindible para el desarrollo y mejora del funcionamiento de las sociedades democráticas.

El reconocimiento, apoyo e impulso del asociacionismo juvenil es un requisito imprescindible para el desarrollo y mejora del funcionamiento de las sociedades democráticas.

A modo de resumen, podemos señalar que los factores analizados: las carencias de la cultura política democrática en España, la forma en que se construyen las

identidades de los y las jóvenes y la falta de mecanismos que hagan posible una participación plena de los ciudadanos y las ciudadanas, nos llevan a afirmar la situación de exclusión de los y las jóvenes de los procesos participativos. Desde el Consejo de la Juventud de España afirmamos la necesidad de avanzar hacia un modelo de democracia participativa, que sea capaz de implicar de forma efectiva a todos y a todas en la toma de decisiones políticas, y muy especialmente a la juventud organizada como agente de cambio social.

Desde el Consejo de la Juventud de España afirmamos la necesidad de avanzar hacia un modelo de democracia participativa, que sea capaz de implicar a todos en la toma de decisiones políticas muy especialmente a la juventud.

Como conclusiones a este análisis, se plantea la necesidad de afirmar un modelo de participación caracterizado por los elementos que a continuación se detallan. La aplicación en toda su extensión de este modelo tiene implicaciones que se traducen tanto en la reivindicación de que diferentes agentes externos (administraciones públicas, medios de comunicación, etc.) asuman su papel en la promoción de la participación juvenil y sus expresiones asociativas, como en la necesidad de reformular algunas de las pautas organizativas del propio movimiento asociativo juvenil.

Autonomía

Capacidad para trasladar un discurso propio sin estar obstaculizado por los recursos, líneas ideológicas de determinados sectores, etc.

Recursos Económicos

Entendidos como medio y herramienta necesaria, así como un derecho necesario para facilitar la participación. No son un mecanismo para construir el discurso.

Recursos Humanos

Las motivaciones y el capital social son la base de la existencia de una organización.

Transformación radical

Entendido como ir a la raíz. Optamos por un movimiento asociativo que analice la raíz de los problemas y trabaje por transformar las causas de los mismos.

Soluciones rápidas y duraderas

Creemos que transformar las causas de situaciones de exclusión pasa por encontrar soluciones duraderas y estratégicas, a pesar de esto es necesario en ocasiones implementar soluciones rápidas que tengan impacto sobre situaciones de emergencia.

Implicación de todas las personas afectadas

Defendemos que la resolución de cualquier situación de exclusión social corresponde al conjunto de la sociedad, no obstante es indispensable la toma de conciencia y organización de las personas afectadas más directas para la superación de su propia situación.

Capacidad reivindicativa

Es necesario que existan cauces formales de reivindicación en dos espacios:

1. Las instituciones públicas deben abrirse a la ciudadanía de forma que sus reivindicaciones lleguen a sus destinatarios y destinatarias.

2. Las organizaciones deben desarrollar la capacidad para analizar la realidad de su entorno, definir alternativas transformadoras y generar mecanismos para trasladar dichas alternativas a otros actores.

Capacidad de generar relevos

Implica el reconocimiento de que los procesos educativos y de desarrollo de las personas son un objetivo en sí mismo. Las organizaciones juveniles deben

contar con bases ideológicas claras que permitan su continuidad a pesar de los rápidos relevos.

Protagonismo Social

Supone tanto la capacidad, como el derecho de los y las jóvenes de ser protagonistas, es decir, tomar decisiones con relación a todas las problemáticas que les afectan. Este protagonismo social va más allá de la presencia mediática o de meros procesos consultivos.

Eficacia

Frente a la sociedad de mercado, que traslada su lógica economicista a multitud de esferas de la sociedad, reivindicamos el principio de rentabilidad social de su proyecto asociativo.

Altruismo

Reconocemos como un valor fundamental de las organizaciones sociales la generosidad, el esfuerzo y la implicación personal y colectiva en la transformación de problemas que nos afectan como jóvenes.

