



Portada:
Francisco Solé

COMITE EDITORIAL

Elena Peláez, Rosario del Amo,
Gloria Rubiol, Balbino Pardavila,
Fuencisla del Amo, Gloria Pujol

COORDINADOR GENERAL

Balbino Pardavila

REDACCION

Gloria Pujol

DISEÑO

Fuencisla del Amo

SECRETARIA

Consuelo Gutiérrez

COLABORADORES REDACCION

Antonio Moral, Cristina Fraguas,
Elvira Cortajarena, Emilio González,
Gaspar García, Gregorio Rodríguez,
Iris Martínez, Joan Artells, Josep Arenas,
Landelino Cisneros, M.^a Angeles Campo,
Miguel Angel Cabra, Mikel Esnal,
Montserrat Colomer, Ricardo Montoro,
Román Zulaika, Rosa Doménech,
Teresa González, Teresa Urdinas,
Víctor Martín

ILUSTRACION

Angel Carrasco, Angeles Maldonado,
Alfonso Ruano, David Santa Isabel,
Francisco Solé

EDITA

Consejo General de Colegios Oficiales
de Diplomados en Trabajo Social y
Asistentes Sociales, y colabora la
Dirección General de Acción Social
del Ministerio de Trabajo y
Seguridad Social

**ADMINISTRACION, REDACCION Y
SUSCRIPCIONES**

Doctor Cortezo, 11 - 2.^o. 28012 Madrid
Teléfono 468 37 06

REALIZA

Consultores Editoriales, S. A. L.
Lagasca, 71. 28001 Madrid
Teléfonos 431 13 36 - 431 14 59

IMPRIME

Gráficas Mundicolor
Luis Feito, 24. 28047 Madrid
Depósito Legal: M-16020-1984

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

Sumario

EDITORIAL	5
LOS PRESUPUESTOS DE SERVICIOS SOCIALES EN LA ADMINISTRACION CENTRAL PARA 1985 , por Diego Muñoz	6
LA OPINION DE LA COORDINADORA DE MINUSVALIDOS SOBRE LA LEY DE INTEGRACION SOCIAL , por Fernando Aragonés	12
EL INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACION , por P. R.	16
COOPERATIVAS Y POLITICA SOCIAL. LOS ORIGENES (Primera parte) , por Jordi Estivill	21
SEMINARIO DE FICHA E INFORME SOCIAL , por María J. Rejón Villaverde .	24
SEMINARIO DE HISTORIA DE LA ACCION SOCIAL EN ESPAÑA , por Juan Curras Gutiérrez.	28
ASISTENCIA Y PREVISION SOCIAL EN EL SIGLO XVIII , por Pedro Trinidad Fernández	30
ESCOCIA: UNA EXPERIENCIA DE COLABORACION ENTRE SERVICIOS SOCIALES Y POLICIA , por María Teresa Massons	42
DOSSIER SOBRE URBANISMO Y VIVIENDA	45
EVOLUCION Y DESARROLLO DEL URBANISMO-VIVIENDA EN ESPAÑA 1930-1980	47
DE LO RURAL A LO URBANO. EMIGRACION A LAS CIUDADES	53
UNA URBE QUE MARGINA	56
SITUACION ACTUAL Y PROBLEMAS DEL URBANISMO Y LA VI- VIENDA EN ESPAÑA	58
UNA CIUDAD PARA UN FUTURO MEJOR	65
URBANISMO Y SERVICIOS SOCIALES	69
EL CONSEJO DE EUROPA, LAS O.I.N.G. Y LAS F.I.T.S. , por E. Chouffer .	76
ESTUDIOS SOBRE MINUSVALIDOS REALIZADOS EN EL INSERSO .	79
RESOLUCIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LA F.I.T.S.	81
MANIFIESTO DEL V CONGRESO ESTATAL DE TRABAJADORES SOCIALES	82
LIBROS Y DOCUMENTACION	83



Ilustración de Fuencisla del Amo

Editorial

Decía don Santiago Ramón y Cajal un primero de mayo de 1922:

“Se ha dicho hartas veces que el problema de España es un problema de cultura. Urge, en efecto, si queremos incorporarnos a los pueblos civilizados, cultivar intensamente los yermos de nuestra tierra y de nuestro cerebro, salvando para la prosperidad y enaltecimientos patrios todos los ríos que se pierden en el mar y todos los talentos que se pierden en la ignorancia”.

En este período clave para el devenir del Estado español: se discute la pertenencia o no a la O.T.A.N.; se decidirá el posible ingreso en la C.E.E. y el marco de nuestras relaciones internacionales; la dura crisis económica cuestiona progresivamente el modelo de desarrollo y crecimiento económico vigente... y atreviéndonos a parafrasear a don Santiago, diríamos que en el ámbito de los Servicios Sociales, de la política social española, urge, en efecto, si queremos incorporarnos a los pueblos con unos niveles justos de bienestar social racionalizar profundamente sus estructuras y utilizar de forma máxima los recursos existentes promulgando la legislación necesaria.

En este caso, y dentro de la indispensable REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, elaborar una Ley de Sanidad, una Ley de Prestaciones Económicas y una Ley de Servicios Sociales que garanticen la cobertura de las necesidades principales de los ciudadanos españoles, a través de los Presupuestos Generales del Estado.

Urge, en efecto, arbitrar las medidas de política interior suficientes para reducir las crecientes y aberrantes desigualdades sociales entre la población del país.

Pero para alcanzar y mantener el “cambio” de estructuras en los Servicios de Bienestar Social, no resultan adecuadas únicamente las medidas macroeconómicas y macrosociales. Ni podemos dejar las cosas al libre designio del azar o a la intervención de los hados... Debemos investigar, planificar y desarrollar los caminos conducentes a su logro. Aumentar la capacidad técnica, los conocimientos específicos y la formación universal de los profesionales y sus respectivos centros de formación: las Escuelas Universitarias de Trabajo Social para los trabajadores sociales-asistentes sociales. Crear medios de debate y crítica. Participar y contrastar opiniones y propuestas. Aprender de las realidades positivas y negativas, propias y de otros países. Mas, sin olvidar que una labor paciente nos aguarda, una tarea cuyos resultados los percibiremos según transcurren y cundan los años.

El número dos de la Revista de Servicios Sociales y Política Social, dedica un espacio especial a la Historia de la Acción Social. Creemos que para construir el futuro es imprescindible conocer lo acontecido. En números próximos seguiremos ahondando en el tema.

Igualmente, este número, publica un extenso DOSSIER sobre URBANISMO y VIVIENDA.

LOS PRESUPUESTOS DE SERVICIOS SOCIALES EN LA ADMINISTRACION CENTRAL PARA 1985

Diego Muñoz

INTRODUCCION

El objetivo de este informe es dar a conocer los presupuestos que dedica en 1985 la Administración Central a los Servicios Sociales. Para ello el esquema de trabajo que hemos seguido ha consistido en chequear, organismo a organismo, cuáles son sus presupuestos de gastos para el año en curso y, con el fin de establecer una comparación, cuáles eran sus respectivos presupuestos en el año anterior, en 1984.

Antes de entrar en la materia que nos ocupa es necesario hacer varias observaciones:

— La administración Central está viviendo un proceso de transferencias a las diferentes Comunidades Autónomas y, como es obvio, estas transferencias también se realizan en los Servicios Sociales.

— Debido a las transferencias de funciones a Comunidades Autónomas y a la necesaria racionalización y reordenación de los Servicios Sociales (es abrumador el número de organismos desperdigados por diferentes ministerios que se ocupan de los Servicios Sociales —por lo que cada vez se hace más urgente la promulgada LEY BASICA DE SERVICIOS SOCIALES—), desaparecen diferentes organismos autónomos y unidades orgánicas. Estas son:

- INSTITUTO NACIONAL DE EMIGRACION.
- INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACION ESPECIAL.
- OBRA DE PROTECCION DE MENORES.
- PATRONATO DE PROTECCION A LA MUJER.
- UNIDAD ADMINISTRADORA DEL FONDO NACIONAL DE PROTECCION AL TRABAJO.

Las funciones de la actual DIRECCION GENERAL DE ACCION SOCIAL y el INSTITUTO NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL ya han sido transferidas a todas las Comunidades Autónomas, a excepción de: MADRID, NAVARRA, LA RIOJA, CEUTA y MELILLA. Otro organismo que se encuentra en proceso de transferencias es el INSERSO, aunque hasta el momento sólo ha sido transferido a Cataluña y Andalucía.

Hechas las anteriores puntualizaciones podemos decir que, de manera global, los presupuestos de Servicios Sociales de la Administración Central para 1985 se mantienen en cantidades similares a 1984, incluso en determinados organismos —como Trabajo y Seguridad Social— se registran aumentos. En resumen, la Administración Central mantiene las prestaciones de índole social que venía realizando el año anterior.

Sin embargo, hay que destacar que comparando los presupuestos de Servicios Sociales con los presupuestos de los organismos —léase principalmente ministerios— en que están encuadrados, se observa en 1985 una disminución en el porcentaje de aumento que estos organismos han tenido y los que han correspondido a los Servicios Sociales. (Ver cuadros 1 y 2).

Una de las explicaciones de esta disminución en porcentaje viene dada por las transferencias a Comunidades Autónomas. Las restantes explicaciones habría que buscarlas en que los Presupuestos Generales del Estado para 1985 son "presupuestos de crisis", en el sentido de que España —y, en general, el mundo— continúa atravesando una grave situación de crisis económica. Por todo ello, estos presupuestos están lejos de cumplir plenamente la tarea de Servicios Sociales que cualquier

país desarrollado, y todavía más España necesita.

LOS SERVICIOS SOCIALES (EN UN SENTIDO ESTRICTO) DE LA ADMINISTRACION CENTRAL EN 1985

1. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

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

El Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS) está en tránsito de desaparición. Sólo falta un decreto que lo regule. Actualmente el INAS está transferido a todas las Comunidades Autónomas, a excepción de Madrid, Navarra, La Rioja, Ceuta y Melilla.

La Dirección General de Acción Social ha seguido el mismo proceso de transferencias que el INAS. Su futuro será, probablemente, convertirse en un órgano de coordinación con las Comunidades Autónomas en el ámbito de los Servicios Sociales.

A pesar de todo, los presupuestos de la Dirección General de Acción Social para 1985 se mantienen en la misma línea que los de 1984. Incluso registran un discreto aumento.

Véase cuadro A.

La principal partida, al igual que en el presupuesto de 1984, es la que se refiere a pensiones asistenciales para ancianos mayores de 69 años y enfermos incapacitados para el trabajo, en estado de necesidad, no cubierto por la Seguridad Social. La cantidad destinada para este fin son 53.298 millones, que se reparten en pensiones de 11.000 pesetas



Ilustración de Angeles Maldonado

Cuadro A	PRESUPUESTO 1984	PRESUPUESTO 1985
DIRECCION GENERAL DE ACCION SOCIAL	76.809	79.015

(Nota: las cantidades son en millones de pesetas)

Cuadro B	PRESUPUESTO 1984	PRESUPUESTO 1985
INSERSO	38.669	44.147

(Nota: las cantidades son en millones de pesetas)

Cuadro C	PRESUPUESTO 1984	PRESUPUESTO 1985
OBRA DE PROTECCION DE MENORES	12.740	7.947*

(Nota: las cantidades son en millones de pesetas)

* La razón de esta disminución en el presupuesto de 1985 se encuentra, como apuntábamos anteriormente, en el traspaso ya realizado a nueve Comunidades Autónomas.

Cuadro D	PRESUPUESTO 1984	PRESUPUESTO 1985
PROTECCION A LA MUJER	498	436,9

(Nota: las cantidades son en millones de pesetas)

mensuales, más dos pagas extras, para un colectivo de 360.000 beneficiarios.

Dentro de este apartado de "pensiones y prestaciones asistenciales", también hay que resaltar 4.841 millones en transferencias corrientes a la Seguridad Social en los apartados de "Prestaciones sociales Ley de Integración Social de Minusválidos" y "Prestaciones económicas a familias de disminuidos psíquicos".

En el apartado de "Servicios Sociales", estos son los programas que sobresalen:

— Transferencias corrientes a la Seguridad Social por un total de 2.875 millones para "Residencia de Ancianos Manoteras", "Prestaciones Sociales Ley de Integración Social del Minusválido" y "Contratos Programa de Colaboración con el INSERSO".

— Transferencias corrientes a "Familias e instituciones sin fines de lucro" por la cantidad de 1.709 millones, que abarcan los objetivos de: "Programas estatales e internacionales de acción social"; "Refugiados, apátridas y extranjeros"; Real Patronato de Atención a Deficientes.

— Transferencias de capital al INSERSO para financiar su plan de inversiones por valor de 833 millones.

— Transferencias corrientes al INAS: 4.516 millones.

— Transferencias corrientes y de capital a Comunidades Autónomas para subvenciones a Corporaciones Locales e Instituciones sin fines de lucro y con fines de asistencia y acción social, junto con becas para minusválidos en centros especializados: 8.924 millones de pesetas.

b) INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES (INSERSO)

Es una entidad gestora de la Seguridad Social que se ocupa de minusválidos y Tercera Edad.

El INSERSO también se encuentra en proceso de transferencias, aunque el ritmo va lento. Hasta la fecha, sólo ha sido transferido a Cataluña y Andalucía.

2. MINISTERIO DE JUSTICIA

a) OBRA DE PROTECCION DE MENORES

En los presupuestos de 1985 la Obra de Protección de Menores desaparece como organismo autónomo. La razón de su desaparición está en el proceso de

transferencias a Comunidades Autónomas. Hasta el momento, diez son las Comunidades que ya tienen transferida la protección de menores. Esta relación: Andalucía, Aragón, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, La Rioja, País Vasco y Cataluña.

Véase cuadro B.

Es previsible que el traspaso de transferencias a las Comunidades Autónomas restantes se realice en el transcurso de los próximos meses y, según fuentes del ministerio de Justicia, la antigua Dirección de Protección de Menores se convertirá en un organismo de relación con las Comunidades Autónomas en materia de Protección de Menores.

Véase cuadro C.

b) PATRONATO DE PROTECCION A LA MUJER

Al igual que el organismo autónomo anterior, también desaparece en el Patronato de Protección a la Mujer.

Ya se han realizado todas las transferencias a las Comunidades Autónomas y los servicios de protección a la mujer que venía desarrollando este organismo autónomo han pasado a depender de organismos propios de cada Comunidad. En el caso de la Comunidad de Madrid (por poner un ejemplo) el servicio es competencia de la Consejería de Bienestar Social.

De cualquier forma, el presupuesto que el Ministerio de Justicia tiene en el programa de "Protección a la mujer" es de 436 millones.

Véase cuadro D.

c) COMISION DE ASISTENCIA SOCIAL

Este es un servicio público integrado en el Ministerio de Justicia a través de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, que se integra en el programa "Prestaciones de Asistencia Social" y que comprende el conjunto de ayudas, morales y materiales, que se dan a los internos y liberados, así como

Véase cuadro E.

3. MINISTERIO DE CULTURA

Los centros que en este ministerio se ocupan de la "Promoción sociocultural de la Juventud y de la Mujer" son tres: Dirección General de la Juventud

Cuadro E	PRESUPUESTO 1984	PRESUPUESTO 1985
COMISION DE ASISTENCIA SOCIAL	229,7	567,3

(Nota: las cantidades son en millones de pesetas)

Cuadro F	PRESUPUESTO 1984	PRESUPUESTO 1985
MINISTERIO DE CULTURA	3.771	3.359,6*

(Nota: las cantidades son en millones de pesetas)

que recordar que, tal y como explicábamos anteriormente, en el presupuesto de 1985 el Instituto de la Juventud no se contabilizan como gastos los ingresos por ventas de Albergues Juveniles.

Cuadro G	PRESUPUESTO 1983	PRESUPUESTO 1984	PRESUPUESTO 1985
PLAN NACIONAL DEL SINDROME TOXICO	7.323 millones	7.500 millones	5.500 millones*

un presupuesto ampliable.

Promoción Sociocultural y los organismos autónomos Instituto de la Juventud e Instituto de la Mujer.

En 1984 el presupuesto de gasto para los tres organismos fue de 7,1 millones. En 1985 estos son los organismos propios de cada Comunidad.

Programa de promoción y servicios a la juventud: 943,9 millones. Instituto de la Juventud: 1.683 millones.

Hay que aclarar que el Instituto de la Juventud ya ha transferido sus competencias a todas las Comunidades Autónomas a excepción de Madrid y Navarra. Otro dato a destacar es que el Instituto de la Juventud es un organismo autónomo de carácter comercial, es, que obtiene ingresos por las salas de turismo y albergues. Según datos de la diferencia entre el presupuesto de 1984 y el presupuesto actual. En 1984 tenía asignados 2.438,5 millones, pero en la realidad este era el presupuesto incluyendo los ingresos por ventas, cosa que no ocurre en el presupuesto de 1985.

Instituto de la mujer: 732,7 millones.

Esta cifra es superior al presupuesto de 1984 que fue de 707 millones de pesetas. Hay que indicar que, según fuentes del propio organismo autónomo, la cantidad asignada en 1985 no está cerrada por lo que puede haber ampliaciones.

Véase cuadro F.

vamos a describir otros programas presupuestarios de la Administración Central que forman parte de los Servicios Sociales en un sentido amplio.

1. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

a) INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACION

En 1985 desaparece como organismo autónomo y se reconvertirá en Dirección General de Emigración del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Las funciones de este organismo son: asistencia al emigrante en los ámbitos laboral, sanitario, social y jurídico; así como potenciar la participación del emigrante en la vida política, cultural y deportiva; y ampliar la asistencia educativa y formación profesional de los trabajadores emigrantes y sus familias.

El presupuesto del Instituto Nacional de Emigración en 1984 fue de 8.178 millones de pesetas. En 1985 ha tenido un aumento medio del 5 por ciento, ascendiendo a 8.651 millones.

b) UNIDAD ADMINISTRADORA DEL FONDO NACIONAL DE PROTECCION AL TRABAJO

La Unidad Administradora como tal va a desaparecer este año. Están pendientes de una reestructuración ministerial y los presupuestos se tomarán de los fondos del Ministerio de Trabajo. Según fuentes del propio organismo, el presupuesto para 1985 al menos se mantendrá en la línea del anterior; incluso puede aumentar.

El presupuesto de 1984 fue de 22.414 millones.

2. MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA

a) INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACION ESPECIAL

Este organismo autónomo desaparece como tal en 1985 y sus funciones las realizarán otros organismos del Ministerio de Educación y Ciencia.

El presupuesto de 1984 fue de 12.562 millones de pesetas. El presupuesto de 1985 es de 11.828,3 millones.

b) PROGRAMA DE EDUCACION COMPENSATORIA

Sus objetivos principales son campañas de alfabetización y servicios de apo-

CUADROS COMPARATIVOS DE LOS PRESUPUESTOS DE SERVICIOS SOCIALES DE LA ADMINISTRACION CENTRAL EN SENTIDO ESTRICTO EN LOS AÑOS 1984-1985

CUADRO N.º 1: PRESUPUESTOS DE SERVICIOS SOCIALES (EN SENTIDO ESTRICTO) DE LA ADMINISTRACION CENTRAL. AÑO 1984

ORGANISMO	SERVICIOS SOCIALES (1)	TOTAL MINISTERIO (2)
Presupuestos del Estado		
M.º de Trabajo y Seguridad Social	76.806,7	1.089.305
M.º de Justicia	13.467,7	85.542
M.º de Cultura	3.771	37.424
M.º de Presidencia	7.584,3	23.146,27
TOTAL ESTADO	101.629,7	6.125.097,27
(Presupuesto de gasto total operaciones no financieras).		
Presupuestos de la Seguridad Social		
Instit. Nacional de Serv. Sociales (INSERSO)	38.669	38.669
TOTAL SEGURIDAD SOCIAL	38.669	3.104.653

(Nota: las cifras del cuadro son en millones de pesetas)

CUADRO N.º 2: PRESUPUESTOS DE SERVICIOS SOCIALES (EN SENTIDO ESTRICTO) DE LA ADMINISTRACION CENTRAL. AÑO 1985

ORGANISMO	SERVICIOS SOCIALES (1)	TOTAL MINISTERIO (2)
Presupuestos del Estado		
M.º de Trabajo y Seguridad Social	79.015	1.222.628,9
M.º de Justicia	8.947,2 (1)	99.853,6
M.º de Cultura	3.359,6 (2)	38.144
M.º de Presidencia	5.699,7 (3)	28.050,7
TOTAL ESTADO	97.021,5	7.060.407
(Presupuesto de gasto total operaciones no financieras).		
Presupuestos de la Seguridad Social		
Instit. Nacional de Serv. Sociales (INSERSO)	44.147	44.147
TOTAL SEGURIDAD SOCIAL	44.147	3.511.745

(Nota: las cifras del cuadro son en millones).

(1) Recordar que la Obra de Protección de Menores ya ha sido transferida a nueve Comunidades Autónomas, por lo que el presupuesto de este año es menor que en 1984 cuando no se habían producido las transferencias citadas.

(2) En el presupuesto de 1985 no se contabilizan como gastos los ingresos del Instituto de la Juventud.

(3) Es un presupuesto ampliable en lo que al PLAN DEL SINDROME TOXICO SE REFIERE.

yo escolar y centros de recursos y cursos especiales para jóvenes de 14-15 años sin escolarizar.

El presupuesto de 1984 fue de **2.009 millones**. En 1985 tiene un presupuesto asignado de **2.808,8 millones**.

c) OTROS PROGRAMAS ASISTENCIALES DEL MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA

En el presupuesto de 1985 destacan los siguientes programas asistenciales:

- Cooperación para el desarrollo, **228 millones**.
- Apoyo a otras actividades asistenciales, **318 millones**.
- Becas y ayudas a estudios, **18.513,8 millones**.

MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO

PROGRAMA DE MEDICINA PREVENTIVA

Este programa cubre el desarrollo del programa nacional de Prevención de la Subnutrición a través de:

1. Información y asistencia a las mujeres en edad fértil y orientación familiar.

2. Prevención y modificación de las prácticas de riesgo de embarazo, parto prematuro y mala praxis.

3. Reducción de riesgos de malformaciones congénitas.

4. Reducción precoz de metabolopatías.

5. Programa de Medicina Preventiva financiado por la Dirección General de Salud Pública y tuvo en 1984 un presupuesto de **2.100 millones**. En los presupuestos de 1985 la cantidad se aproximó a **5.000 millones**. Estas son las cifras para 1985:

6. Promoción y protección de la salud: **107 millones**.

7. Salud exterior: **581 millones**.

8. Comisión Interministerial de Drogadicción y Alcoholicismo

9. Comisión Interministerial de Drogadicción y Alcoholicismo

10. Comisión Interministerial de Drogadicción y Alcoholicismo

11. Comisión Interministerial de Drogadicción y Alcoholicismo

12. Comisión Interministerial de Drogadicción y Alcoholicismo

13. Comisión Interministerial de Drogadicción y Alcoholicismo

14. Comisión Interministerial de Drogadicción y Alcoholicismo

15. Comisión Interministerial de Drogadicción y Alcoholicismo

16. Comisión Interministerial de Drogadicción y Alcoholicismo

4. MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION

a) PROGRAMA DE PROMOCION PROFESIONAL Y SOCIAL DE LA POBLACION RURAL Y PESQUERA

Los objetivos de este programa son las acciones de mejora del bienestar familiar rural y desarrollo comunitario en el campo (se realizan a través del ICONA); promoción social de la población pesquera; asistencia cultural y de servicios públicos en poblados del IRYDA; apoyo a acciones comunitarias de interés socio-económico y acciones cooperativas de jóvenes del sector agrario (Servicio de Extensión Agraria).

El presupuesto de 1984 fue de **4.380,9 millones**. En 1985 el presupuesto es menor, debido al proceso de transferencias a Comunidades Autónomas. La cifra de este año es **3.795,9 millones**.

5. MINISTERIO DEL INTERIOR

a) PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL

Este programa es desarrollado por la Dirección General de Protección Civil. En el presupuesto de 1984 tuvo **1.099 millones**. En el presupuesto de 1985 tiene asignados **1.512 millones**.

La importancia de los Servicios de Protección Civil es de todos conocida. Entre sus funciones se cuentan: socorro, salvamento, evacuación y albergue, asistencia sanitaria y social, rehabilitación de servicios públicos asistenciales; también programas de concienciación de la opinión pública para hacer frente a

situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad pública.

6. MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y URBANISMO

a) PROGRAMA DE PROMOCION DE NUEVAS VIVIENDAS

El objetivo de este programa desarrollado por el Instituto de Promoción Pública de la Vivienda (IPPV), organismo autónomo del MOPU encargado de la promoción pública de las viviendas de protección oficial. También realiza operaciones de eliminación del chabolismo y la infravivienda, así como de promoción de viviendas en el medio rural.

El presupuesto de 1984 fue **51.000 millones**. Sin embargo, hay que explicar que este fue el presupuesto global para todas las operaciones del IPPV y no sólo para el programa que nos afecta. En 1985, como cifra global de todas las operaciones del IPPV, la cantidad asciende a **62.483 millones**.

En la actualidad, el IPPV está a punto de finalizar su proceso de transferencia a las Comunidades Autónomas pues ya ha sido transferido a la práctica totalidad.

NOTA FINAL

El presente informe es la primera entrega de una serie de tres sobre los presupuestos que dedican las Administraciones Central, Autonómicas y Locales para Servicios Sociales durante 1985.

El primer capítulo le ha correspondido a la Administración Central. El segundo estará centrado en las Comunidades Autónomas y el tercero en las Corporaciones locales.

LA OPINION DE LA COORDINADORA DE MINUSVALIDOS SOBRE LA LEY DE INTEGRACION SOCIAL

Fernando Ara

La Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI) es tema obligado de cualquier congreso, simposio o jornadas que se organicen relacionadas con los disminuidos o sobre los Servicios Sociales. La cantidad de ideas, comentarios y críticas que se han hecho sobre ella hace muy difícil el escribir algo nuevo; sin embargo, este artículo no tiene pretensiones originales, sino el expresar un punto de vista que, aunque sea repetitivo, es necesario hacer llegar a los lectores porque entre éstos puede hallarse alguna persona que no conozca la citada LISMI o bien tenga una idea equivocada de ella.

La Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos (CEMFE), al igual que otros movimientos asociativos, ha emitido durante siete años diversos comunicados en los que se vertía su opinión acerca del anteproyecto de ley primero, y del texto definitivo después de que fuera aprobado por las Cortes. Examinando estos comunicados uno puede pensar que existen comentarios contradictorios en ellos, sin embargo, el motivo de estas posibles contradicciones hay que buscarlo, o mejor dicho comprenderlos, como pasos necesarios que hay que dar para que la larga negocia-

ción que ha habido entre Administración, grupos parlamentarios y movimientos asociativos culminara en un texto defendible por todos.

Los comienzos

El punto de arranque de la LISMI se halla en un artículo escrito por el político catalán Trías Fargas en el verano de 1977, en el que se pedía al nuevo Parlamento que elaborase una ley que abordase la compleja y dispersa atención a los minusválidos. Como resultado de este artículo se crearon dos comisiones: una parlamentaria, dedicada a recibir información, y otra, compuesta por técnicos y distintas asociaciones de minusválidos, que proporcionaría la información necesaria. Fruto del trabajo de estas comisiones sería el anteproyecto de la LISMI.

Justamente en esos años comenzaba a existir un intento serio de coordinación entre las distintas asociaciones de minusválidos. En noviembre de 1977 y en febrero de 1978 se celebran las dos primeras asambleas en las que minusválidos procedentes de toda España crean la Coordinadora Estatal.

Ya en esos primeros encuentros se

aborda la postura del movimiento minusválidos frente a la propuesta de ley. Al principio hay una opinión mayoritaria en contra de una ley marginadora desde su nacimiento integradora, dado su carácter de acción especial. Sin embargo, hacia un análisis realista de la situación y que ya había una Comisión Parlamentaria que iba a elaborar la LISMI o sin minusválidos, se llegó a la decisión de que era más práctico colaborar con los distintos partidos y todos de la Comisión Parlamentaria más se tuvo en cuenta el carácter torio de la LISMI, ya que al cabo de diez años que debería durar su desarrollo todos sus puntos habrían que integrados en la legislación general.

Partiendo de estos postulados la CEMFE tuvo numerosos contactos con los partidos en la oposición y el Gobierno no intentado que se clarificaran aspectos oscuros que había un problema principal y que no tenía nada que ver con el contenido de la LISMI financiación. Estaba claro que iba a ser muy costosa y UCD encontró la

(*) Director de la revista "En marcha".

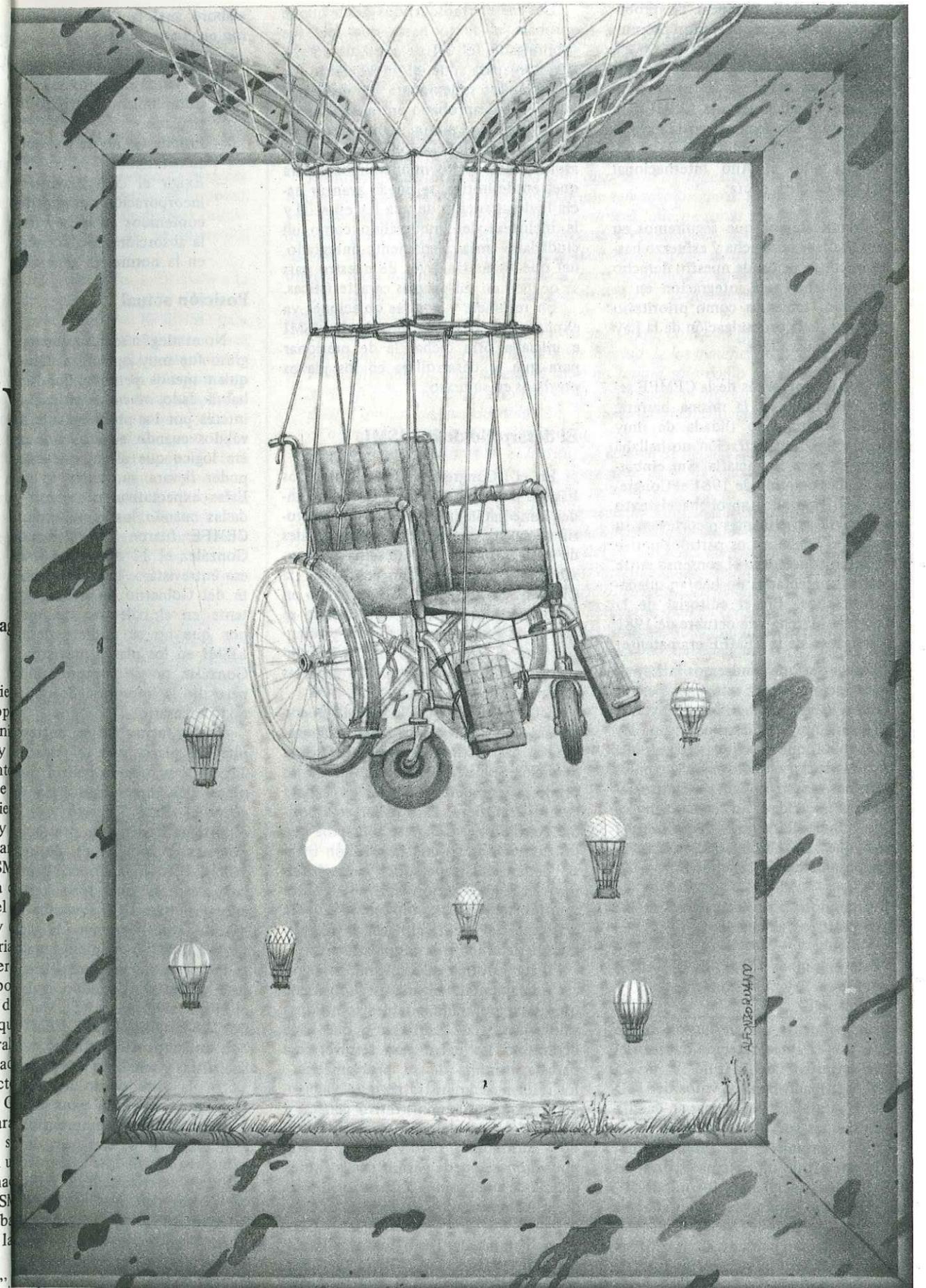


Ilustración de Alfonso Ruano

ción al problema: bloquear la aprobación del texto y su posterior promulgación.

Esta situación obligó a la CEMFE a cambiar su estrategia y pasó a un apoyo con condiciones a la LISMI para centrar todas sus acciones en la exigencia de que fuera promulgada. En el comunicado ante el Año Internacional (1981), la CEMFE decía:

“...Manifestamos que seguiremos en nuestra línea de lucha y esfuerzo hasta la consecución de nuestro derecho irrenunciable a la integración en la sociedad, teniendo como prioritario el logro de la promulgación de la Ley de los Minusválidos”.

Todos los esfuerzos de la CEMFE seguían chocando en la misma barrera, la LISMI había sido tildada de muy costosa y la Administración no hallaba la fórmula para financiarla. Sin embargo, a finales de junio de 1981 el Congreso de los Diputados aprobaba el texto que todavía sufriría más recortes en su paso por el Senado. Los partidos políticos habían conseguido el consenso entre sí, pero los afectados no habían quedado satisfechos. En el editorial de la revista “En Marcha” de octubre de 1981 el desencanto de la CEMFE era patente:

“Parece ser que tendremos la Ley de Integración Social este año, pero si nadie lo remedia será una ley que ofrecerá muy débil amparo; una ley mezquina, que más que perseguir una justicia social en consonancia con los tiempos que vivimos, va a institucionalizar la caridad, no reconociendo a los minusválidos más derechos que los que la Administración quiera graciosamente concederles...”.

Refiriéndose a la actuación de los grupos políticos, se decía:

“Esta Ley no es una ley de Derechos, sino una ley de conveniencias y resignación”.

Principalmente, la desilusión había venido por la interpretación dada en el texto definitivo del Título V de la LISMI, aprobado con los votos de UCD y Minoría Catalana y sin tener en cuenta las enmiendas socialistas, apoyadas por el grupo comunista, que intentaba hacer de este título un sistema especial de la Seguridad Social para los minusválidos. De esta forma, se instauraba un sistema de prestaciones sociales y económicas que hacían pensar más en la beneficencia que en unos derechos legalmente reconocidos.

Los meses transcurridos desde que se aprobara el texto hasta que éste fue promulgado (el 30 de abril de 1982), sirvieron para que el movimiento de minusválidos reflexionara y considerara que el texto aprobado entrañaba un paso favorable y podía ser un punto de partida para el desarrollo de las justas aspiraciones de los minusválidos y para que, en definitiva, se pueda avanzar hacia la desaparición de una ley especial y la inclusión del minusválido como un ciudadano más plenamente integrado, del que todas las leyes de nuestro país se ocupen en sus propias características.

En resumen, y con las objeciones ya expuestas, la CEMFE apoyaba la LISMI e iniciaba otra lucha: la de presionar para que se desarrollara en los plazos previstos en su texto.

El desarrollo de la LISMI

En el I Congreso de los Disminuidos Físicos de España, celebrado en Santander inmediatamente después de la victoria socialista en las elecciones generales de 1982, salía a relucir un tema que causaba gran preocupación dentro de la CEMFE. La LISMI se había gestado en su primer momento (1977) cuando se partía de un estado centralista y mientras ésta se elaboraba se iba configurando un estado descentralizado y de las autonomías.

Esto significa que la LISMI puede chocar con algunas normativas elaboradas en las distintas autonomías sobre Servicios Sociales, al ser esta una de las primeras competencias que el estado central transfiriere. Para paliar este posible conflicto, el Congreso solicitaba que los contenidos de una Legislación Estatal debían ser respetados “como mínimo” en la elaboración legal de las autonomías, siendo este un punto que había que tener en cuenta al hacer el planteamiento de la reforma administrativa.

“Esta reforma de la Administración es fundamental. El minusválido tiene que pasar por innumerables comisiones valorativas y de calificación que cada organismo les exige para resolver una parcela mínima de su problemática... La reforma administrativa está vinculada al esquema administrativo general y a sus relaciones de competencia de estado y autonomía, pero lo que de ninguna manera se puede permitir es la coincidencia de organismos a distintos niveles de la Administración con idénticas competencias”. (Libro-resumen del I Congreso Estatal de Disminuidos Físicos. CEMFE. Madrid, 1982. Págs. 55 y 56).

Las conclusiones que el I Congreso

elaboró ante la LISMI se pueden resumir en cuatro puntos:

- Desarrollo de la Ley en los plazos previstos en la misma.
- Cumplimiento estricto de los contenidos de la Ley.
- Propuestas no de ley que mejoren su contenido.
- Exigir el cumplimiento de los contenidos de la Ley.

Posición actual

No es ningún secreto que a lo largo de estos meses el ánimo de quienes se ocupan de la LISMI ha sido muy optimista. Quien menos pensaba que se iba a desarrollar la LISMI, para el que no era lógico que ahora que se han dado muestras suficientes de interés por los problemas de los minusválidos cuando estaba en la etapa de estudio del Decreto que desarrollaría esas expectativas se vieron sorprendidos cuando los representantes de la CEMFE fueron recibidos por el Sr. González el 12 de mayo de 1982. En esa entrevista se le hizo ver que el Gobierno no se preocupaba lo suficiente por los problemas de los minusválidos.

En las fechas de esa entrevista se le hizo ver que el Gobierno no se preocupaba lo suficiente por los problemas de los minusválidos.

En las fechas de esa entrevista se le hizo ver que el Gobierno no se preocupaba lo suficiente por los problemas de los minusválidos.

En las fechas de esa entrevista se le hizo ver que el Gobierno no se preocupaba lo suficiente por los problemas de los minusválidos.

NOTA SOBRE EL REAL DECRETO QUE DESARROLLA LA LEY DE INTEGRACION DE LOS MINUSVALIDOS ELABORADA POR LA DIRECCION GENERAL DE ACCION SOCIAL

Este Real Decreto establece y regula el sistema especial de prestaciones sociales y económicas previsto en la Ley de Integración Social de Minusválidos de 1982.

Hasta este momento había una gran dispersión de todas las prestaciones existentes para este colectivo, prestaciones que, en algunos casos, tenían un carácter graciable. Este Real Decreto establece: primero, qué personas son las que tienen derecho a recibir estas prestaciones sociales y económicas, las integra en un solo sistema y otorga prioridad a todas aquellas disposiciones tendientes a rehabilitar e integrar socialmente a los minusválidos físicos, psíquicos y sensoriales.

Este sistema especial de prestaciones sociales y económicas comprenderá las siguientes ayudas:

- La asistencia sanitaria y farmacéutica que tendrá como fin facilitar los servicios necesarios para conservar y restablecer la salud de los beneficiarios.
- Rehabilitación médico-funcional, que no tendrá sólo como fin el tratamiento de la afección como tal, sino que se dirigirá a evitar el proceso degenerativo que podría derivar de una disminución, o a conseguir la recuperación física, psíquica o sensorial de la persona disminuida.
- Los servicios existentes en el Instituto Nacional de Servicios Sociales ya venían desarrollando esta labor, y se prevé que para los próximos años podrán atender toda la demanda existente.
- Recuperación profesional, es decir, prestaciones dirigidas a facilitar la inserción laboral de los beneficiarios mediante la obtención de un nuevo empleo adecuado a su situación o a la conservación del ya existente. Para lo cual se tratará de facilitarles una orientación profesional adecuada, una reeducación y readaptación, según los casos, así como dirigirlos hacia las actividades laborales más adecuadas. Estas prestaciones podrán realizarse, bien en centros especiales o en el propio centro de trabajo, e irán destinadas a todas aquellas personas con alguna anomalía psíquica y con posibilidades de recuperación.
- Medidas de integración social que tienden a lograr la mayor autonomía posible de la persona con disminución. Podrán ser medidas de carácter técnico de entrenamiento en actividades de la vida cotidiana o aportaciones económicas para contribuir a la financiación de los gastos derivados, ya sea de readaptación del hogar, vehículo de transporte, etc., de esta integración social.
- El subsidio de garantía de ingresos mínimos, consistente en una prestación económica periódica destinada a cubrir las necesidades básicas, de alimentación, vestido, etc.
- Estos beneficiarios percibirán 10.000 pesetas en catorce mensualidades.
- El subsidio por ayuda a tercera persona consistirá en una prestación económica, de carácter periódico, destinada a aquellas personas afectadas por una minusvalía y que necesite para desarrollar una vida normal de otra persona. Percibirán unas 5.000 pesetas en catorce mensualidades.
- El subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte consistirá en una prestación económica, de carácter periódico, destinada a atender los gastos originados por desplazamientos fuera de su domicilio a aquellos minusválidos que no pueden utilizar transportes públicos. Percibirán 3.000 pesetas mensuales.

SECCION DE DEBATE

A partir del próximo número la **Revista de Servicios Sociales y Política Social** creará una sección dedicada a recoger las opiniones de los lectores sobre los temas tratados en la publicación. Una sección orientada al DEBATE teórico y profundo.

La extensión de las cartas enviadas a esta Sección no deben superar los tres folios mecanografiados a doble espacio.

EL INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACION

Desde hace más de un cuarto de siglo, la política migratoria del Gobierno está encomendada al Instituto Español de Emigración, que es el organismo oficial que, bajo la dependencia directa, orgánica y funcional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, viene desarrollando acciones asistenciales en favor de los emigrantes.

Sin embargo, la protección que el Estado ha ejercido en materia migratoria ha evolucionado mucho desde aquellos tiempos en que encauzaba los movimientos migratorios a través de operaciones, planes y programas —que se desarrollaban de acuerdo con la coyuntura económica del país y que se vinieron abajo con la crisis de 1973—. A partir de entonces, el Instituto tuvo que reciclar sus funciones cambiando su política migratoria y dirigiéndola hacia una mayor protección del emigrante. Mejoraron los servicios asistenciales a la emigración permanente y los esfuerzos se centraron en la política cultural y educativa.

Dado que en la actualidad la emigración permanente es residual, el Gobierno español, a través del IEE, presta gran atención a las migraciones de temporada y a los trabajadores españoles que van al extranjero trasladados por nuestras empresas. También se ocupa de los que se dedican a actividades marítimo-pesqueras por cuenta ajena, embarcados en buques de bandera extranjera. Ya que, a partir de nuestra Constitución, el Estado español está obligado a velar especialmente por la salvaguardia de los derechos de los trabajadores españoles en el extran-

jero y a orientar su política de cara al retorno. "El artículo 42 de nuestra Constitución —nos decía el presidente del Congreso, Gregorio Peces-Barba— es una norma jurídica, lo que ocurre es que los destinatarios de este artículo no son los ciudadanos sino los poderes públicos: el Ejecutivo y los ejecutivos de las Comunidades Autónomas".