Trabajar para uno mismo y para una misma

Las personas deben ser conscientes de su realidad para cambiarla a partir de la construcción de un discurso propio que permita alcanzar sus reivindicaciones.

PROPUESTAS

A los Poderes Públicos

Poder legislativo

- La iniciativa legislativa popular es una fórmula muy restrictiva. Se necesitan 500.000 firmas y no es vinculante. Tan sólo es una fórmula para que la iniciativa sea estudiada en el Congreso.

- La participación en el campo legislativo también se puede promover a través de la presión a los partidos políticos representativos, trasladándoles sugerencias, inquietudes y propuestas de los diferentes grupos y movimientos sociales.

- Hay que promover medidas que favorezcan la partici pación democrática directa con el fin de atender a las demandas que provengan de los movimientos sociales. Entre las nuevas formas para la democracia directa se propone el uso del referéndum y del presupuesto participativo:

  – El referéndum como instrumento —no sólo de con sulta— sino con un carácter claramente vinculante para el gobierno. Tanto en Europa como en Estados Unidos suele ser habitual la figura del referéndum para legislar. No supone una deslegitimación al sistema democrático representativo, sino un vehículo de participación y un ejercicio de soberanía.

  – La figura del presupuesto participativo tiene que ver con un especial protagonismo de la ciudadanía en la elaboración de los presupuestos. Este espacio de intervención directa podría comenzar con el ámbito más cercano a las personas, el local. El ámbito municipal debe promover la participación directa en la elaboración y aprobación de sus presupuestos. Esto haría que los propios vecinos y las propias vecinas tomaran conciencia de la obtención de los ingresos así como del destino del gasto.

- Por otra parte, hay que promover la participación indirecta a través de las organizaciones y movimientos sociales, estableciendo mecanismos de seguimiento, de democratización y de control en los partidos políticos y movimientos sociales.

El ámbito municipal debe promover la participación directa en la elaboración y aprobación de sus presupuestos.

Poder ejecutivo

- Promover la participación en la capacidad de ejecutar leyes. Consultas vinculantes y no vinculantes en el

ámbito local y tratar de hacerlo también a nivel autonómico y central.

- Se debe exigir que el Real Decreto–Ley se dirija de verdad a medidas urgentes y si no lo fuera, tramitarlo por la vía del decreto legislativo. En cualquier caso, las modificaciones que se lleven a cabo por la vía urgente deben ser consensuadas con los sectores sociales implicados.

- El Defensor del Pueblo debería ser un cargo al que cualquier persona pudiera optar como candidata —necesitando para ello la presentación de 25.000 firmas (0,06% de la población)— y resultando elegida por sufragio directo. Con el fin de mantener la vinculación directa con un cargo tan representativo del pueblo se debería abrir la capacidad para la revocación del cargo con la presentación de 500.000 firmas de ciudadanos y ciudadanas (1,25% de la población).

Los programas de los partidos políticos han de ser plenamente conocidos por toda la ciudadanía, tomando un carácter vinculante el de aquellos partidos que lleguen a gobernar.

- Los programas de los partidos políticos han de ser plenamente conocidos por toda la ciudadanía, tomando un carácter vinculante el de aquellos partidos que lleguen a gobernar. De este modo, los ciudadanos y las ciudadanas podrán decidir, previa consulta vinculante, ejecutar aquellas acciones previstas en los programas que no se hayan llevado a cabo en el periodo previsto.

Poder judicial

- Es necesario seguir promoviendo espacios de participación de la ciudadanía en la administración de justicia; participando en el proceso de toma de decisiones, y en el propio sistema de elección de los jueces y las juezas.

A la Administración

- Las organizaciones sociales tienen derecho a gestionar los recursos públicos necesarios para desarrollar adecuadamente su tarea, y este hecho no ha de suponer una pérdida de autonomía de las mismas.

– La administración ha de generar cauces que permitan la implicación de la juventud organizada en la definición de las políticas que afecten al colectivo joven.