Obligada, pues, como está la Administración a dotar a la emigración de los instrumentos necesarios para garantizar sus derechos, la acción exterior en materia de emigración recae íntegramente en el Instituto, sin que esta competencia menoscabe la unidad de representación exterior del Estado español, que compete exclusivamente al Ministerio de Asuntos Exteriores. Consecuentemente, la protección estatal en el campo de la emigración abarca una serie de vertientes que podrían concretarse en tres grandes líneas de actuación: la asistencia a los movimientos migratorios —especialmente los de temporada, que por ahora son casi los únicos posibles—, la acción social, la cultural y educativa y las relaciones internacionales en materia de convenios, etc.

Acciones asistenciales

Antes de la salida de cualquier emigrante, sea permanente o de temporada, el Instituto revisa y aprueba las condiciones expresadas en los contratos de trabajo que le remiten las empresas extranjeras y visa y asegura su cumplimiento. Realiza gestiones gratuitas cerca de los organismos extranjeros y facilita

los documentos que necesitan los emigrantes: pasaportes, certificados, matrimonios, nacimientos, etc. (función), que se cuantifican en unos quince mil pasaportes.

En 1983 las ofertas de empleo en el extranjero ascendieron a 12.200, de las que 21.783 son de carácter permanente y 9.154 de carácter temporal. Las ofertas de empleo en el extranjero ascendieron a 12.200, de las que 21.783 son de carácter permanente y 9.154 de carácter temporal.

Las demandas de empleo en el extranjero arrojan un saldo positivo de 104.793, confirmándose la tendencia de un aumento de salidas hacia los países europeos. El número de emigrantes que se desplazan a España es de 17.079, y de temporada a 78.945. Aparte de los emigrantes que se desplazan a España, el número de emigrantes que se desplazan a España es de 17.079, y de temporada a 78.945. Aparte de los emigrantes que se desplazan a España, el número de emigrantes que se desplazan a España es de 17.079, y de temporada a 78.945.

La principal campaña de asistencia a los emigrantes y marineros, desarrollada en buques abanderados de España, que mueve anualmente a 250 mil españoles camino de Francia, entre los que se encuentran los que se desplazan a España, el número de emigrantes que se desplazan a España es de 17.079, y de temporada a 78.945.

Dentro de la asistencia a los emigrantes y marineros, desarrollada en buques abanderados de España, que mueve anualmente a 250 mil españoles camino de Francia, entre los que se encuentran los que se desplazan a España, el número de emigrantes que se desplazan a España es de 17.079, y de temporada a 78.945.

no pueden acompañar a sus familiares durante el viaje de salida o de regreso definitivo al territorio nacional, lo mismo que las enfermedades que tengan como causa directa estos viajes, son abonadas por el IEE. Esta protección se extiende desde la capital de provincia en la que residan al lugar de residencia en el país extranjero. Para tener derecho a esta protección es imprescindible que el emigrante afectado esté integrado en alguna operación realizada por el Instituto o haya emigrado con su asistencia, comunicándole su salida al menos con dos días de antelación. Todos los emigrantes que retornen a España pueden acogerse a estos beneficios siempre que soliciten el certificado de baja consular.

El colectivo que ha ido adquiriendo relevancia en los últimos años es el de los marineros españoles con buques de bandera extranjera y los trabajadores con destino a las petrolíferas, que suelen tener contratos con duración variable general inferior a un año.

Desde el punto de vista formal, los emigrantes españoles desplazados al extranjero por empresas españolas que intentando la condición jurídica de emigrantes, no se han beneficiado recientemente de la acción exterior que el Estado encomienda al Instituto Español de Emigración, y una realidad.

El artículo 42 de nuestra Constitución —nos decía el presidente del Congreso, Gregorio Peces-Barba— es una norma jurídica, lo que ocurre es que los destinatarios de este artículo no son los ciudadanos sino los poderes públicos: el Ejecutivo y los ejecutivos de las Comunidades Autónomas".

Obligada, pues, como está la Administración a dotar a la emigración de los instrumentos necesarios para garantizar sus derechos, la acción exterior en materia de emigración recae íntegramente en el Instituto, sin que esta competencia menoscabe la unidad de representación exterior del Estado español, que compete exclusivamente al Ministerio de Asuntos Exteriores. Consecuentemente, la protección estatal en el campo de la emigración abarca una serie de vertientes que podrían concretarse en tres grandes líneas de actuación: la asistencia a los movimientos migratorios —especialmente los de temporada, que por ahora son casi los únicos posibles—, la acción social, la cultural y educativa y las relaciones internacionales en materia de convenios, etc.

Antes de la salida de cualquier emigrante, sea permanente o de temporada, el Instituto revisa y aprueba las condiciones expresadas en los contratos de trabajo que le remiten las empresas extranjeras y visa y asegura su cumplimiento. Realiza gestiones gratuitas cerca de los organismos extranjeros y facilita

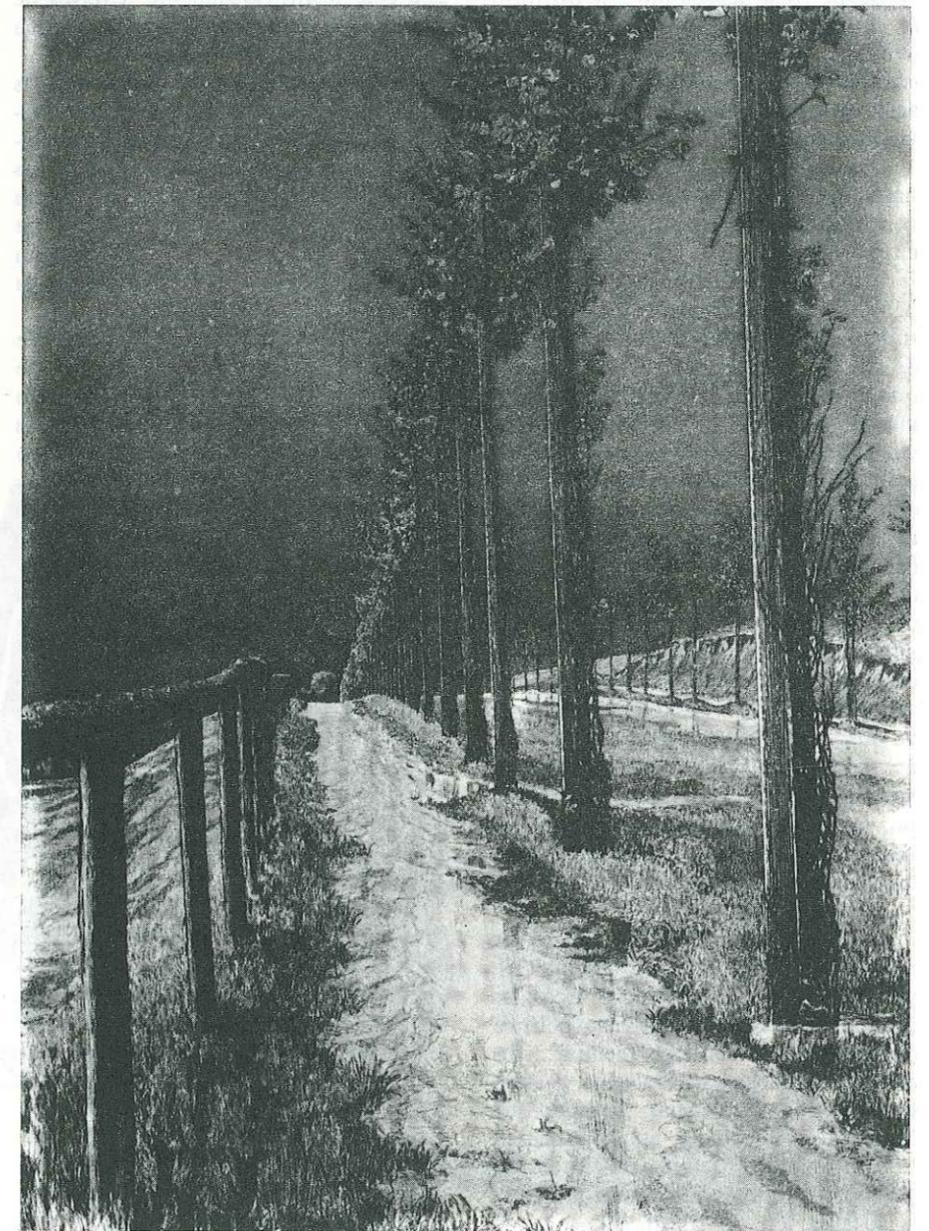
los documentos que necesitan los emigrantes: pasaportes, certificados, matrimonios, nacimientos, etc. (función), que se cuantifican en unos quince mil pasaportes.

En 1983 las ofertas de empleo en el extranjero ascendieron a 12.200, de las que 21.783 son de carácter permanente y 9.154 de carácter temporal. Las ofertas de empleo en el extranjero ascendieron a 12.200, de las que 21.783 son de carácter permanente y 9.154 de carácter temporal.

Las cuotas del seguro de accidentes que puedan sufrir los emigrantes españoles durante el viaje de salida o de regreso definitivo al territorio nacional, lo mismo que las enfermedades que tengan como causa directa estos viajes, son abonadas por el IEE. Esta protección se extiende desde la capital de provincia en la que residan al lugar de residencia en el país extranjero. Para tener derecho a esta protección es imprescindible que el emigrante afectado esté integrado en alguna operación realizada por el Instituto o haya emigrado con su asistencia, comunicándole su salida al menos con dos días de antelación. Todos los emigrantes que retornen a España pueden acogerse a estos beneficios siempre que soliciten el certificado de baja consular.

Además de las prestaciones a los emigrantes que tengan hijos subnormales a quienes se concede una ayuda económica para contribuir a su sostenimiento, la labor asistencial del IEE se diversifica en otros campos, como puede ser tramitación y asesoramiento en los casos de abandono de familia, localización de familiares y concesión de ayudas individuales de carácter económico a los emigrantes y familiares que atraviesen situaciones de extrema necesidad.

El Estado, a través del IEE, dedica anualmente subvenciones destinadas a cubrir los gastos que origina la orientación y defensa jurídica y laboral de los españoles residentes en el extranjero, y a tal efecto provisiones de fondos en las Agregadurías Laborales.



Grabado de Max Klinger

Como uno de los principios rectores de la acción estatal en materia migratoria es garantizar la igualdad de derechos laborales y de seguridad social con los nacionales del país de recepción, el Instituto participa en las negociaciones internacionales de los Convenios y es miembro de las comisiones que los elaboran.

Estudia y asesora en materia de Convenios bilaterales, y en menos medida multilaterales, de Emigración y Seguridad Social, Desempleo, Doble Nacionalidad, Cultura, Convalidación de títulos de estudios, Cooperación Técnica y de Establecimiento, siempre que se relacionen con la defensa de los emigrantes.

Retorno

La política de retorno del Instituto se concreta en tres grandes grupos: las ayudas y subvenciones de carácter económico y el asesoramiento y las acciones asistenciales de localización de viviendas, residencias, certificados, etc.

Cuando los emigrantes deciden retornar definitivamente a España pueden encontrarse con varios problemas (gastos extraordinarios, falta de trabajo y de recursos, etc.). Mientras se tramita su pensión, el Estado, por medio del Instituto, facilita a los retornados una serie de ayudas de carácter económico para que el retorno no se transforme en una nueva marginación, y concede subvenciones a centros y asociaciones de emigrantes en España que tengan como objetivo la reinserción socio-cultural de estos trabajadores y sus familias. Para paliar las repercusiones negativas que puede acarrear al emigrante retornado el desconocimiento de las medidas que les puedan afectar, el IEE realiza una labor asistencial de información y asesoramiento que se canaliza a través de los Servicios Centrales en Madrid, de sus Servicios en el extranjero y de sus Delegaciones provinciales. Los campos de actuación más importantes se refieren a prestaciones por desempleo, seguridad social, educación y trámites para volver a España.

La acción social del IEE abarca las repatriaciones por cuenta total o parcial, y lleva a cabo, en colaboración con las Comunidades Autónomas, una política de acuerdos tendentes a facilitar a los emigrantes ancianos instalación y asentamiento en residencias, siempre que carezcan de medios y así lo soliciten. El IEE también tramita solicitudes de viviendas de protección oficial y facilita la localización de las mismas y la de

centros para disminuidos físicos y mentales, así como la expedición de certificados acreditativos de la condición de emigrantes para la convalidación de estudios de formación profesional y superiores.

Acción cultural y educativa

Sin perjuicio de la labor educativa que compete al Ministerio de Educación y Ciencia, el Instituto realiza una serie de acciones educativas y culturales tendentes a mantener los valores culturales de los emigrantes y sus descendientes, a fortalecer el desarrollo cultural propio de las comunidades de españoles residentes en el exterior y a promover la creación de realidades interculturales. En este marco, la acción cultural se encauza institucionalmente a través de la red de Casas de España que tiene el Instituto.

Para llevar a cabo los programas específicos, las Casas de España elaboran planes en los que participan los emigrantes, y favorecen los movimientos culturales que surgen en las propias comunidades emigrantes, sin dejar de impulsar los intercambios de nuestra cultura con la del país en el que la Casa de España esté radicada.

Otra de las misiones de las Casas de España es desarrollar toda clase de actividades que faciliten el encuentro entre los españoles y de éstos con los nacionales del país de acogida, así como dar cabida a muestras científicas, educativas y culturales que se promuevan desde España para acercar el patrimonio común al país en el que la Casa desarrolla sus actividades. Especial atención merece la cultura propia de las Comunidades Autónomas del Estado español.

Para atender a las necesidades educativas de los hijos de los emigrantes españoles en el exterior, existe una estructura organizativo-institucional que abarca los niveles de la Educación General Básica (EGB), Bachillerato Unificado Polivalente (BUP), Formación Profesional (FP) y educación superior.

A nivel de EGB, las necesidades de la emigración se cubren a través de dos modalidades: Colegios españoles y clases complementarias de lengua y cultura española, bien dentro del horario escolar o fuera de él.

El BUP se puede cursar a través del Instituto Nacional de Bachillerato a Distancia (INBAD) y en institutos y colegios españoles en países extranjeros. La acción educativa del IEE se complementa con becas, cursos de Formación Pro-

fesional y educación para adultos.

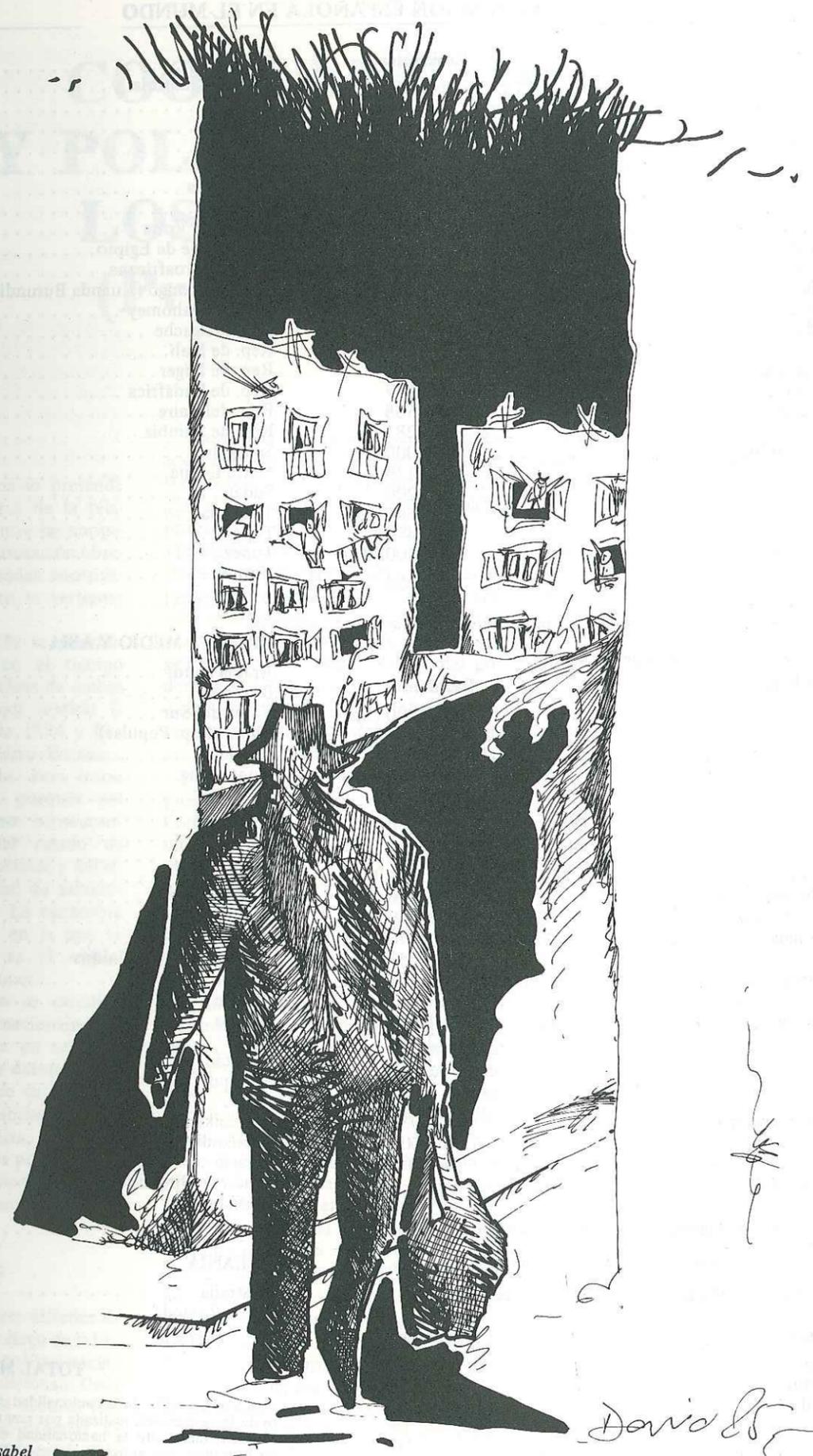
Las becas, en sentido estricto, cubren totalmente los gastos de enseñanza y la manutención, pero también unas ayudas de educación de los hijos mayores de edad. Las primeras son becas "Reina Sofía", para universitarios y de postgrado, y las de Formación Profesional y las de Formación Profesional a Distancia. Las ayudas para los niveles de EGB, FP y de estudios superiores, hay que señalar otra de las más importantes en materia de emigración. Se trata del Convenio con la Comunidad Nacional a Distancia, por fin el acceso a la formación de los emigrantes.

Acceso a la información

La dispersión y complejidad del fenómeno migratorio ha exigido una eficaz acción informativa que permita establecer cauces de comunicación entre la población emigrante y la Administración Pública. En este sentido existen acuerdos de colaboración entre el IEE, Radio Exterior de España y TVE, así como con numerosas emisoras de radio de distintos países, donde existen colectivos de emigrantes. Hay que mencionar el papel de la revista institucional *Caravana*, que edita el propio Instituto y que hace más de 27 años y el boletín de *Noticias de la Emigración* de carácter informativo y documental, así como una serie de publicaciones que abarcan las campañas relacionadas con los temas migratorios específicos. Entre ellas puede ser la vendimia, la emisión de folletos y publicaciones que comprenden temas del retorno, el censo electoral, voto de los emigrantes, etc.

En suma, muy al contrario de lo que con frecuencia se piensa, el emigrante no sólo no se aventura en una aventura personal próxima a la del indio, sino que la realidad de la emigración es una sostenida actividad del Estado y un poderoso movimiento asociativo de los emigrantes que actúa en una voluntad firme y democrática.

Otra cosa son los deseos compartidos, de erradicar de la sociedad las deficiencias y carencias económicas que la hacen



de David Santa Isabel

EUROPA	Residentes
Alemania (R. F.)	173.500
Alemania (R. D. A.)	132
Andorra	15.670
Austria	806
Bélgica	57.500
Bulgaria	17
Checoslovaquia	750
Dinamarca	745
Finlandia	135
Francia	424.700
Grecia	331
Hungría	35
Irlanda	140
Italia	11.106
Luxemburgo	1.600
Noruega	2.147
Países Bajos	22.568
Portugal	7.281
Reino Unido	58.000 (1)
Rumania	139
Suecia	3.200
Suiza	102.600 (2)
Turquía	454
Unión Soviética	1.500 (3)
TOTAL	885.056

- (1) Estimación.
 (2) Incluidos los españoles anuales y con permiso de establecimiento.
 (3) Incluidos soviéticos de origen español.

AMERICA	Residentes
Argentina	515.000 (1)
Bolivia	3.201
Brasil	236.396
Canadá	36.691 (3)
Colombia	19.621
Costa Rica	2.500
Cuba	7.042
Chile	30.000
Ecuador	3.280
El Salvador	606
Estados Unidos	28.399
Guatemala	1.476
Haití	49
Honduras	618
México	31.362
Nicaragua	1.800
Panamá	12.000
Paraguay	3.500
Perú	8.040
Puerto Rico	3.069
Rep. Dominicana	9.030
Uruguay	65.000
Venezuela	297.207 (2)
TOTAL	1.245.957

- (1) Se estima en 900.000 la población española con sus descendientes.
 (2) Se estima en 600.000 la población española con sus descendientes.
 (3) Sin incluir 2.500 embarcados en las flotas bacaladeras.

AFRICA	Residentes
Argelia	1.292
Camerún	400
Costa de Marfil	200
Etiopía	16
Gabón	50
Gambia	2
Ghana	79

Guinea	.....
Guinea Ecuatorial	.....
Kenia	.....
Liberia	.....
Libia	.....
Marruecos	.....
Mauritania	.....
Nigeria	.....
Rep. Alto Volta	.....
Rep. Arabe de Egipto	.....
Rep. Centroafricana	.....
Rep. del Congo (Ruanda Burundi)	.....
Rep. de Dahomey	.....
Rep. Malgache	.....
Rep. de Malí	.....
Rep. de Níger	.....
Rep. de Sudáfrica	.....
Rep. del Zaire	.....
Rep. de Zambia	.....
Senegal	.....
Sierra Leona	.....
Sudán	.....
Tanzania	.....
Togo	.....
Túnez	.....
Uganda	.....

TOTAL.....

ORIENTE MEDIO Y ASIA

Arabia Saudí	.....
Birmania	.....
Corea del Sur	.....
China (Rep. Popular)	.....
Filipinas	.....
Hong-Kong	.....
India	.....
Indonesia	.....
Irak	.....
Irán	.....
Israel	.....
Japón	.....
Jordania	.....
Kuwait	.....
Emiratos Arabes Unidos	.....
Laos	.....
Líbano	.....
Malasia	.....
Nepal	.....
Pakistán	.....
Singapur	.....
Siria	.....
Sri Lanka	.....
Thailandia	.....
Taiwan	.....
Unión de Birmania	.....
Vietnam	.....

TOTAL.....

OCEANIA

Australia	.....
Nueva Zelanda	.....

TOTAL.....

TOTAL MUNDIAL

La adquisición de la nacionalidad del país de acogida de los españoles, realizada por razones de emigración, la conservación de la nacionalidad española o la pérdida de la misma casi automáticamente. En consecuencia, que las cifras de la colectividad española en algunos países de Iberoamérica, no respondan a la realidad.

COOPERATIVAS Y POLITICA SOCIAL. LOS ORIGENES (Primera parte)

Jordi Estivill*

DE RESUMEN

En tres artículos se pretende reflexión acerca de la relación y actual entre las cooperativas de autoorganización obrera y determinadas necesidades políticas sociales en su vertiente pública.

El primer artículo se analizan los paralelos en el tiempo de las ideas de ambas corrientes. En el primer sentido la idea de Pobres de 1834 y Bismarck de hierro Prusiano, el "estar de moda". Para tratar de entender los porqués del momento actual como consecuencia del desgastamiento del estado de bienestar, de la crisis económica y del rechazo de la voluntad de autonomía de los ciudadanos. La economía social, perspectiva en la que se ve la confluencia es el objeto de las consideraciones.

En el tercer artículo se estudian las experiencias internacionales y el marco que subyace en su seno, se da noticia de determinadas experiencias que en el campo de los servicios se están abriendo paso: la cooperativa, para finalizar una visión de las potencialidades y contradicciones que se ven en los momentos actuales.

MOVIMIENTO COOPERATIVISMO

Las necesidades sociales, difíciles de satisfacer, mutantes a lo largo de la historia, el motor de la política social, impulsan y la condicionan. Cada movimiento tiene su peculiar forma de enfrentarse a ellas y tratar de resolverlas. En este sentido, en cada

circunstancia y en cada espacio concreto adquieren mayor importancia unas determinadas vías. Así es posible distinguir el predominio de las redes sociales primarias (familia, vecindad,...) en las sociedades poco complejas (1), la influencia de la Iglesia (2) (Católica y Protestante) en el largo recorrido que lleva a la Revolución Francesa, el incipiente papel —siglo XVI— que se amplía progresivamente —siglo XVII— del poder local (3) y con la constitución y desarrollo de los estados absolutistas, su creciente intervención en el ordenamiento y sujeción de "lo social" (4).

El capitalismo rompe hasta cierto punto con los esquemas anteriores. Con él cristaliza el discurso liberal y una nueva organización económica y social. Miles de hombres y mujeres son arrancados del campo donde persisten las formas tradicionales de cohesión social, ayuda mutua y sistemas productivos de autosupervivencia, y llegan a las nuevas ciudades. En las cuales difícilmente se integran en los mecanismos gremiales de ayudas colectivas, encontrándose sólo con la fuerza de sus brazos. Está naciendo una nueva clase: el proletariado industrial al que se obliga a trabajar y a vivir en condiciones infrahumanas. Cubrir sus necesidades más perentorias le impulsan a adoptar las primeras soluciones de orden colectivo. La enfermedad, los accidentes de trabajo, la vejez, la orfandad y la viudedad junto a un salario de miseria generan las primeras respuestas. Poco a poco y en medio de mil dificultades van surgiendo —siguiendo en algunos casos ejemplo gremial— las primeras sociedades de Socorros Mutuos, las Cajas de Resistencia, las distintas formas populares de prevenirse y asegurarse contra los efectos más trágicos del nuevo orden social.

Con altibajos y de manera diversa para cada país, los trabajadores van siendo capaces de dotarse de asociaciones más o menos defensivas ligadas al mundo fabril. Aparecen las primeras plataformas reivindicativas y las primeras formas de representación y de negociación. Algunos núcleos se consolidan y obtienen algunos avances. A través de estas luchas la idea de que sus intereses son contrarios incluso antagónicos con los de los que alquilan su fuerza de trabajo se abre paso especialmente en el terreno económico y social, menos en el político. Las bases de una cultura obrera, industrial, organizativa se van cimentando.

En el seno de este proceso nacen las cooperativas (5). Los orígenes (6) y las proposiciones de los Pioneros de Rochdale, padres oficiales del cooperativismo, condensan bien la perspectiva de un movimiento que se inicia en la Inglaterra de principios del siglo XIX. En primer lugar, se crean en el clima de ebullición ideológica donde se mezclaban los ideales perfeccionistas del Doctor King, la moral estricta de los evangelistas, las ansias democráticas heredadas de la Revolución Francesa, las ideas y experiencias de R. Owen y en general del llamado socialismo utópico, y vienen marcadas por las vicisitudes del cartismo.

En segundo lugar, significan una respuesta frente a la explotación en el trabajo y en el consumo —aparecen después de unas reivindicaciones salariales desatendidas— y a una posible salida —la de la emigración— que rehusan.

En tercer lugar, implicaban un esfuerzo de autoorganización colectiva —suscripción popular en la ciudad—, comer-

(*) Profesor de Política Social. Escola Universitària de Treball Social de Barcelona.

cial —almacén de productos—, productiva y de construcción de viviendas.

Vale la pena reproducir literalmente las proposiciones adoptadas por unanimidad en 1854 (7):

“La sociedad tiene por misión y objetivo realizar un beneficio pecuniario y mejorar las condiciones domésticas y sociales de sus miembros por medio del ahorro integrado por una libra a fin de poner en práctica los planes siguientes:

— Abrir un almacén para la venta de productos, vestidos, etc.

— Adquirir o edificar un número de casas destinadas a los miembros que deseen ayudarse mutuamente para mejorar sus condiciones domésticas y sociales.

— Empezar la manufactura de productos que la sociedad determinará, con el objetivo de poder dar trabajo a los miembros que se encuentren en paro y a aquellos que están sujetos a repetidas reducciones de sus salarios.

— Con el fin de dar a los miembros de la sociedad más seguridad del bienestar, se comprará o alquilará un trozo de tierra que será cultivada por los que no tengan trabajo o les sea mal remunerado su esfuerzo.

— Así que sea posible, la sociedad procederá con decisión a la organización de las fuerzas de producción, de la distribución, de la educación y las de su propio gobierno; o en otros términos, establecerá una colonia indígena sostenida por ella misma, en la que los intereses estarán unidos. La sociedad ayudará a las otras sociedades cooperativas con el objeto de poder establecer colonias parecidas”.

Más que recoger los principios internos —adhesión libre, un hombre-un voto, interés limitado del capital, retorno en proporción a las compras efectuadas, neutralidad, etc.—, es importante ver cómo los puntos anteriores entran en colisión con la política social de aquella época.

LA LEY DE POBRES DE 1834 Y EL REFORZAMIENTO PAULATINO DEL ESTADO

Una síntesis de las intuiciones y propuestas del movimiento cooperativo Inglés, repetidos y matizados en otros países, podría explicitarse así (8):

— Una defensa del igualitarismo a nivel económico y de los derechos personales y colectivos.

— Una coalición económica en la perspectiva de presión sobre el mercado “libre” de trabajo y de productos.

— Un esfuerzo de autoorganización trabajadora, que reafirma su carácter autónomo y asociativo.

— Una lucha por cubrir las necesidades básicas que se extiende por la educación, la vivienda y que a través de la emancipación plantea una alternativa global del bienestar de las clases populares.

Evidentemente, estos puntos chocan frontalmente con la realidad y las medidas legislativas que se adoptaban en aquellos momentos.

La Ley de 1722 había permitido el desarrollo a gran escala de las “workhouses” donde se “acumulaba” y se asistía a los pobres, y los sistemas “Roundsmen” y “Speenhamland (9) habían introducido la obligación rotatoria para los miembros de la parroquia de asegurar la vivienda a los parados y la subvención comunal en función del número de hijos de los campesinos. Pero, tomando como excusa el que estos sistemas hacían depender a los parados de las autoridades comunales, conducía a un aumento del gasto público comunal para asistir a los pobres y sobre todo siguiendo las indicaciones de Malthus puesto que ello aumentaba la natalidad, se inició un gran debate (10) que culminó con la aprobación de una nueva Ley de Pobres en 1834. En efecto, los mecanismos anteriores atentaban contra la libertad de movimientos de la fuerza de trabajo, contra la idea liberal de individualismo como motor de la economía y según los propios términos de Malthus a la Comisión “eran una prima adicional a la pereza y al vicio” (11).

De esta forma, la nueva ley reafirma el paso obligado por las “workhouses”, reglamenta los subsidios municipales y paradójicamente con las ideas del gobierno liberal, aumenta la presencia del Estado al establecer su dirección y control de las autoridades locales. Así pues, sólo diez años separan al símbolo pionero del asociacionismo obrero y la cristalización legislativa de la intervención del gobierno central. El cual se refuerza con las leyes de 1833 sobre el trabajo de los niños, la de 1847 sobre las diez horas de trabajo y la de 1848 sobre las condiciones sanitarias de las ciudades. Tal como lo dice Johnson: “Bajo los auspicios de los Whig después de 1832 el estado fue progresivamente empleado para disciplinar los capitales individuales y para asegurar las condiciones para la acumulación del capital como conjunto” (12).

Como es de suponer “la alianza entre el radicalismo de la clase media y la democracia de los artesanos se vio some-

tida a crecientes tensiones, tales beneficiarios deben contabilidad entre el desarrollo financiero del mismo en un lismo (paralelo al cooperativismo de obligaciones y adhesión de los radicales a la política anunció la ruptura que se tiende a actuar pre- yecto de Reforma de 1834 sobre los efectos —hacerde- dejó de tener una base causas hubiera sido una Owenismo y la Nueva León difícil de superar—, garan- completaron la ruptura” (las rentas y legitimando una

No es de extrañar que en frente a los que mayor las dos ramas del movimiento estaban llevando a término. cooperativismo y sindical algunos autores (16) no lo con recelo, con profunda, el paso del viejo sistema e incluso se opusieron clara a los pobres, a los incipientes medidas sociales de los dismos de la Seguridad Social, nos y que intentasen resolutamente ligado con las expresamente los problemas de tanizadas de los trabajadores aquejaban a sus miembros duración del Estado-nación. de Inglaterra tuvieron qdos elementos confluyen más los derechos de asociación se pasa de un sistema a ros obtuvieran el derecho por ejemplo, el seguro contra 1867 y 1885, que se extenían de trabajo se aprueba en cia de que también se pu (1884), Reino Unido (1887), progresos a través de la vid (1898), Italia (1898). Y al re- ro también que “evitar la y las preocupaciones de l volviere una actividad eco racional (orientada hacia (14), para que se volvie hacia finales del siglo XI Ley de Pobres.

BISMARCK Y LOS SEGUROS

Tampoco es un azar que la sencillez y aún desarrollo de las otros autores (15) son los en comunidades comple política social contemporánea con elevados niveles de en la Alemania Bismark incorporación tecnológica, intrin del siglo XIX. En 1883 se sistemas informativos, po- mera ley de Seguro Obligatorio, etc. la enfermedad, en 1884 L. López, M. L. Gillard: “Le de Seguro contra los accidentes social d’hier à demain”. bajo, en 1889 la primera Recherches Sociologiques sobre la invalidez en el Bruselas, 1982. vejez. Unos pocos años alander, W. A.: “Introduc- bre de 1878, el mismo to social welfare”. Nueva prohibido la libertad de Prentice Hall, 1961 (Cap. reunión e imprenta al socialista. Es decir que res como Achille Ardigó de- una versión moderna del estado del bienestar se sitúan val entre la policía de estado del bienestar se sitúan policía de la salud. Pero amente en la constitución de rasgos distintivos que estados modernos: “Introdu- señalar: all’analisi sociologica del

— La finalidad última e ayudar a los pobres en en M. La Rosa, E. Minardi, gencia, sino de preventi ontanari: “I servizi sociali con medidas institucionales, Ed. Franco Angeli. Milán, determinadas rentas. (págs. 43 a 46).

— El objeto de la atea trata de describir la historia pasando de los niños y las cooperativismo sino simple- trabajadores masculinos in de centrar la atención sobre características de sus orígenes

— Establece un proces

vés como es el caso de Canadá (1927).

En el caso de Alemania, aparte de las razones coyunturales de apertura hacia el “Zentrum” de inspiración católico-popular, Bismark debe consolidar un estado y un imperio surgido en 1871 de las victorias militares, a partir de una Monarquía más o menos constitucional que se apoya sobre la nobleza agraria y que se estructura sobre una disciplina burocracia. Frente a la tradición de leyes laborales más propias de los países con burguesías industriales dominantes prefiere, como otras Monarquías Constitucionales (Austria, Dinamarca, Suecia), legitimar al estado y limitar las aspiraciones revolucionarias del movimiento socialdemócrata alemán a través de los seguros sociales. Lo que tampoco era ajeno a las tradiciones centralistas de algunos sectores socialistas como Lassalle (17). Tampoco se oponían a esta visión los llamados “socialistas de cátedra” que en 1873 fundaban la Sociedad

en los puntos que entran en relación con la política social.

- (6) Para los antecedentes véase la magistral obra de E. P. Thompson: “La formación histórica de la clase obrera”. Ed. Laia. Barcelona, 1977 (cap. 16).
- (7) Puntos recogidos por G. J. Holyoake: “Historia dels “equitables pionners” de Rochdale”. Barcelona. Fundació Roca i Galès, 1982. Reedición del mismo libro publicado en 1937 en Barcelona.
- (8) Para una explicación más detallada de estos principios en su relación con el sindicalismo ver: J. Estivill: “Principis del cooperativisme i del sindicalisme” en “Cooperatives i Sindicats davant la crisi”. Centre d’Estudis Socials i Fundació Roca i Galès, Barcelona, 1984.
- (9) S. y B. Welb: “English Poor Law History”. Ed. Longmans. Londres, 1927.
- (10) M. Blang: “The myth of the Old Poor Law and the making of the new” en M. W. Flinsh, T. C. Smont: “Essays in social history”. Clarendon Press. Oxford, 1974 (págs. 123 a 153), intenta comprobar los efectos económicos de estas leyes.
- (11) Palabras referenciadas en V. George: “Social Security and Society”. Londres, 1973.
- (12) R. Johnson: “Really useful knowledge: radical education and working classe culture, 1790-1848”, en

para el Estudio de la Política Social y que tal como dice Cole: “el socialismo de cátedra también contribuyó a reforzar las críticas contra el capitalismo del “laissez-faire” y al mismo tiempo dio una ayuda intelectual poderosa a la política de Bismark de Seguro Social Obligatorio” (18). El cual por otras razones no prohibió las importantes Sociedades Mutuales Alemanas, comprendiendo las posibles divergencias entre los sectores más moderados. Pero ésta ya es otra historia.

En cualquier caso, a través de dos momentos críticos, nacimiento de las cooperativas y ley de Pobres en Inglaterra, primeros seguros sociales en Alemania, se ha podido observar cómo la política social responde de dos formas distintas pero convergentes a la constitución de un contrapoder integrado por las formas de organización autónomas de las que se dotan los trabajadores para intentar resolver sus necesidades.

J. Clarke, Ch. Critcher y R. Johnson: “Working Class Culture”. Hutchinson University Library. Londres, 1979 (pág. 86).

- (13) G. S. Jones: “Cultura y política obrera en Londres, 1870-1900”. Revista En Teoría n.º 8-9. Madrid, octubre 1981-marzo 1982 (pág. 40).
- (14) G. V. Rimlinger: “Welfare policy and industrialization in Europe, America and Russia”. Ed. J. Wiley. Nueva York, 1971 (pág. 337).
- (15) Peter Flora, Jens Alber: “Sviluppo dei “Welfare State” e processi di modernizzazione e democratizzazione nell’Europa Occidentale en P. Flora, A. J. Heidenheimer: “Lo sviluppo del welfare state in Europe e in America”. Ed. Il Mulino. Bolonia, 1983 (pág. 55).
- (16) Un ejemplo de los que lo ignoran J. Fournier, N. Questiaux “Traité du social”. Ed. Dalloz. París, 1980, y uno de los que lo recuerdan V. Accattatis: “Istituzioni e lotta di classe”. Ed. Feltrinelli. Milán, 1976.
- (17) Este líder del movimiento obrero alemán en una conferencia en 1862 declaraba que la finalidad del estado era “llevar al ser humano a su máximo desarrollo, en otros términos realizar el destino del hombre y de la cultura.
- (18) G. D. H. Cole: “Historia del pensamiento socialista”. Ed. F. C. E. Méjico, 1958. II vol. (pág. 242).

SEMINARIO DE FICHA E INFORME SOCIAL

DOCUMENTACION BASICA PARA EL TRABAJO SOCIAL EN LA ACTUALIDAD

INTRODUCCION

A partir del año 1976 se producen cambios cualitativos en la sociedad española, cambios que van a condicionar la dinámica de trabajo de los AA. SS.

Tras el referéndum constitucional, el derecho al bienestar social de todos los ciudadanos goza de un marco de garantías que va a exigir la implementación de los servicios sociales en sentido restringido, en función de la consolidación de una sociedad democrática de hecho y de derecho.

Muchos profesionales con inquietudes por conseguir un cambio en su dinámica de trabajo y con una visión clara de la profesión, intentaron trabajar según lo hacen los países democráticos europeos; este intento difícilmente pudo verse consolidado aunque ya se perfilaba el nuevo estilo de trabajo a seguir. El volumen "Introducción al Bienestar Social" es un claro ejemplo de ello, situándonos en unas nuevas coordenadas que van a exigir nuevas formas, nuevos estilos, nuevas técnicas y también nuevos instrumentos de trabajo.

La inquietud profesional va a encontrar un camino para su satisfacción del trabajo paliativo, focalista y puramente asistencial, se va a pasar a un trabajo coordinado, interdisciplinar y globalizador.

Con el Estado de las Autonomías se realizan investigaciones previas para el establecimiento de los Servicios Sociales, se censan los minusválidos, se estudian las situaciones protagonizadas por la tercera edad, se establecen las ayudas domiciliarias, etc.