– Las administraciones han de recoger en sus planes y políticas de juventud la promoción y desarrollo del movimiento asociativo.

– Facilitar y agilizar los trámites burocráticos por los que han de pasar las organizaciones en su relación con las administraciones públicas.

– Favorecer el asentamiento y continuidad de los programas transformadores de las organizaciones cuando éstas requieran del largo plazo para su con secución. Para ello se impulsará la firma de con venios para el apoyo a dichos programas.

– Valorar las acciones de las organizaciones en base a su rentabilidad social y no a la económica.

– Promover la sensibilización juvenil hacia la participación activa de la ciudadanía en cualquier ámbito social. Fomentar en toda la sociedad la cultura participativa.

– Habilitar espacios e infraestructuras que posibiliten la libre participación de la juventud.

Las administraciones han de recoger en sus planes y políticas de juventud la promoción y desarrollo del movimiento asociativo.

A los medios de comunicación

- Evitar la enfatización de determinadas conductas negativas de parte de la juventud, potenciando la imagen positiva de los y las jóvenes.
- Regular la publicidad y programación para evitar la agresión y discriminación del colectivo joven y de otros en situación o riesgo de exclusión.
- Reconocimiento legal y apoyo a otras iniciativas alternativas de comunicación (radios libres, comunitarias, fanzines, etc.).

- Que los medios de comunicación tengan que facilitar espacios de participación a los agentes sociales, organizaciones sociales, especialmente a aquéllas que forman parte de mesas o foros consultivos.

Al mercado de trabajo

- Fomentar los cauces de participación adecuados de los trabajadores y las trabajadoras en sus empresas, independientemente de la situación contractual que les una a las mismas, así como de la tipología empresarial.

- Potenciar el reconocimiento del valor añadido que aportan al Curriculum Vitae los procesos de participación en organizaciones sociales.

- Potenciar las fórmulas empresariales que favorezcan la toma de decisiones del conjunto de trabajadores y trabajadoras sobre todo lo relativo al desarrollo de la empresa (cooperativas).

A nuestras organizaciones y plataformas

- Generar en la juventud conciencia sobre su situación de exclusión social, para motivar su participación organizada.

- Incentivar espacios de interacción de las asociaciones juveniles y consejos de juventud, y las estructuras no formales de participación (movimientos, plataformas, etc.).

- Situar en el eje central del trabajo de las organizaciones juveniles el proceso de aprendizaje y desarrollo de las personas.

- Incorporar mecanismos que garanticen la coherencia del funcionamiento de los consejos de juventud con el modelo de participación definido.

Facilitar el trabajo en red entre organizaciones sociales, que sirva para:

– Anteponer la lógica de la cooperación frente a la de la competitividad entre organizaciones.

– Posibilitar el intercambio de ideas, proyectos, información, etc., entre las mismas.

A los movimientos sociales

- Papel tradicional de los movimientos sociales. Éstos deben tener un mayor acercamiento a la ciudadanía siendo la promoción de la participación el eje central de su trabajo.

- Los movimientos sociales deben ser consultados a través de consejos asesores, mesas en las que estén presentes los organismos sociales más representativos y que sus decisiones/informes sean vinculantes en los espacios legislativos, de ámbito municipal, autonómico y central. El informe por el propio consejo asesor se deberá presentar y debatir en el foro legislativo correspondiente.

- Promover el papel de las organizaciones sociales en la sociedad, facilitando a su vez la participación democrática de la ciudadanía en las organizaciones sociales.

- Las organizaciones sociales que trabajan con voluntariado que no tiene poder de decisión deben democratizarse permitiendo la participación de estas personas en la toma de decisiones.

- Por otra parte, hay que evitar que el llamado “tercer sector” supla la labor del estado. La labor voluntaria de las personas no debe sustituir la actividad profesional a la que está obligada la administración. La administración debe asumir esta función debiendo tener en cuenta a los agentes sociales involucrados.

- Que las organizaciones sociales tengan un reconocimiento social y la dotación necesaria de recursos económicos para promover el asociacionismo.