Aún no podemos decir que tengamos unos servicios sociales a nivel de países desarrollados, pues estamos en plena evolución, no obstante hay que reconocer el gran esfuerzo que el Gobierno del Estado como los Entes Autonómicos están realizando para el establecimiento de una red de Servicios Sociales que satisfaga las necesidades de todos los ciudadanos. Hacemos especial hincapié en el matiz preventivo que impregna a los Servicios Sociales de Atención Primaria, de Base, Centros Polivalentes, etc. Los programas de Bienestar Social, tan amplios como las necesidades sentidas por los ciudadanos, a partir de la

María J. Rejón

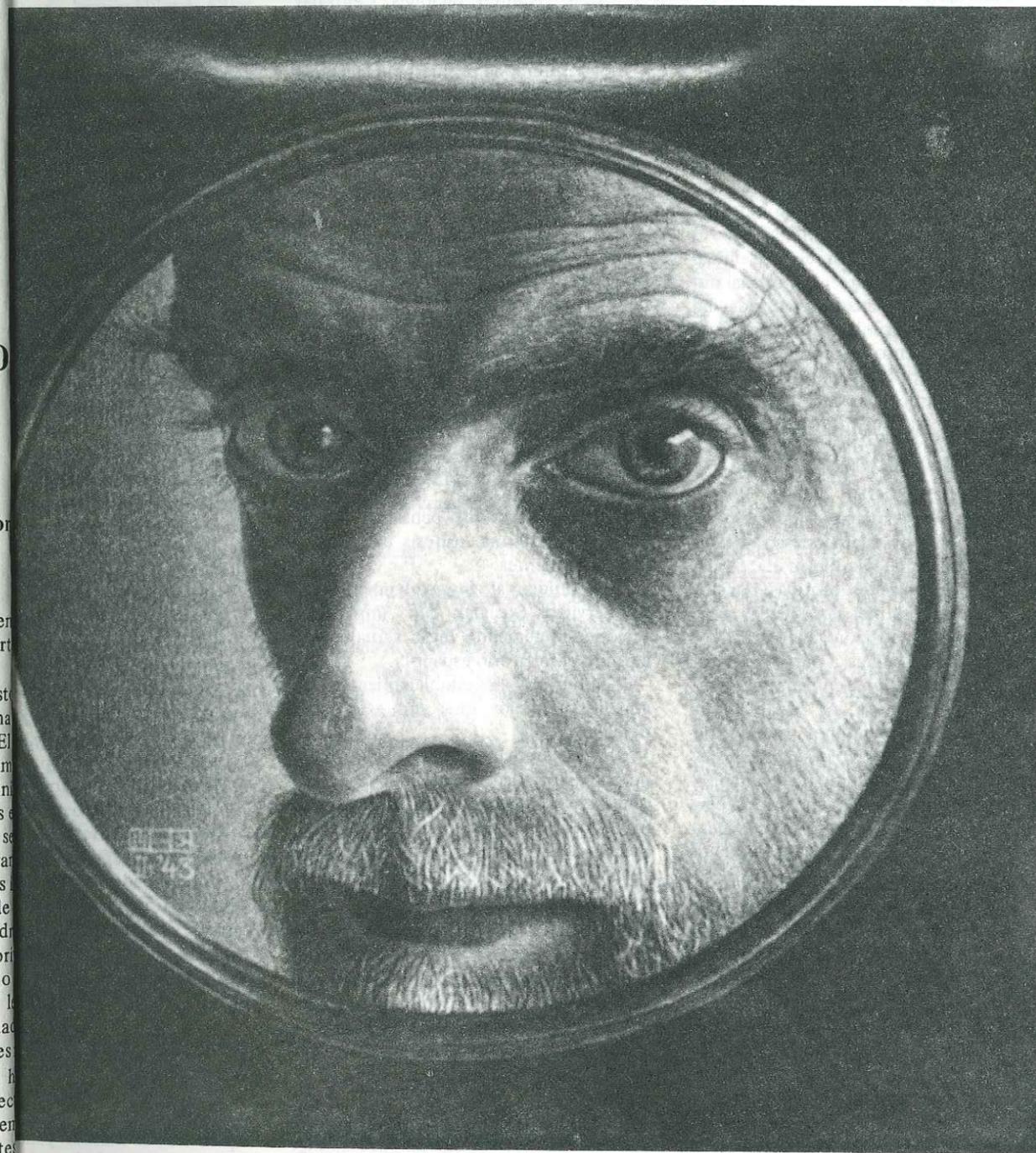
comarcalización se preterirán a los rincones más apartados del territorio español.

Con todo lo expuesto más que evidenciar una necesidad para el Trabajo Social. El proceso burocrático se complica al implementar servicios cuya administración a realizar desde distintas administraciones pluralidad en cuanto a sus características complica el engranaje de tal manera que nos encontramos Si no salimos al paso de esta realidad ofreciendo a las administraciones tanto públicas como privadas instrumentos de trabajo que agilicen el proceso burocrático, logrando mayor rapidez y operatividad ante los desbordados por múltiples causas.

El Consejo General de Asistentes Sociales con esta necesidad convocó a los colegios profesionales en diferentes ocasiones, opiniones, aportando respuestas a la situación.

La Vocalía de Trabajo Social del Consejo General de Asistentes Sociales comprometió de la elaboración de un modelo de fichas e informes para la informatización.

(*)Vocal de Trabajo Social del Consejo General de Asistentes Sociales.



compromiso supuso un análisis valorativo de posibles actividades a realizar desde este Consejo General, llegando a la conclusión de la urgencia en la elaboración de los documentos anteriormente citados.

Al estrenar Servicios Sociales estrenamos formas y modos de trabajo, así como elementos nuevos a incorporar al quehacer profesional.

La elaboración de los medios de informes y fichas sociales ha sido considerada como prioritaria por este Consejo General, y la respuesta no se ha hecho esperar.

ANTECEDENTES

La idea de realización de un seminario Ficha-Informe surge como una respuesta a una necesidad evidenciada. La época actual exige la informatización. En algún momento las administraciones viéndose desbordadas por la complejidad de la burocracia, decidirían la elaboración de estos instrumentos para ser informatizados. Corremos el riesgo de que alguien, que puede que no seamos los profesionales del Trabajo Social, suministre los elementos informatizables, con el consiguiente riesgo que supone el que no se reflejen de forma cabal las necesidades sentidas por los ciudadanos de a pie, necesidades que, por otra parte, nos son tan cercanas y tenemos tan asumidas a partir de nuestro trabajo profesional junto a los usuarios de los servicios. Al llegar a esta conclusión comprendimos que nadie mejor que aquellos colegas con experiencia en documentación podrían aportar los elementos necesarios para la elaboración de la ficha e informe sociales. En este estado de cosas aparece el eterno problema: los costos. La Vocalía de Trabajo Social no está en disposición de asumirlos, ocurriendo lo mismo con el Consejo General.

La firma de un programa-convenio con la Dirección General de Acción Social viene a solucionar el problema.

Esta ha sido a grandes rasgos la exposición de la gestación del Seminario del que hoy damos cuenta a nuestros lectores.

SINTESIS DE LAS MOTIVACIONES QUE NOS INDUJERON A LA REALIZACION DEL TRABAJO

La disparidad y heterogeneidad observadas en estos documentos ha influi-

do poderosamente en la decisión adoptada. Hemos podido constatar:

- Un considerable retraso en cuanto a la concesión de prestaciones y servicios;
- una imagen distorsionada de los trabajadores sociales, tanto a nivel de las Administraciones Centrales como Autonómicas y Locales, y
- una deficiente información que da por resultado la respuesta inadecuada de las situaciones-problema atendidas.

SECTORES DE POBLACION A LOS QUE VA DIRIGIDO EL TRABAJO

- El colectivo profesional que va a hacer uso de estos instrumentos de trabajo en el desempeño de la profesión.
- Los usuarios de los servicios, beneficiados en cuanto a rapidez y calidad.
- Las administraciones, instituciones o entidades a las que va dirigido el informe. Se les va a facilitar una información adecuada tanto por su veracidad y transparencia como por su fácil manipulación.

Los objetivos que pensamos alcanzar, haciendo una síntesis exhaustiva, son los siguientes:

- Dar fluidez al desenvolvimiento de los Servicios Sociales, cuya implementación está teniendo lugar actualmente en todo el territorio español.
- Coadyuvar al establecimiento de aquellos servicios que aún están por detectar.
- Dar coherencia a la acción profesional mediante la aunación de criterios que van a repercutir en una imagen profesional de acuerdo con la situación actual de la profesión, según imperativos sociales.

DINAMICA DEL SEMINARIO

Durante los días 22 al 26 del pasado mes de octubre tuvo lugar, en la sede del Consejo General, un Seminario sobre elaboración de fichas e informes sociales.

OBJETIVOS DEL SEMINARIO

Establecer conceptos unificados y criterios homogéneos para la elaboración de estos instrumentos de trabajo: definición, objetivos, contenidos y utilización.

Elaborar un modelo de informe y ficha sociales cara a la informatización. Al término del Seminario se elabo-

raría una Memoria del misro de entrevistas. zaría un muestreo a final de seguimiento. el resultado del trabajo. liente familiar.

ORGANIZACION DEL SEMINARIO

Se establece una convocatoria de los modelos de ficha para invitar a la participación a los profesionales colegiados que modificables tras un período y posean los adecuados que durará el tiempo tal que llegará a conclusiones al respecto. sta llegar a conclusiones para dicha transformación.

Las bases de la convocatoria en el mes de septiembre realizado tiene un aspecto Colegios y Escuelas de Tmos olvidar, la utilización así como a los colegios y s instrumentos de trabajo nismos para su difusión. os al objeto de conseguir

Se puso un especial interés servicios para los ciudadanos con las distintas ción, información, prestación Autónomas a fin de que trabajo más racionalizado presentadas el mayor número nales y un conocimiento de ellas. de los recursos sociales y n a las necesidades reales.

SELECCION DE LOS PARTICIPANTES GENERALES

La selección se hizo a continuación los objetivos de curriculum vitae, calidad que se pretenden con la y proyecto de trabajo p de los modelos de ficha cha selección fue realizada se proponen.

do compuesto por los miembros de la Junta Permanente, la voz de los instrumentos de Social y la responsable de

Se cubrieron trece plazas la tarea profesional cuantitativamente basándose criterios expresados, un p de mayor fiabilidad. directamente por la Dirección de Acción Social y la voz a un conocimiento más Social sin beca por sus causas y efectos en relación de la Junta de dades sociales y a la comisión Consejo General, que p la validez de los recursos mente aportando documentos necesidades.

Los ponentes estuvieron cincuenta mil pesetas. S ESPECIFICOS

Estuvieron representadas A INFORME Y FICHA tes Comunidades Autónomas igualmente los objetivos Cataluña, Galicia, Madrid, e se pretenden: Vizcaya, País Vasco y Valencia.

RESULTADOS DEL SEMINARIO

El trabajo realizado ha sido de los problemas individuales a la Ficha e Informe sociales desde criterios grupal, institucional y coar una información común imperativos de método y t

En la actualidad poder una correcta coordinación que los documentos básicos, instituciones o entidades social utilizados común públicas como privadas, colectivo profesional son: le recursos o servicios

1. Ficha Social.
2. Informe Social. desigualdades en la presencia de
3. Ficha de identificación de personas o servicios sociales.
4. Historia Social. un correcto seguimiento

de los problemas planteados en los servicios hasta la solución de los mismos.

8. Racionalizar la aplicación de recursos y servicios.

9. Facilitar el conocimiento de las dificultades o necesidades del usuario en la derivación de la demanda.

OBJETIVOS ESPECIFICOS DIFERENCIALES

Ficha Social

1. Conocimiento del perfil sociodemográfico de la población que accede a los servicios sociales.

2. Detección de los problemas presentados y tipos de solicitud.

3. Utilización de los recursos existentes e identificación de los no existentes.

4. Establecer la media de tiempo de duración de los casos atendidos.

5. Establecer los indicadores de actividad profesional de los asistentes sociales.

6. Aportar fuentes de datos para la realización de informes sociales.

7. Practicar el análisis de los datos y elaborar programas.

Informe Social

1. Dar a conocer la existencia y características de una situación social determinada con el propósito de paliarla o modificarla.

2. Aportar información para dictamen interprofesional.

3. Obtener recursos sociales ya establecidos.

4. Promover recursos sociales.

5. Facilitar información a otro profesional de Trabajo Social.

DOS INSTRUMENTOS BASICOS DE DOCUMENTACION EN TRABAJO SOCIAL: INFORME Y FICHA. CONCEPTO Y DESARROLLO

1. Informe Social: Definición.

Síntesis explicativa respecto a una situación dada que emite el Trabajador Social como resultado del estudio, valoración y dictamen para el logro de un objetivo determinado.

2. Cualidades técnicas del Informe.

- Fiabilidad de los datos.
- Precisión de los términos.
- Claridad expositiva.
- Argumentación didáctica.

3. Contenido del Informe

El modelo que se propone pretende recoger ampliamente los apartados más generales y comunes que debe contemplar este instrumento de trabajo.

Según el objetivo concreto del informe, el profesional deberá seleccionar los ítems o apartados adecuados a cada situación.

A tener en cuenta que el instrumento de recogida de datos es el modelo de ficha que proponemos.

Ambos documentos, cuando tocaba a su fin el trabajo, fueron examinados por un técnico en Informática, que tuvo palabras de elogio a la tarea realizada, pronunciándose técnicamente diciendo que la Ficha era propicia para la informatización, ya que esta supone un banco de datos dispuesto para su uso.

Respecto al informe no concibe la informatización, ya que sería trabajar doblemente sobre el mismo tema y habría coincidencia en los resultados.

EL CONSEJO GENERAL ANTE LOS RESULTADOS OBTENIDOS

Este Consejo pretende hacer un seguimiento de ambos documentos. Del Seminario surgió la Comisión que se encargaría de realizar el seguimiento, que comunicará con los ponentes para que se pronuncien y aporten los conceptos que crean oportunos, mediante examen de la memoria provisional.

Se pretende verificar los documentos mediante su utilización sectorizada. La verificación del producto final del trabajo conlleva unos costos que requieren ayuda económica exterior, cuestión ésta que está por decidir en un futuro próximo.

Creemos que el trabajo realizado es lo suficientemente válido como para que podamos sentirnos satisfechos y para dar por bien empleados el trabajo y los costos invertidos.

Las tareas de investigación, reciclaje y sintonía con la realidad social en estos momentos de crisis tanto social como cultural y económica, es tarea de todos; justamente por las dificultades existentes nuestra labor se hace más necesaria al tiempo que ardua y difícil. La realización de un trabajo social en circunstancias difíciles debe constituir el desafío al estilo, a la forma y, en una palabra, a la metodología profesional. Si algo tenemos claro es que en este momento en que se propician los Servicios Sociales, el estilo del trabajo dentro de los cánones científicos va a posibilitar nuevos cauces profesionales para el futuro.

SEMINARIO DE HISTORIA DE LA ACCION SOCIAL EN ESPAÑA

Juan Curras Gutiérrez

Dentro de las actividades desarrolladas a lo largo del año 1984 por el Consejo General en el área de estudios teóricos e investigaciones, se enmarca un programa de trabajo, financiado por la Dirección General de Acción Social, conducente a la realización de una exposición monográfica que recoja la historia de la beneficencia, la asistencia social y la acción social en nuestro país.

Entre las actividades que se vienen llevando a cabo en la preparación de dicho trabajo, se realizó los días 3, 4 y 5 de diciembre de 1984, en la sede del Consejo General, un Seminario bajo el tema "Historia de la Acción Social en España", con la participación de destacados expertos en dicha materia, los cuales constituían una cuidadosa selección de los más prestigiosos investigadores e historiadores de este campo científico que en nuestro país no ha tenido una especial atención. Quizás por esto sea de resaltar que era ésta la primera oportunidad en que se ofrecía un foro de encuentro a los investigadores de esta materia para tratar este tema de forma monográfica desde el Congreso de Beneficencia del año 29 en Barcelona con motivo de la Exposición Universal.

Los objetivos que se fijaron para el Seminario fueron:

- Exponer el estado de la cuestión en el terreno del conocimiento histórico, tanto en España como en el resto de Europa.
- Elaborar las pautas históricas básicas que se han de seguir de cara al montaje de una exposición monográfica sobre el tema.
- Apuntar, en función de los debates y conclusiones del Seminario, cual había de ser la dirección de investigaciones futuras sobre el tema. El Seminario dividió su análisis en

los siguientes bloques: a) Antiguo Régimen. b) Régimen liberal. c) Franquismo y época actual.

Cada bloque fue canalizando en primer lugar por los ponentes del mismo con la presentación de las ponencias expresamente encargadas, a la que siguió una discusión conjunta de todos los participantes para lograr una síntesis que fue ampliada en las sesiones de síntesis final con lo que se cerró el Seminario.

El desarrollo de las sesiones del Seminario cumplió, en principio, los objetivos que previamente se habían trazado, lo cual no quiere decir que se haya llegado a elaborar una exhaustiva exposición de lo que la asistencia social ha sido en la Historia de España: el objetivo no ha sido, ni podía serlo, el conocimiento absoluto del tema. Dicho conocimiento, por otra parte, está aún por hacerse en gran medida, y las mismas ponencias presentadas, así como las discusiones posteriores, lo han puesto en evidencia: existen todavía muchas lagunas y faltan muchos estudios monográficos, amplios y pormenorizados, que forzosamente necesitarían para cubrirse un período de varios años.

Pero aunque no se haya realizado una exhaustiva y total aproximación al tema, creemos que el Seminario ha cumplido varias e importantes funciones entre las que destacaríamos:

a) De una parte, el haber dejado constancia de los huecos de conocimiento existentes, así como del estado aproximado de la cuestión en orden al conocimiento e investigación históricas.

b) Haber sido el marco de una discusión, suficientemente amplia, entre los estudiosos y especialistas de diversas épocas y aspectos de la historia asistencial española. Esta discusión ha permitido matizar algunos campos que, sepa-

rados del conjunto, aparecen sólo parcialmente iluminados. Ha sido posible, asimismo, el trazado de una línea evolutiva bastante clara en sus puntos esenciales.

Es decir, gran parte de las discusiones habidas, tras la presentación de las ponencias y su posterior estudio, ha dibujado una línea que puede muy bien servir de base para futuras y necesarias investigaciones.

c) El hecho de haber trabajado con un guión común de partida han hecho posible en gran medida lo anterior permitiendo, a la par, que se dialogara entre especialistas de diferentes épocas y aspectos, sobre la base de un esquema de búsqueda común.

d) La participación de personas que no pertenecen estrictamente al campo profesional de la historia (es el caso, por ejemplo, de la ponencia sobre la beneficencia privada y el análisis de Cáritas española) o que aún perteneciendo al mismo, han participado en el Seminario en tanto que personas que se hallan o se han hallado, en contacto directo con aquello de que hablan, ha enriquecido las discusiones logrando que estas no se hayan quedado en un terreno puramente erudito y anclado en el pasado, sino concibiendo la historia como iluminación y ayuda para el presente (cosa que, por otra parte, siempre debiera ser así).

De cualquier modo, es preciso también hacer un juicio crítico en la medida en que en la realización del Seminario ha habido lagunas. Involuntarias y en gran parte irremediables, es obvio, pero reales.

Estas lagunas han sido debidas, en su mayor parte, al hecho de que muchos de los estudios están aún "en mantillas", o necesitan todavía un tiempo para redondearse lo suficiente como para

constituir aportaciones globalmente válidas. Pero ha habido también lagunas parciales en la medida en que han existido aspectos que hubieran debido ser abordados de forma más monográfica quizás, y no ha podido hacerse en un planteamiento tan global como el caso del Seminario. (Pensamos, por ejemplo, en las lagunas sobre la labor asistencial de la Sección Femenina, en la importancia que tiene la creación y oficialización de las Escuelas de Asistentes Sociales, el análisis de otras instituciones benéfico-privadas, como puede ser el caso de la Cruz Roja o el más detallado análisis de las Casas de Socorro o de las igualas médicas en zonas rurales).

Ha habido también, si bien en muy mínima medida, el hecho de que no todas las ponencias presentadas han podido ajustarse de forma estricta al guión previamente marcado: y ello por el simple hecho de que, en algunos casos, se carece de datos para contestar completamente al mismo, bien porque, en otros —como es el caso de las comunicaciones— lo que se ha pedido es un aspecto parcial y ejemplar del funcionamiento de una determinada área del país, que puede resultar ilustrativa, con las consecuentes diferencias de lo que sucede en el resto: es el caso del Madrid de principios de siglo, analizado por M. Krause.

Queda finalmente por señalar el hecho de que la bibliografía que se cita a pie de página en las diferentes ponencias resulta interesante e ilustrativa, pero falta una aportación bibliográfica de síntesis que aborde la bibliografía de consulta básica sobre el tema. (Laguna ésta en la que se está trabajando actualmente para cubrir).

El resultado de las sesiones de trabajo, así como las ponencias presentadas, serán objeto de una publicación, ahora en prensa, que el Consejo General dará luz próximamente y que puede ser de gran interés y utilidad para el colectivo profesional de los trabajadores sociales.

(*) Asistente Social.

puesto que puede ayudar a cubrir la tremenda laguna existente en estos momentos sobre bibliografía que aborde este tema de una forma global y a rellenar las carencias que en los planes de estudios de nuestras escuelas han exis-

tido sobre la historia de la beneficencia y la asistencia social y sobre nuestra misma profesión, generalmente despa- chado con un simple tema más o menos riguroso dentro de la asignatura de Metodología de Trabajo Social.

RELACION DE PARTICIPANTES Y PONENCIAS

Primera parte: El Antiguo Régimen

- CARMEN LOPEZ ALONSO. "La acción social medieval como precedente".
- JOSE IGNACIO CARMONA GARCIA. "Asistencia social en la España de los Austrias".
- PEDRO TRINIDAD FERNANDEZ. "Asistencia y previsión social en el siglo XVIII".

Segunda parte: El Régimen Liberal

- FERNANDO ALVAREZ URIA. "Los visitadores del pobre. Caridad, economía social y asistencia en la España del siglo XIX".
- M. ESTHER MARTINEZ QUINTERO. "Entre la previsión y la beneficencia. El primer tercio del siglo XX y las primeras soluciones al problema de la vejez".
- MARIANE KRAUSE (Comunicación). "La beneficencia privada en el Madrid de principios de siglo".
- J. ALVAREZ JUNCO y M. PEREZ LEDESMA. "La Comisión de Reformas Sociales: intentos y realizaciones".
- FELICIANO MONTERO. "Catolicismo y Reforma Social en España". (Comunicación).
- ESTEBAN RODRIGUEZ. "Medicina y Acción Social en el primer tercio del siglo XIX".
- JOSEFINA CUESTA-BUSTILLO. "Evolución de la previsión social en el primer tercio del siglo XX. La Previsión social española en los años veinte".

Tercera parte: Franquismo y postfranquismo

- JOSE GABRIEL PERDOMO CEJUDO. "Asistencia social y beneficencia: evolución, situación actual y perspectivas".
- LUIS ALBERTI LOPEZ. "La asistencia sanitaria en la previsión social: evolución y situación actual". Descanso.
- ESPERANZA LINARES MARQUEZ. "Evolución de la asistencia social desde una institución privada". (Cáritas).
- PEDRO BENJUMEA PINO. "El desempleo: del socorro a la prestación. Cronología legislativa y análisis de la realidad asistencial".
- TOMAS CALVO BUEZAS (Comunicación). "La Protección Social de las minorías marginales".

ASISTENCIA Y PREVISION SOCIAL EN EL SIGLO XVIII

El siglo XVIII es un período de la historia europea de grandes cambios que transforma la estructura política y económica de la sociedad del antiguo régimen. En España se inicia con una nueva dinastía, después de la Guerra de Sucesión, que coloca a un Borbón en la cabeza del Estado. Con Felipe V comienza el proceso, continuado por sus sucesores, de racionalización y reorganización de la Administración tendente a centralizar la toma de decisiones y a ampliar el campo de acción del Estado: se reorganiza el espacio nacional con nuevas divisiones provinciales, se reforma la Administración local, se reordena el Ejército, se crea una red de vías radiales de comunicación con su centro en Madrid y se centraliza la Administración. El Estado en su conjunto amplía sus ámbitos de actuación y de control sobre la vida social, política y económica de la nación.

La reordenación del gobierno interior va dirigida a intervenir más intensa y minuciosamente en todas las facetas de la vida social. Funciones que hasta el siglo XVIII eran marginales en los intereses del Estado se transforman en cuestiones que atañen a las bases de su estructura. La asistencia y la previsión social que tradicionalmente había estado monopolizada por la Iglesia o bien por instituciones que dependían de ella, a lo largo del siglo XVIII pasará a depender del Estado o de iniciativas privadas amparadas por los poderes públicos. Para que se diera este viraje fue necesario un cambio de mentalidad de la visión de la pobreza y que la economía mirara a la población como un nuevo valor.

El mundo de la pobreza y su asistencia es objeto de especial interés por los gobiernos ilustrados. Su ordenamiento es para éstos una cuestión de policía,

entendiendo este concepto no sólo en el sentido represivo que hoy tiene, sino que englobaba todo aquello relacionado con el bienestar de las poblaciones y con lo que contribuye a aumentar el poder de la nación (1). Según los economistas ilustrados un Estado rico es aquél que tiene abundante población, pero que está compuesta de elementos útiles y laboriosos, que sean activos y que trabajen. La política social ilustrada está encaminada a introducir a todos sus elementos en el sistema productivo.

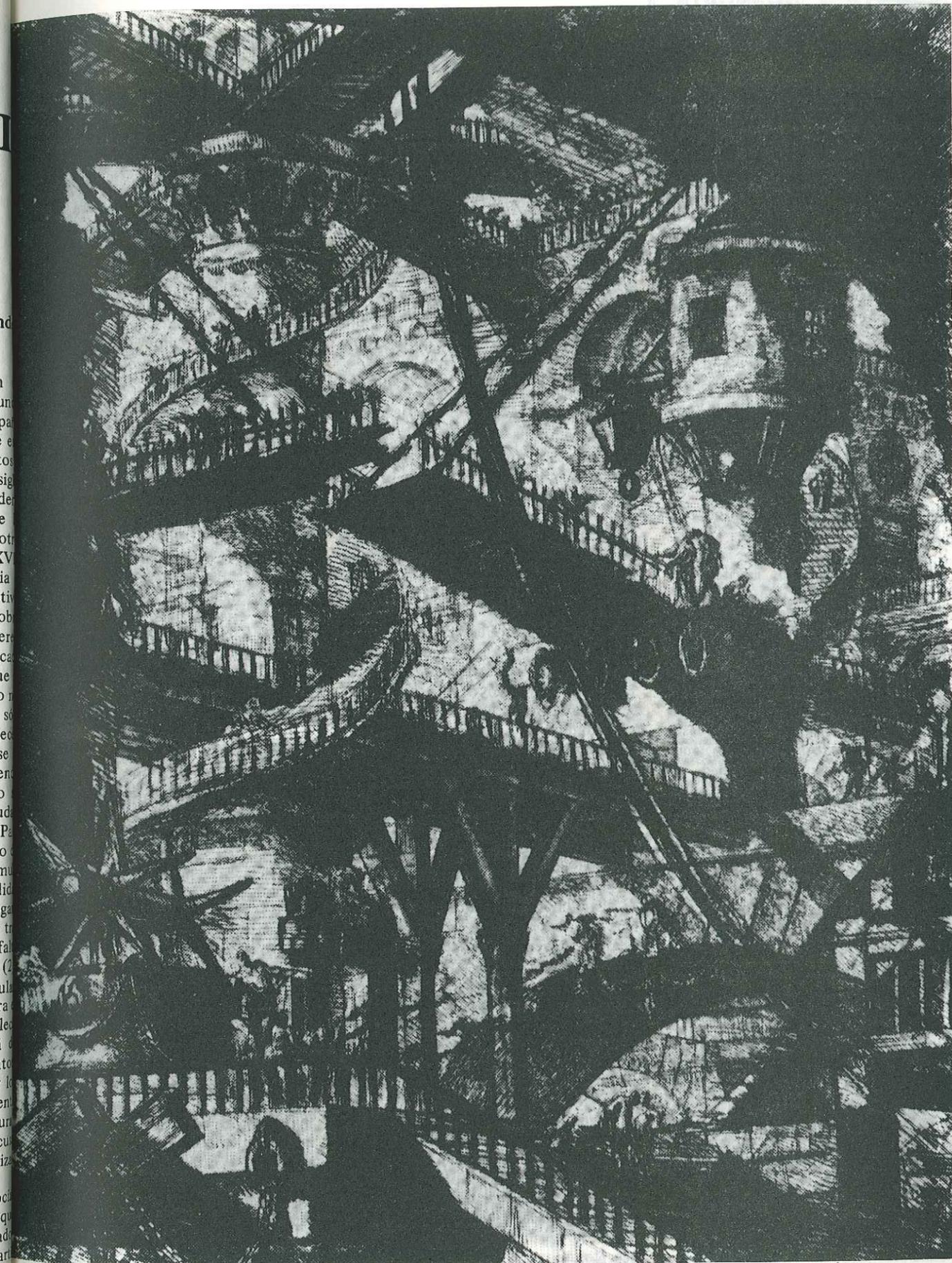
Hasta el siglo XVIII, todavía en España, bajo los harapos de los miserables se veía la imagen de Jesucristo que pedía limosna. Detrás del pobre podía encontrarse su mirada que acusaba y reprochaba a los hombres un egoísmo y falta de caridad. El pobre formaba parte de un mundo rígidamente jerarquizado en el que cumplía una función casi religiosa: él ponía a prueba al rico y éste con su buena acción contribuía a su salvación eterna. La asistencia social se canalizaba, por tanto, a través de la Iglesia, que acaparaba parte de la riqueza nacional, y de las donaciones y limosnas particulares. Las ayudas se repartían sin preguntar de quién era la mano que las recibía, pues la caridad era una obligación desinteresada de todo cristiano.

Desde el Renacimiento ese Dios invisible que se escondía en cada indigente fue paulatinamente sacado y separado de la imagen del pobre. Este fue perdiendo la aureola mística de que había estado rodeado. Así pasó de ser la conciencia de los creyentes a ser un peligro social y una pesada carga para el Estado. Este cambio de mentalidad se produce durante los siglos XVI y XVII, especialmente en los países protestantes con incipiente desarrollo capitalista, en los que la pobreza y su asistencia se

secularizan y se transforma en problema político que atañe fundamentalmente al Estado. En España hasta el siglo XVIII, no se produce el cambio aunque no falten proyectos abundante legislación durante los siglos XVI y XVII que se plantean la ordenación general de la pobreza desde las mismas perspectivas que en otros países europeos. Es en el siglo XVIII cuando la pobreza y su asistencia aborda desde el Estado y con objetivos más ambiciosos. El mundo de la pobreza deja de ser ese conjunto indiferenciado y homogéneo para ser clasificado en virtud de un nuevo criterio que reduce básicamente a la capacidad, o de poder trabajar, de este modo sólo serán dignos de ayuda los que padezcan alguna tara que les impide ganarse el sustento, o bien, aquellos que, siendo ciudadanos honrados, han perdido su habitual medio de vida, como las viudas, huérfanos o jornaleros en paro. Para el resto, que englobaría el conjunto de la población que vagabundea y simula dolencias, el Estado tomará medidas legales encaminadas a reprimir la vagancia para apropiarse de su fuerza de trabajo y destinarla allí donde más falta hace: el ejército y obras públicas (2). Al resto de los pobres que no simulan ninguna astucia y son incapaces para el trabajo se les encerrará en establecimientos en los que se les tratará a cambio sus hábitos y comportamiento. La caridad indiscreta de la Iglesia y las limosnas particulares, que no tienen en cuenta la calidad del pobre, es objeto de duras críticas por los ilustrados. Se les acusa de fomentar la mendicidad al garantizar el sustento a los pobres.

La asistencia y la previsión social (pósitos y cofradías) son cuestiones que atañen fundamentalmente al Estado aunque se pida a la Iglesia y a los part

Pedro Trinidad Fernández



Gianbattista Piranesi

culares que sigan financiando las instituciones existentes o de nueva creación.

El pobre no sólo es una carga para la economía, sino también es un peligro que atenta contra la estabilidad política, como puso en evidencia el Motín de Esquilache en 1776. Será, a partir de estas fechas, cuando se acentúe la política represiva del Estado frente a esa masa de población que vagaba por las ciudades. Pero la acción del Estado no es sólo represiva, sino que actúa sobre las instituciones asistenciales que no cumplen con los fines asignados y en las que la vida humana vale muy poco, como son los hospitales, casas de expósitos o cárceles. La asistencia en este caso, a través de iniciativas privadas, perseguirá la conservación y mejora de la población de estos establecimientos.

Los Hospicios: De la asistencia a la represión de la pobreza

Son innumerables los escritos que durante el siglo XVIII se plantean el problema del ordenamiento del mundo de la miseria. La solución propuesta con unanimidad es la recogida, encierro y severo control de los pobres en establecimientos específicos. El Hospicio, institución que prolonga las Casas de Misericordia del siglo anterior, es la respuesta de todo el proyectismo ilustrado, aunque no supone ninguna novedad, ya que desde finales del siglo XVI son constantes los escritos que proponen esta solución, basta recordar los nombres de Luis Vives, Miguel de Giginta, o Pérez de Herrera, que son precisamente los más citados por los ilustrados. Es durante el siglo XVIII, y especialmente a partir de 1750, cuando se va a llevar a sus últimas consecuencias la utilización del encierro como instrumento de profilaxis social. Entre 1750 y 1800 se construyó una red de hospicios y Casas de corrección que cubren todo el espacio nacional. A finales de siglo son pocas las ciudades importantes de la Península que no poseen uno o varios establecimientos de esta categoría. En el año 1797, según datos suministrados por Canga Argüelles en su Diccionario de Hacienda, había en España un total de 101 hospicios que albergaban 11.786 individuos. Esta cifra muestra el alcance y extensión que alcanzó la represión de la pobreza, independientemente de que el funcionamiento de los hospicios res-

pondiera a los fines correctores y reeducadores con que fueron construidos.

El hospicio nace como institución de asistencia para aquéllos que no se pueden ganar el sustento. Al prohibirse la libre mendicidad fue preciso la creación de instituciones alternativas para recoger a los que vagaban por las calles y no eran útiles para emplearse en el Ejército o la Marina. Pero este encierro no se limitaba a dar comida y techo a sus inquilinos, pues entonces su labor intimidatoria no hubiera sido eficaz. Se privó de la libertad a los encerrados y se incorporó una severa disciplina. Era la única forma de que actuara sobre el resto de la población y no fomentara la relajación de los vínculos sociales. Fue necesario que se mostrara de una forma represora para que tuviera un efecto disuasorio y obligara a atarse a un trabajo regular a los que vivían en la ociosidad. Cortinas y Andrade, en un discurso sobre el establecimiento de los hospicios, señala que los pobres "sabiendo que no se indultan del trabajo y que sus ideas y proyectos internamente se frustran, buscarán un ejercicio decente en que divertirse, aprovecharán sus talentos y no rehusarán la aplicación" (3). Bernardo Ward propone que se encierre en los hospicios a todos los vagabundos que no se busquen una forma honrada de vivir "sin que le sea libre salir de ellos. El aborrecimiento que tienen estas gentes al encierro y el ver que las medidas que se van tomando no les dejará esperanza ninguna de poder hacer fuga les hará residir por fuerza o mudar de vida" (4).

El hospicio se asocia a la prisión y así es visto por la población para la cual, más que un lugar de asistencia, es un castigo. Sin embargo, pretende ser un espacio que actúa en la frontera entre la ayuda al necesitado y la cárcel, pues como decían los ilustrados ser pobre no era un delito. Jovellanos sugiere que se construyan diferentes casas, con disciplinas ajustadas a la calidad de los encerrados, para evitar la corrupción provocada por la mezcla y confusión, así, para los vagos y pobres útiles recomienda la creación de casas de corrección. Esta derivación del hospicio hacia el encierro penal se hará patente a partir de 1766, después del Motín de Esquilache, como consecuencia de la gran recogida y encierro de vagabundos. En Madrid, por ejemplo, se construye la Casa de Co-

rrcción de San Fernando, ante la incapacidad para acogerlos en el antiguo hospicio de Madrid que venía funcionando desde 1673. La nueva casa, será puesta en marcha por el empuje de Olavide, se transformará en auténtica cárcel en el sentido moderno del término.

Los hospicios están habitados por una variada población que va desde el niño que sale de la Inclusa al anciano incapaz o el vagabundo sin domicilio u ocupación. Una parte muy importante cumplen penas de cuatro años como mínimo por pequeños delitos (5). Acogía también a los hijos díscolos que eran mandados por las familias para que fueran corregidos. Los inquilinos de los hospicios eran una masa heterogénea, unida por la miseria y la inadaptación social.

El encierro en los hospicios no pretende sólo excluir o "eliminar indeseables", además trata de transformar hábitos y el comportamiento de los encerrados. "La reclusión, dice Tomás Azano, es medicina para la corrección, logrado este fin debe cesar el remedio, pues el hospicio no debe ser estanco para gente útil, sino seminario, si es posible para proveer la República" (6). El encerrado es sometido a una dura disciplina desde el momento que entra y se le coloca el uniforme, para hacer de él un ciudadano útil y laborioso que ha interiorizado nuevos hábitos y valores. Instrumento terapéutico privilegiado el trabajo y la enseñanza religiosa. Como el trabajo se pretenden varios fines, el más importante, sería moral, ya que la ociosidad se consideraba como la principal responsable de todos los vicios. El trabajo es impuesto como una penitencia, cargada de significado ético que gozaba de un "encantamiento mágico" que primaba por encima de su significado como productor de riqueza. La segunda función que cumple el trabajo es la formación profesional, de modo que cuando un hospiciario fuera puesto en libertad se incorporará como "planta viva" a la República. Finalmente se pretende que con el trabajo en el interior de los hospicios puedan contribuir al mantenimiento del edificio y de los servicios esas cargas. En el hospicio de Madrid los aptos para el trabajo se ocupaban de labores sencillas de cardado, hilado, tejer lana y trabajar el esparto. En el de San Fernando, los encerrados realizaban todas las tareas de reparación

del edificio y de los servicios internos, aunque el excesivo número de reclusos, hubo siempre más de mil, imposibilitaba la ocupación general. El trabajo se mantuvo en los hospicios a pesar de que en la mayoría de los casos fuera antieconómico y no lograra cubrir las necesidades financieras.

Para la construcción y mantenimiento de los hospicios se recurre a diversas fuentes de ingresos. El hospicio de Madrid se mantenía de las limosnas particulares y de las concesiones y privilegios oficiales (impuestos sobre el tabaco, billetes de teatro, alquiler de balcones en la Plaza Mayor en los días de fiesta...)

(7). La Casa de Corrección de San Fernando dependerá directamente del erario público. El proyectismo ilustrado sugerirá diversas vías de financiación que irán desde el establecimiento de loterías de las cuales se aplicará una parte a los pobres (B. Ward), a imposiciones "sobre muchas cosas superfluas de la vida humana... espectáculos públicos, toros, comedias, saraos, vendedores de ciertas mudas" (8). Los bienes de la Iglesia serán los más solicitados porque, aunque la pobreza fuera erradicada de la puerta de los conventos, no por ello sus bienes dejan de ser de los pobres:

"todo lo que excede de los límites de la moderación que corresponde a unos ministros de Dios no es suyo es de los pobres..." (9). La Iglesia se opone a financiar los hospicios por considerarlos establecimientos políticos que dependen del Estado. El obispo de Barcelona, con ocasión de una consulta sobre la creación de un hospicio en la ciudad, se queja de la exclusión de que son objeto en el cuidado de los hospicios, pero, sin embargo, todos le recuerdan la obligación de dar limosna, dando a entender, dice el obispo, "que los eclesiásticos somos buenos para contribuir con caudales, más no para distribuirlos y emplearlos en el socorro de los pobres" (10). Esta frase refleja la situación de la Iglesia con respecto a los poderes públicos, que cada vez harán más exigentes las demandas de participación económica en el mantenimiento de las necesidades del erario público.

Los hospicios llevarán una vida económica muy precisa que se acentuará a finales de siglo. Los dos existentes en Madrid, de los que conocemos mejor sus finanzas, muestran la escasez en que se encontraron durante la mayor parte del

siglo, incapaces de alimentar y vestir a su crecida población. Estos problemas se harán especialmente graves en épocas de hambre cuando Madrid se veía invadido por los habitantes de sus alrededores en busca de alimento y la población de los hospicios aumentaba.

La creación de hospicios se inscribe dentro del contexto económico del siglo y de la política poblacionista del Estado. La ausencia de mano de obra para las incipientes manufacturas, cuando en el país había tantas manos ociosas, hace que los economistas se fijen en esa población como riqueza desaprovechada: "Siendo los hombres el fondo más precioso de las monarquías, no disfrutarlos es la omisión más perjudicial y más culpable que puede padecer el Estado" (11). Gerónimo de Uztariz consideraba fundamental "para adelantar y conservar nuestras manufacturas" el establecimiento de hospicios en todos los obispados y arzobispados de España donde se pudieran recoger a los pobres y se formaran operarios para la industria. Responsabilizaba a la sopa de los conventos y otras limosnas de la ociosidad en que se vivía en España y de la pobreza del país. Pone a Holanda, y en concreto a la ciudad de Amsterdam, como ejemplo de país rico e industrial, donde la mendicidad está erradicada y los pobres son encerrados en duras casas de trabajo (12). El pensamiento ilustrado más influyente se expresará en los mismos términos. Bernardo Ward, Campomanes, Jovellanos... manifestarán la necesidad de recoger a los pobres en los hospicios para enseñarles la disciplina del trabajo regular. Con la Real Cédula de 1783, por la que se decreta la dignidad y honradez de todos los oficios, el Estado contribuye a liberar al trabajo de su valoración negativa y degradante. El hospicio, además de socorrer a los indigentes, fue una escuela bastante dura, donde se pretendía formar al trabajador en las necesidades del incipiente desarrollo económico de España demandaba.

No hay que olvidar la función de policía que cumplía, aislando a una pobreza que se asociaba a todos los desórdenes, que se confundía con la delincuencia política y social. El hospicio aísla a cabo porque el cabildo de la ciudad estaba directamente interesado en la unificación.

La asistencia de los enfermos pobres: Los hospitales generales

En el siglo XVIII existe una red de hospitales por todo el país que se encargan de socorrer y tratar al enfermo que carece de recursos. Junto a éstos, había en todas las ciudades otros muchos destinados a diferentes grupos sociales. En Madrid, por ejemplo, había alrededor de quince hospitales privados que se repartían la asistencia de los enfermos. El hospital de San Juan de Dios, junto con el de San Antonio Abad, estaban reservados para las enfermedades contagiosas; para los servidores del Rey funcionaba el hospital real de la Corte (Buen Suceso) que dependía directamente de la Corona. Los enfermos pobres, pero de buena familia, y los sacerdotes, tenían el de La Latina. El de San Pedro de los Italianos, bajo la protección del Nuncio apostólico y administrado por cuatro diputados italianos, se encargaba de los enfermos de esa nacionalidad que estaban en la Corte. Los aragoneses, catalanes y valencianos, a su paso por la capital, eran asistidos desde el siglo XVIII en el hospital de Nuestra Señora de Montserrat. Los viajeros franceses tenían el hospital de San Luis, aunque debido a sus escasos recursos daba solamente refugio y comida. El hospital de la Venerable Orden Tercera se encargaba de atender a los religiosos enfermos y los sacerdotes eran cuidados en el de San Pedro (13). Muchos de estos establecimientos llevaban una vida obsoleta, habían dejado de cumplir las funciones para las que originariamente habían sido creados y su papel social había quedado muy reducido. Desde instancias oficiales surgieron numerosas iniciativas para poner orden al sistema hospitalario, tendentes a centralizar y racionalizar el funcionamiento general, basadas en el principio de utilidad pública. En Madrid fracasó esta política porque "atentaba a los intereses de varias familias de la antigua nobleza y a los de numerosas congregaciones religiosas" (14). En otras ciudades, como Avila, esta política se pudo llevar a cabo porque el cabildo de la ciudad estaba directamente interesado en la unificación.

El grueso de la asistencia hospitalaria gratuita se canalizaba en Madrid a través del Hospital General. Era un centro destinado a socorrer fundamental-

mente a los pobres, donde se mezclaban los enfermos recogidos en la calle por la Hermandad del Refugio, los que eran mandados del Hospicio, de la Inclusa, o de la Galera de mujeres, junto con los locos, que aún no tienen un estatuto diferenciado.

El número de enfermos que el hospital atendía superó los mil entre hombres y mujeres; hubo años como en 1771 que esta cifra se alargó hasta mil quinientos. El mantenimiento de esta ingente masa de enfermos es una fuente de continuos problemas financieros. Los recursos del hospital eran de muy diversos orígenes que iban desde donaciones particulares a concesiones reales. Por una Real Orden de 1750 se ordena que todo testamento redactado en Madrid deberá tener un legado a favor del Hospital General. Se concede una porción de los derechos que percibía Madrid sobre los productos alimenticios vendidos en la ciudad. Se exonera al hospital de pagar impuestos por las compras realizadas para el mantenimiento del establecimiento. También tenía cuantiosos ingresos de la concesión de la administración de la Plaza de Toros y del Teatro de los Caños del Peral. A esto se sumaba el privilegio de la comercialización de la Gramática de Nebrija. A pesar de estas variadas fuentes de ingresos el Hospital General siempre estuvo al borde de la quiebra y de su cierre. La mayor parte de los ingresos estaba destinada a la alimentación y cuidado médico de los enfermos pobres que eran asistidos gratuitamente. El hospital tenía otras cargas adyacentes como eran la de alimentar a las prisioneras de la Galera, a los acogidos en la Casa de los Desamparados y a dos conventos de "arrepentidas".

El Hospital General era un lugar destinado a la pobreza y repudiado por la población que veía en él un lugar donde se iba a morir más que a curarse. Según las estadísticas (15) más de la mitad de la mortalidad madrileña se daba en su interior. Los artesanos madrileños, en caso de enfermedad, preferían arruinarse y vender todos sus enseres antes de ser trasladados al hospital.

No sólo eran rechazados por las clases populares, que veían en él un foco de contaminación, sino que también la opinión ilustrada más crítica, como Jovellanos y Cabarrús, rechazaban el sistema de asistencia hospitalaria por su falta de humanidad y la promiscuidad en que

vivían los enfermos. Cabarrús en sus Cartas dibuja con rasgos muy crudos la situación del hospital madrileño: "Nuestra caridad le da la mano (al enfermo), es cierto, y le conduce a nuestros magníficos y multiplicados hospitales; pero ¡justo Dios!, ¿qué caridad pudo jamás la tiranía más ingeniosa y más intensamente combinada reunir en tan corto espacio más insultos a la humanidad? A título de darla algunos socorros de un arte imperfecta se la quitan por descontado todos los beneficios de la naturaleza, la ventilación del sosiego, los consuelos, el esmero del parentesco, del amor y de la amistad" (16). Continúa criticando la promiscuidad en que viven los enfermos, y la dureza y arbitrariedad de la administración. Pide que se supriman o se reduzcan al menor número y a la menor extensión. La alternativa, según Cabarrús, es la asistencia a domicilio y que en cada pueblo haya médico, cirujano y botica, así los hospitales sólo quedarían "para los destituidos de toda conexión y parentesco o aquellas enfermedades contagiosas, o aquellas que piden operaciones extraordinarias". La crítica de Cabarrús refleja la opinión generalizada entre los ilustrados que ven en los hospitales centros de eliminación de hombres y antenas de la muerte.

El hospital, igual que los hospicios, forma parte de un dispositivo asistencial que lucha contra los riesgos de la miseria y la enfermedad. Es una cuestión, por lo tanto, de policía, fundamental para el mantenimiento del orden público. Los hospitales durante el siglo XVIII se reducen a asistir a aquella población que no está integrada, ni familiar ni profesionalmente y que por lo tanto no tiene los medios materiales que les permita ser asistidos a domicilio.

Desde 1754 los reales hospitales se colocan bajo la protección y patronato de los reyes. El Hospital General de Madrid desde 1705 depende directamente del Consejo de Castilla y en 1754 se crea la Junta Real de Hospitales, formada en su mayoría por nobles ilustrados.

Los poderes médicos se refuerzan y su ámbito de actuación aumenta y desplaza paulatinamente a la Iglesia en la administración de los hospitales. Estos serán el laboratorio de estudio de la medicina: allí se forman los cirujanos y futuros médicos. En 1787 se crea el colegio de cirugía de San Carlos y en 1794, dentro del mismo hospital,

se organiza una escuela práctica de medicina. Los poderes de los médicos se amplían a medida que sus saberes se perfeccionan utilizando a los pobres como objeto de experimentación.

La medicina extiende su campo de acción a través de la asistencia domiciliar y se transforma en un nuevo aliado en el gobierno de la miseria desplazando paulatinamente a la Iglesia en la labor asistencial, aunque es en el siglo siguiente cuando los médicos, como punta de lanza de la filantropía, pasarán a intervenir en nuevas áreas junto a éstos, en las campañas de realización e higienización de las poblaciones.

La infancia abandonada

En la sociedad del antiguo régimen el número de niños abandonados al nacer era muy elevado. Las razones que se han dado para explicar este hecho, que las sociedades contemporáneas es difícil conocer y condenado por todas las ciencias sociales, estarían, según algunos historiadores, en las miserias y carencias de las clases populares que se veían obligados a dejar sus hijos en las puertas de las iglesias u hospicios con la esperanza de que allí pudieran ser atendidos. Efectivamente, estudios detenidos en las entradas de niños en las Casas de Expósitos muestran la estrecha relación existente entre años de carestía y huida y el aumento espectacular de niños abandonados (17). Otra de las posibles razones que se incorpora a la anterior es la moral: el abandono y recogida de niños contribuía a preservar el hogar familiar. De este modo las inclusas eran lugares de absorción de indeseados del orden familiar, al esconder los productos de la sexualidad extramatrimonial. Una última explicación de este fenómeno social busca las claves en la mentalidad de la época. La razón fundamental, en este caso, sería la ausencia del sentimiento de familia, que existiría en las capas más elevadas de la sociedad y que hasta el siglo XIX se extenderá a todas las clases sociales. Esta sería una de las causas del desahucio de los hijos que hoy nos resulta extraño (18).

Independiente de las causas, el número de niños que necesitaban asistencia en la España del siglo XVIII era muy elevado. Los huérfanos y niños abandonados eran recogidos en los hospicios y casas de misericordia. Para los recién nacidos existían casas específicas donde eran atendidos y alimentados hasta que cumplían 7 años y desde allí, si no eran adoptados, pasaban a los hospicios. Los niños eran depositados en las puertas de las iglesias y conventos o en los torneos de las inclusas. No siempre se dejaban anónimamente, en muchos casos se acompañaban con una nota en la que se ponía el nombre de los padres, el día del nacimiento y si había sido bautizado. Los niños, posteriormente, se repartían entre nodrizas para que les alimentaran recibiendo a cambio un sueldo, muy bajo en la mayoría de los casos. Estas nodrizas se reclutaban entre la población más humilde, que se veían obligadas a alimentar a estos niños para contribuir a su propio mantenimiento.

Las principales ciudades de la península poseían casas para los niños expósitos; cuando faltaban éstas eran los hospitales los que acogían provisionalmente los recién nacidos. Sin embargo, según un informe de 1790, había regiones como Galicia, Aragón o Valencia que sólo poseían una casa donde eran trasladados todos los niños abandonados de las provincias de alrededor (19). En la segunda mitad del siglo aparecen numerosos escritos en los que se critica duramente las condiciones de vida y las altas tasas de mortalidad en estas casas. Según el informe citado de 1790, morían entre el 70 y el 80 por ciento de los niños recogidos y en muchos casos superaban esa cifra. La política poblacionista ilustrada se enfrentará a este derroche de vidas que iba contra los principios más elementales de la economía social. Si población y riqueza estaban unidos para los economistas era inevitable que surgiera la preocupación por esta escandalosa pérdida de vidas humanas. Muestra de esta inquietud es la obra de Antonio Bilbao, militar retirado de Antequera, que escribió un libro titulado "Destrucción y conservación de los expósitos", movido por el horroroso espectáculo que ofrecía a su vista una casa de niños expósitos "en la que de una multitud que entraron en un año excepto uno perecieron todos de hambre y de miseria" (20). Esta obra apela a la Corona para que socorra y mantenga a los niños expósitos basándose en consideraciones

políticas y económicas: "Y se ha de advertir que no sólo resulta de conservar los expósitos el número de vasallos o contribuyentes que aumentasen cada año, sino también la sucesión que tendrían tanto número de personas sin cesar este aumento" (21). Las causas de tan alta mortalidad entre los expósitos, según Antonio Bilbao, era debido al abandono con que eran tratados, a que se pagaba muy poco a las nodrizas, a la acumulación de "muchos parvulitos en el depósito" donde contraen numerosas enfermedades, y, sobre todo, a que los encargados favorecían su muerte para aprovecharse de los fondos destinados a su manutención. Según un informe que se pide posteriormente a todas las provincias sobre la situación de los expósitos, se puede obtener una visión general que nos permita saber el número de casas existentes, los niños recogidos y la mortalidad, que salvo en casos excepcionales, como el de Guadalupe, donde el índice era similar al del resto de la población (33 por ciento), en las demás casas no sobrevivían más de un 20 por ciento de recogidos.

A pesar de la inquietud gubernamental para atajar la sangría de futuros vasallos útiles que suponían estos mataderos de niños, el problema se fue agravando a lo largo del siglo por la incapacidad financiera de la Corona y el encarecimiento continuado de los medios de subsistencia. En la Inclusa de Madrid el número de trabajadores fue en aumento desde 1790 a finales de siglo. En 1800 había 1.202 niños y murieron más de la mitad (701) en el mismo año.

Los expósitos eran rechazados por la sociedad, pues eran hijos del pecado, se desconocían sus padres y se les suponía presuntos portadores de enfermedades vergonzosas; no es extraño, por lo tanto, la despreocupación con que eran tratados y la destrucción a que eran sometidos. Sólo el Estado y la filantropía privada de finales del siglo (Junta de Damas) trataron de cortar contra el derroche de vidas humanas que atentaba con los principios básicos de la economía (22).

La asistencia a domicilio: Las Diputaciones de Barrio

Desde el Motín de Esquilache aumentó la acción del Estado en el campo de

la organización administrativa tendente a controlar mejor el espacio de las ciudades en las que existían numerosos barrios donde se desconocía la población, que eran focos que alimentaban los disturbios y revueltas, como ya se había podido comprobar en 1766, cuando la plebe tuvo en sus manos la ciudad de Madrid durante tres días. Por una Real Cédula de 1768 se divide Madrid en ocho cuarteles con sus correspondientes alcaldes de cuartel; la ciudad se dividirá a su vez en 64 barrios, con alcaldes nombrados entre sus habitantes. Las funciones de estos alcaldes es básicamente policíaca. Están encargados de topografiar detenidamente la zona de su jurisdicción: establecen una relación del número de vecinos, domicilio y actividad a la que se dedican. Controlan los alojados en las posadas y vigilan las abundantes tabernas de la ciudad. Se encargan de recoger a los pobres y de llevarlos a los hospicios y de transportar los niños abandonados a la Inclusa. En este contexto, se crean las Diputaciones de Barrio, por un Decreto de 30 de marzo de 1778, con el fin de atender y socorrer a los pobres, enfermos y desocupados en su propio domicilio. Esta institución fue exclusiva de la ciudad de Madrid.

Frente a la desprestigiada asistencia hospitalaria las diputaciones ofrecían la alternativa domiciliaria preconizada por la mayoría de los ilustrados. El hospital debería quedar sólo para los casos muy graves. Los diputados se encargaban de atender a los convalecientes, de pagar al médico, cirujano, medicamentos y alimentos de los enfermos. Este proyecto asistencial no se pudo llevar a cabo en todos los barrios por el desequilibrio entre ingresos y el número de pobres enfermos para atender. Por ello fue imposible que pudiera sustituir al hospital.

Con la ayuda a la pobreza, inválidos, huérfanos y ancianos se trataba de reemplazar a los hospicios. Los pobres hacían su formulación de ayuda y los diputados, después de analizar el caso, les socorrían con alimentos. Esta asistencia era irregular y escasa y dependía siempre de los ingresos y de las ayudas recibidas. A los trabajadores en paro les ayudaban a buscar empleo, a las mujeres casas para servir y a los jóvenes les colocaban como aprendices. Suministran trabajo a domicilio y promocionaban

obras públicas para emplear a jornaleros sin trabajo. A los que se niegan a trabajar les denuncian y son trasladados como vagos a la Casa de Corrección de San Fernando.

Realizan también una importante labor educativa: en el año 1782 escolarizan a 1.100 niños. Las diputaciones pagan el material escolar, los sueldos de los maestros y visten y calzan a los niños. Crean una escuela de bordados y revalorizan el trabajo femenino. Los diputados se encargan de fiscalizar el funcionamiento de las escuelas y la vigilancia de la asistencia de los niños.

Son también agentes del orden, mucho más eficaces que los que tenían asignada esa función. Penetran en los barrios populares, en las casas de los pobres, mandan a los ociosos al hospicio y aplican el trabajo a los jornaleros. Su asistencia no es desinteresada, unen a la ayuda el consejo, y el pobre a cambio de ésta se ve obligado a llevar una vida ajustada a la moral: los amancebados y los de vida desordenada son privados de la ayuda y los sospechosos denunciados. Ejercen una labor de policía del espacio urbano y trabajan en estrecha relación con los alcaldes de barrio y de cuartel.

La dificultad mayor para poner en práctica todas las tareas asignadas fue la carencia de medios materiales. Las fuentes de ingresos eran las limosnas distribuidas por las comunidades religiosas y las colectas que los diputados hacían en el barrio. Pero la caridad privada siempre fue insuficiente para cubrir las necesidades. En los barrios más ricos de la ciudad con las donaciones particulares se cubrían las necesidades asistenciales, pero en los barrios más desfavorecidos económicamente los ingresos eran menores y el número de los que necesitaban asistencia era mucho mayor. La Real Junta General de Caridad, creada también en marzo de 1778, cubrirá parte de los desequilibrios financieros de las diputaciones de barrio.

La Junta General de Caridad muestra desde su creación las dos caras del Estado con respecto a la miseria: asistencia y represión de la pobreza. La Junta coordinaba la lucha contra la vagancia y la mendicidad agrupando los funcionarios encargados de dichas tareas: El Gobernador de la Sala de Alcaldes y el Corregidor de la Villa. Organizan la asistencia a los pobres y a los jornaleros

sin trabajo, y a partir de 1779 contribuyen a sostener económicamente las diputaciones.

Las diputaciones de barrio presentan la alternativa a la asistencia basada en la reclusión (hospitales y hospicios) que es rechazada por todos los estamentos sociales. La asistencia es mucho más económica y eficaz al actuar en profundidad sobre el terreno social. Los diputados, elegidos entre los miembros de los mismos barrios, conocen mejor a sus vecinos y pueden llevar a cabo su labor de una forma más selectiva. La asistencia a domicilio les permite introducirse en la vida de los pobres legitimando su acción amparándose en la ayuda que reparten. Actúan como agentes del orden moral y político y aquel que no se ajusta a determinadas normas se le excluye del socorro y es enviado a otras instancias socializadoras más enérgicas.

Asistencia a los presos: La Asociación de Caridad y la Junta de Damas

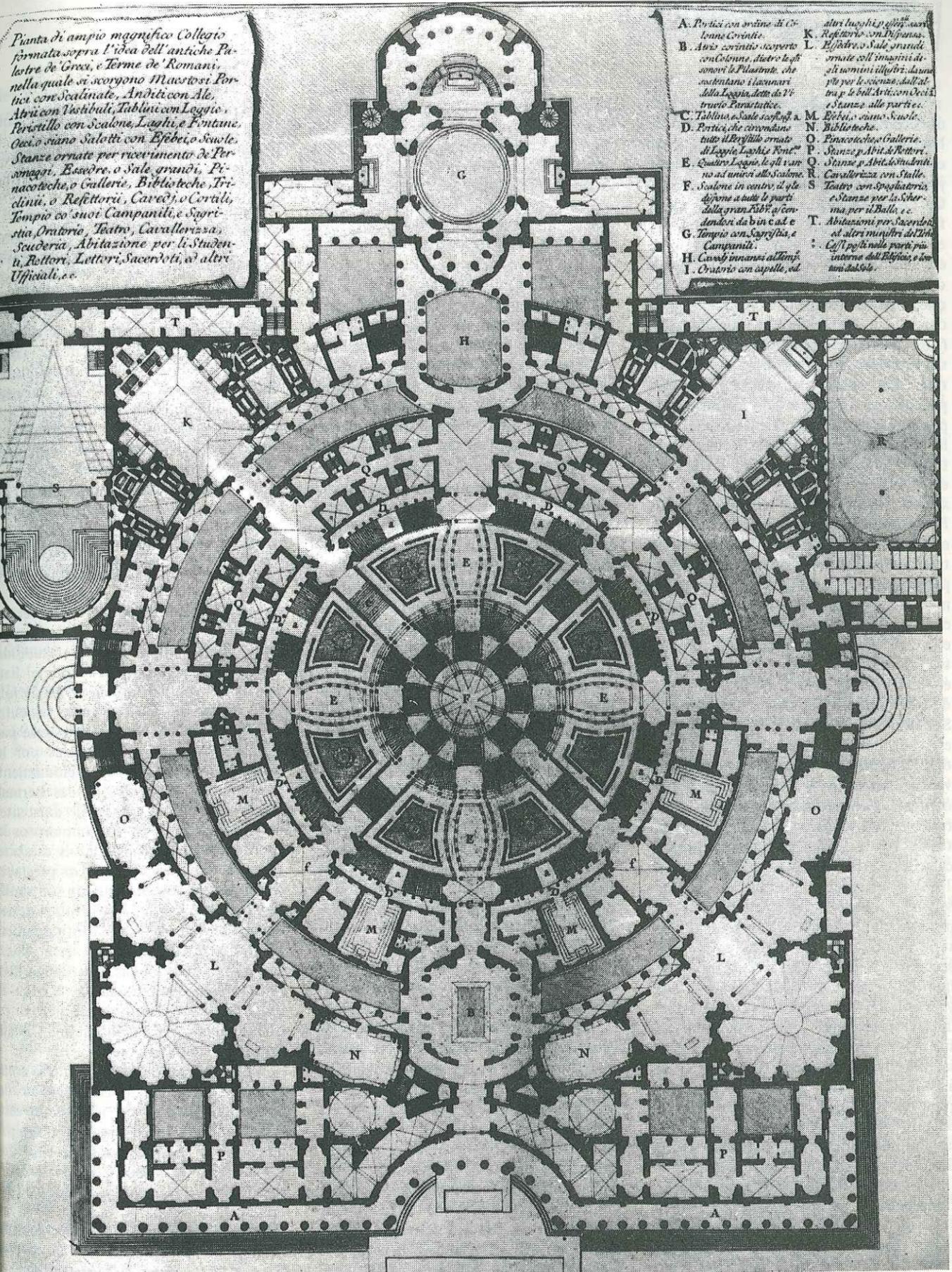
La situación de las cárceles madrileñas era un foco de preocupación para los poderes públicos por el hacinamiento de los presos y las malas condiciones sanitarias que hacían de ellas un centro de donde cada verano se temía que surgieran epidemias que contagiaran a la población. El estado de las cárceles del resto del país no era mejor como pone en evidencia un expediente que se mandó formar en 1818 (23). La asistencia a los presos de las cárceles tenía antecedentes en España que se remontan al siglo XVI (Obras de Sandoval y de C. de Tallada) y en la labor que realizaban diversas asociaciones religiosas dedicadas a asistir espiritualmente a los presos de las cárceles. A fines del siglo XVIII la preocupación por los encerrados adopta nuevas formas en las que se combina la acción espiritual con la filantrópica, que supera la mera asistencia para llegar a plantear la transformación del sistema penitenciario.

En agosto de 1799 se aprobaron en Madrid los estatutos de la Asociación de Caridad bajo el título de El Buen Pastor. El promotor de la asociación es el Conde de Miranda, al que acompañan un grupo de clérigos, nobles y algún militar. Los fines que se persiguen son los de "socorrer, ocupar e instruir a los

pobres presos de las cárceles de Corte y solicitar la piedad de los fieles para su alivio" (24). Además de asistencia espiritual, que los miembros de la Junta utilizarán como instrumento de moralización, se preocuparán sobre todo de sacar de la ociosidad a los presos. Para ello tratan de introducir diferentes tipos de labores en el interior de la cárcel. Se buscan ocupaciones sencillas, que sean fáciles de ejecutar con materias primas baratas, como la fabricación de esteras de esparto, hilados de estambre por medio de tornos, etc. La Asociación se encarga de suministrar las materias primas y los instrumentos necesarios para trabajar y la posterior comercialización de los productos elaborados. Los beneficios obtenidos se reinvertirán en mejorar su situación, financiando su alimento y vestido.

Los miembros de la Asociación se limitan a la asistencia de los presos son los primeros promotores de la reforma de las cárceles españolas. Su labor como publicistas y traductores muestra un destacado interés científico que supera la mera ayuda material. Traducen la obra del francés La Rochefoucauld-Liancourt que les pone al día de las innovaciones penitenciarias de los cuarteles de Filadelfia. Traducen, también, el Panóptico de Bentham que contiene el proyecto arquitectónico de cárcel que más influyó durante el siglo XIX en toda Europa. Elaboran numerosos informes sobre higiene, alimentación y distribución de las cárceles. Elevan memoriales al Rey para que se construyeran nuevas cárceles en Madrid, más higiénicas y donde los presos pudiesen ser separados y clasificados. Muestran las dos caras de la filantropía: la utilización de la asistencia y la ayuda material como instrumento de influencia moral combinado con el estudio y la investigación de las condiciones de vida en el interior de las cárceles.

Aunque la Asociación entra rápidamente en decadencia debido a los avatares políticos que se inician en 1808, sin embargo, a través de su actividad teórica, más que asistencial, permitió conocer los experimentos más renovadores en el campo penitenciario. Además, la creación de esta Asociación en Madrid fue una iniciativa que tuvo numerosos seguidores en las principales ciudades de España. (25).



Gianbattista Piranesi

En 1788 se creó, vinculada a la Junta de Damas, la Asociación de Señoras de las Cárceles; según sus estatutos, el fin con que era creada era asistir a las mujeres que se hallaban en las cárceles de Corte, de la Villa y de la Galera con el fin de "inspirarlas el temor de Dios y el amor al trabajo honesto, consolarlas en sus prisiones y enseñarlas un oficio durante su encarcelamiento, a fin de que, una vez purgada su condena, puedan ganar dignamente su subsistencia". (26). Esta labor debían llevarla a cabo sin interferir en las decisiones de la Justicia. Las señoras, dirigidas por la emprendedora Condesa de Montijo, se preocuparán inicialmente de acabar con la forzada ociosidad de las presas e instalarán talleres de fabricación de medias, calcetas, de hilados y bordados. Las señoras supervisaban el trabajo los fines de semana que aprovechaban para consagrarse a ejercicios religiosos e instruir a las presas. Además de la labor pedagógica, la Asociación trata de mejorar la situación higiénica de las cárceles y acabar con la promiscuidad en que vivían las presas sin ningún tipo de separación. En 1788 logran que en la Cárcel de Corte se cree una Sala de Corrección separada para las jóvenes. Solicitan la creación de enfermerías en cada penal de mujeres y se ocupan directamente de mejorar la higiene y ventilación de los recintos ante las abundantes enfermedades y muertes de encerradas. Para luchar contra los abundantes abortos e infanticidios que se producían en el interior de las cárceles, en 1793 se estableció una sección de "reservadas" para acoger y asistir a las mujeres que estaban embarazadas. Posteriormente, en 1797, se abrió esta sección a mujeres de fuera de la cárcel que quisieran dar discretamente a luz y mantener su reputación. Los niños de las "reservadas" que no se quedaran sus madres con ellos pasaban a la inclusa. Extienden también su obra a la asistencia de las condenadas y consiguen en 1792 que el Gobernador de la Sala ordene que cubran con un velo a las "emplumadas" que paseaban semidesnudas por las calles de la ciudad.

La labor de la Asociación de Señoras trascendió y se crearon otras actividades de similares características en varias ciudades: en Oviedo se crea en 1792, en Valencia en el año 1796 y en

Zaragoza en el 1802. Incluso la Asociación de El Buen Pastor, de la que nos hemos ocupado anteriormente, tuvo sus precedentes en la Asociación de Señoras de las Cárceles.

Previsión Social: Cofradías de Socorro y Montepíos

Los diferentes sistemas de previsión tienen su origen en los siglos anteriores y prolongan su existencia en el XVIII. Las cofradías o hermandades de Socorro, bien fueran profesionales, dependientes directamente de los gremios o generales, tuvieron gran desarrollo por todo el territorio nacional en la primera mitad del siglo. Según Rumeu de Armas, el único que hasta este momento ha estudiado estas sociedades (27), en Madrid había 95 cofradías que habían depositado sus estatutos a lo largo del siglo, aunque esto no quiere decir que todas estuvieran funcionando durante el período. Predominan las cofradías generales que no dependen directamente de un solo gremio, aunque estas últimas eran muy abundantes. Para ser admitidos en las Hermandades de Socorro era necesario ser menor de 40 años y gozar de buena salud. Se financiaban con la cuota mensual que pagaban sus miembros. Con estos fondos se cubrían diversas necesidades: se pagaban los gastos de entierro y en caso de prisión de algún cofrade se le asistía en la cárcel para mejorar sus condiciones. Sin embargo, la función más importante era la ayuda, durante un mes, en caso de enfermedad, permitiendo que fuera asistido a domicilio el enfermo; ya hemos visto el poco prestigio de que gozaba la asistencia hospitalaria. De esta prestación se excluía cuando la enfermedad era venérea, por considerarse vergonzosa e inmoral. Tampoco cubrían la invalidez y la vejez, aunque algunas veces quedaban al amparo de la cofradía.

Las mujeres de los artesanos tenían cofradías específicas destinadas al socorro que cubrían también un seguro de maternidad. La edad de admisión estaba limitada a los 45 años. Para entrar había que dar una determinada cantidad y cotizar mensualmente. Los ciegos y otros grupos de diferentes provincias que vivían en Madrid también tenían cofradías que canalizaban la ayuda y creaban vínculos solidarios. Los mari-

neros se agrupaban en cofradías llamadas de mareantes, que cubrían los riesgos de ellos y de sus familias con similares prestaciones a las anteriores cofradías.

Las cofradías gremiales unen su función de previsión a la religiosa. Son instituciones que fueron creadas vinculadas a la Iglesia que era la que aprobaba sus estatutos. Gastaban en fiestas patronales, misas, novenas, sufragios tanto como en la distribución de socorros. Estas eran las razones por las que son tan criticadas por los ilustrados. Se censuran los excesivos gastos que destinaban los cofrades a fiestas y celebraciones religiosas y mal funcionamiento que dificultaba la asistencia y socorro de sus miembros. Rumeu de Armas señala que "la persecución de las cofradías nominales que real escondía otros fines ocultos: someterlas a la jurisdicción real, reducir sus gastos religiosos a un mínimo, convertirlos a sociedades de socorro mutuo laicos" (28). Efectivamente, un nuevo campo, el de la previsión, fundamental para la estabilidad social, para ser controlado por el Estado. Por una Real Orden de 27 de julio de 1767 se suprimieron todas las cofradías y hermandades gremiales que habían sido creadas por el Padre Francis-

latamente fueron sustituidas por montepíos, que por su funcionamiento son una prolongación de las hermandades de socorro y cofradías existentes. A partir de 1780 son numerosos los montepíos que presentan sus estatutos para que sean aprobados. Las prestaciones de esta nueva institución son similares a las que venían a sustituir. Los miembros debían pagar una cantidad inicial y cuotas mensuales. Con este dinero se cubrían a las viudas, huérfanos, inválidos, vejez, enfermedad y gastos de entierro. En su conjunto aseguraban a los riesgos de la vida de los trabajadores y sus familias.

Los primeros montepíos que se crean son de iniciativa oficial y gozan del apoyo del Estado. En 1761 es el momento militar el que crea un montepío que cubría las pensiones de viudas y orfandad, financiado con los descuentos que se hacían de los sueldos de militares. En años posteriores se crean el de los empleados de Ministerio (1763), de las Reales Oficinas (1764), Correos y Caminos, del Cuerpo de

Corregidores y Alcaldes Mayores (1790). Todos reciben ayuda del Estado con consignación y rentas fijas que les permitirán cubrir sus necesidades económicas.

En el mismo período son numerosos los montepíos de iniciativa privada que se crean de labradores y artesanos, pero, al faltarles el apoyo oficial, tienen una vida más precaria por su mala organización y dificultades para prever las necesidades y subsidios que tenían que cubrir.

Debido a las altas cuotas que se imponían para entrar y posterior mantenimiento, los montepíos no cubrían las necesidades de los más desfavorecidos y quedaban reducidos a los estamentos profesionales organizados que gozaban de ingresos seguros y podían desprenderse de cierta cantidad de dinero. El mundo de los jornaleros de los pobres quedaba fuera de estos sistemas de previsión.

El Monte de Piedad

Desde principios de siglo venía funcionando el Monte de Piedad, que había sido creado por el Padre Francis Piquer en 1702, como institución de crédito que cumplía una importante función asistencial en Madrid durante todo el siglo. Establecido en la Plaza de las Descalzas, su actividad inicial estaba reducida a la realización de sufragios en favor de las almas del purgatorio, a las que se atendía con una serie de misas (29). Sus fuentes de recursos eran muy variadas: por una parte se abastecía de limosnas, legados y donaciones particulares. Otras partidas de ingresos eran producto de concesiones reales como la autorización de pedir limosna en América o la concesión de 4.000 pesos por año de los obispos americanos vacantes.

De acuerdo con sus fines y el origen religioso de su fundación, el Monte de Piedad concedía préstamos sin interés a cambio del empeño de prendas. Por las listas de objetos empeñados, en las que son frecuentes los de uso, como ropas, vestidos, predominan los prestatarios de extracción modesta que necesitaban ayudas urgentes para cubrir sus primeras necesidades.

Sistemas de Previsión Social en el campo: Los Pósitos

En la economía del antiguo régimen el trabajo y la alimentación de la mayoría de la población depende de la agricultura. Uno de los alimentos básicos, en muchos casos el único, son los cereales. Por lo tanto, una buena o mala cosecha tiene enorme repercusión en todo el funcionamiento de la sociedad y en la supervivencia de sus miembros.

La ausencia de un mercado nacional articulado que corrigiera y estabilizara los desequilibrios, así como un régimen de propiedad de la tierra polarizado entre grandes propietarios de tierras amortizadas (Iglesia y Nobleza) y pequeños campesinos que viven en situación de continua precariedad, junto a una masa de jornaleros, introducía numerosos desajustes que en años de malas cosechas se transformaban en carestía y hambre para la mayoría de la población.

En el marco de esta economía se desarrolló la institución de los pósitos, que cumplen una función de previsión decisiva para la estabilidad de la sociedad española del antiguo régimen.

Los pósitos son depósitos de granos que tienen como función en el siglo XVIII de actuar como instituciones de crédito rural. Prestan granos a los labradores para sembrar, con la obligación de reintegro con un interés muy bajo, que se denomina crez, equivalente por lo general a medio celemin por fanega. Antes de realizar el préstamo los labradores debían de establecer las fianzas oportunas para garantizar el reintegro. Otra actividad muy importante de los pósitos era la del panadeo, aunque en el siglo XVIII se transforma en una función secundaria. Con el panadeo se abastecía de pan a los pueblos a un precio más ajustado, contribuyendo a estabilizar las posibles subidas de precios en épocas de crisis. El pósito vendía el trigo a los panaderos o bien hacían ellos mismos el pan que posteriormente repartían. Con los beneficios acumulados los pósitos se encargaban de financiar diferentes obras públicas de ámbito local. También mantenían maestros y médicos y ayudaban con dinero a los vecinos que tenían problemas cuando había que pagar las contribuciones reales.

La administración de los pósitos, hasta mediados del siglo XVIII, estuvo en

manos de los ayuntamientos, patronatos y juntas eclesiásticas, bajo la dirección del Consejo de Castilla. A partir de 1751, por un Decreto del 16 de marzo, la administración se centraliza y pasa a depender de un Superintendente General de pósitos que dará órdenes de carácter general para toda la Península. Con esta reordenación se pretende controlar y racionalizar el funcionamiento de los pósitos. A finales del siglo, en 1792, nuevamente pasará la gestión al Consejo de Castilla.

El número de pósitos aumentó durante la segunda mitad del siglo, especialmente entre 1751 y 1773. De 3.371 que había en 1751 se pasó a 5.225 en el año 1773. Hay que añadir a este número los 2.865 que dependían de fundaciones pías que cumplían las mismas funciones (30). Según el estudio de Gonzalo Anes las provincias en las que había mayor número de pósitos eran las del Centro y del Sur. En las provincias de la periferia, Norte y Mediterráneo, tenía menor importancia ya que en épocas de carestía cubrían sus necesidades con importaciones que actuaban como instrumento estabilizador de los precios. Había algunas provincias como Galicia, Asturias, Vascongadas y Navarra que no poseían ningún pósito precisamente porque su situación geográfica les permitía abastecerse del exterior.

A finales del siglo XVIII se inicia un proceso de ruina económica y deterioro administrativo de los pósitos. La razón principal fue que, además de asistir a los labradores en el momento de la necesidad, tuvieron que ayudar a la Corona en una coyuntura económica muy difícil para la Hacienda Real. Dos guerras seguidas, primero contra Francia y después con Inglaterra, acabaron con el precario equilibrio de la Hacienda. En los años 1798 y 1799 el Gobierno recurrió a los pósitos para que contribuyeran con ayudas extraordinarias, de hasta un 20 por ciento de los sobrantes, para engrasar las arcas de la Real Caja de Amortización encargada de consolidar la deuda pública (Vales Reales) y financiar los gastos de la Armada. No faltaron las críticas a estas formas de impuestos que gravaban indirectamente a los más necesitados y liberaba de cargas a los pudientes. Los pósitos, debido a esta continua sangría de fondos, se vieron obligados a finales de siglo a aumentar el interés de los préstamos. También se complicó

su administración por las intervenciones de la Hacienda y la dificultad de los campesinos para devolver los préstamos. A fines del siglo los pósitos viven en situación precaria que culminará con las destrucciones y saqueos de la Guerra de la Independencia.

Además de los pósitos existían otros sistemas de previsión social en el campo, poco conocidos, que creaban un conjunto de redes solidarias que ayudaban a los campesinos en los casos de enfermedad, muerte y en los años de malas cosechas. Había Cofradías de Labradores similares a las Hermandades de Socorro urbanas y con un mismo funcionamiento y fines. Sin embargo, han sido poco estudiadas por las dificultades que entraña la ausencia de documentos escritos, ya que estas cofradías se regían por normas consuetudinarias.

Las cofradías eran sociedades de socorro que cubrían a los campesinos ante la enfermedad, que corrían con los gastos de entierro y concedían préstamos a los agricultores en las épocas de malas cosechas. Los cofrades trabajaban las tierras propiedad de la cofradía los domingos, con el correspondiente permiso de la Iglesia, y los beneficios los dedicaban a socorrer a los necesitados o bien se gastaban en las fiestas de las cofradías. Cuando un miembro por enfermedad no podía cultivar sus tierras, los demás cofrades le sustituían en las labores del campo y contribuían con su trabajo.

Según J. Costa (31), las cofradías de labradores estaban muy extendidas por todo el campo español, pero no sabemos casi nada de su funcionamiento y a cuántos campesinos acogían, y tampoco cómo variaban con los diferentes regímenes de propiedad. Se desconocen los sistemas de solidaridad y previsión en la sociedad del antiguo régimen español y cómo actuaban en las épocas de escasez y el lugar que ocupaban frente a la Iglesia y la Nobleza.

Conclusiones

La previsión social y la asistencia se seculariza durante el siglo XVIII y pasa a manos del Estado que va a utilizarlas como un instrumento de orden público. Represión y asistencia irán siempre unidas. Con la acción social se neutraliza a las masas de indigentes, siempre en aumento por la incapacidad del sistema

económico para absorber y garantizar el trabajo y mantenimiento de toda la población.

Las instituciones emanadas del Estado o de iniciativas privadas dirigen su ayuda de forma selectiva y técnica, frente a la Iglesia que lo hacía indiscriminadamente. La filantropía de finales de siglo, vinculada a las sociedades económicas, una caridad, espíritu cristiano y asistencia, pero su labor no es desinteresada: utilizan los socorros que administran como vía de penetración en el mundo de los pobres para imponerles nuevos valores y aptitudes políticas.

La Iglesia pierde algunas de sus prerrogativas sobre el mundo de la pobreza y de la previsión social, sin embargo sigue controlando la mayoría de las instituciones asistenciales y sus aportaciones económicas son fundamentales en el socorro y alimentación de parte importante de la población, cubriendo necesidades imprescindibles para la estabilidad social. La riqueza de la Iglesia no se vio mermada hasta finales de siglo. En 1798, Carlos IV autorizó la desamortización de los bienes raíces de diversas instituciones asistenciales (hospicios, hospitales, casas de misericordia, cofradías y obras pías) para ayudar a la Hacienda Real, exhausta por las guerras de finales de siglo. Aunque conocemos el volumen de los bienes enajenados a la Iglesia, entre el 10 y el 20 por ciento, depende de regiones, se desconoce sus efectos sobre la asistencia en general y hasta qué grado dejó sin recursos a estas instituciones (32).

Los médicos se adueñan también de parcelas que hasta este siglo habían estado bajo los dominios de la Iglesia. La enfermedad y la muerte es acaparada por la medicina dejando paulatinamente a la Iglesia los elementos residuales de la asistencia.

El Estado promueve nuevas formas de previsión y de ahorro desplazando a otros sistemas de socorro que generaban solidaridades que escapaban a su control. Los gremios y cofradías vinculadas a la Iglesia son duramente criticadas porque chocaban con el espíritu burgués de los ilustrados que veían en ellos un freno al desarrollo económico por las limitaciones que imponían a la libre circulación de hombres, mercancías y creación de empresas.

Desconocemos el alcance de sistemas de previsión y a cuántos abrían. Rumeu de Armas dice, en obra citada, que no existía hogar trabajador, por humilde que fuera que no estuviera asegurado frente a riesgos de la vida. Según el estudio sobre Madrid, de J. Soubeyroux, cofradías no aseguraban, por su carácter cerrado, más que el 45 por ciento de los efectivos del artesanado masculino. La mayoría de los jornaleros quedaban fuera de estas formas de previsión. Los montepíos, que se multiplican a partir de 1780, se dirigen a cuerpos de la Administración o grupos profesionales privilegiados. Las clases más humildes quedan fuera de estas organizaciones.

El sistema asistencial puesto en práctica en el siglo XVIII fracasa y logra incorporar a sus elementos más peligrosos, ni cubrir las necesidades más apremiantes de la población. Los hospicios y hospitales son rechazados por los pobres que ven en ellos cárceles. Prefieren la libertad de la miseria a las seguridades de la reclusión. Estado le faltaban los instrumentos represivos que hubieran hecho cumplir la abundante legislación promulgada y los medios financieros que cubrieran las necesidades de las instituciones asistenciales.

NOTAS

- (1) Numerosos tratados se ocupan de esta cuestión durante el siglo XV. Para comprender su alcance, ver recientes obras de Jacque Doncel *La Policía de las familias*. Pretext, Valencia, 1979, pág. 10, y Fernando Alvarez Uría: *Miserables y locos*. Tusquets, Barcelona, 1983, págs. 66-67.
- (2) La legislación sobre vagos en el siglo XVIII es tan abundante como incumplida. En la obra de R. M.^a Pérez Estévez: *El problema de los vagos en la España del siglo XVIII*, Madrid, 1976, estudia la legislación y los destinos que se daban a los vagos en las frecuentes recogidas que se hicieron en el siglo

- (3) Cortinas y Andrade: *Discurso político sobre el establecimiento de los hospicios en España*, Madrid, 1768, pág. 19.
- (4) Ward, B.: *Obra Pía y eficaz modo para remediar la miseria de la gente pobre de España*, Madrid, 1767 (según la Impresión de Valencia de 1750) pág. 62.
- (5) En la relación de pleitos y causas de 1802 encontramos que de un total de 1.939 penados, son 216 los mandados al hospicio de Madrid o de San Fernando, A.H.N. Consejos, S.A.C.C. Libro 1.803, folio 1.140.
- (6) Anzano, Tomás de: *Elementos preliminares para poder formar un sistema de gobierno de hospicio general*. Madrid, 1778, pág. 69.
- (7) Soubeyroux, J.: El encuentro del pobre y la sociedad: Asistencia y represión en el Madrid del siglo XVIII. *Estudios de Historia Social*, núm. 20-21, Madrid, 1982, pág. 102.
- (8) Paula Frutos, Francisco de: *Uso y abuso de la misericordia con los pobres*. Discurso en el que se manifiesta la necesidad y utilidad de los hospicios para el buen régimen de la República. 1793, pág. 30.
- (9) Ibidem, pág. 25.
- (10) Climent, Joseph: *Noticias que tendrán presente los señores que componen la Junta de la Real Casa del*

Hospicio y Refugio de la ciudad de Barcelona para disponer su mejor régimen y gobierno y formar sus ordenanzas, Madrid, 1778, págs. 55-56.

- (11) Ward, B.: Op. cit. pág. 223.
- (12) Uztariz, Gerónimo de: *Theorica y Práctica del Comercio y de Marina*, Madrid, 1742. Edición de M. Aguilar, 1968, págs. 19 y 135-36.
- (13) Soubeyroux, J., Opus cit. pág. 44.
- (14) Ibidem, pág. 60.
- (15) Ibidem, pág. 83.
- (16) Cabarrús, Conde de: *Cartas*. Castellote Editor, Madrid, 1973. Pág. 98-99.
- (17) Soubeyroux, J.: Opus cit. Pág. 98.
- (18) Ariés, Philippe: *L'enfant et la vie familiale sous l'Ancien Regime*, Seuil-París, 1973.
- (19) Representación de don Antonio Bilbao al Consejo e informe de muchos prelados sobre la situación de los expósitos de su diócesis, Madrid, 1790. BN MSS-11267-32.
- (20) Bilbao, Antonio: *Destrucción y conservación de los expósitos*. Idea de la perfección de este ramo de policía. Modo breve de poblar España. Antequera, 1789.
- (21) Ibidem, pág. 82.
- (22) Por Real Orden de 23 de enero de 1794 se declaró que los expósitos debían gozar de la presunción de legitimidad.
- (23) Respuesta de los señores fiscales

en el expediente general formado en el Consejo sobre la policía material y formal de todas las cárceles del Reino. Madrid, 1818.

- (24) Expediente de Estadística y Reglamento de la Asociación de Cárcels, llamada del Buen Pastor. Archivo de la Villa de Madrid, 2.^o-371-10.
- (25) Salillas, Rafael: *Evolución penitenciaria en España*. Madrid, 1905, Vol. I, pág. 385-6.
- (26) Demerson, Paula de: *María Francisca de Sales Portocarrero (Condesa de Montijo): Una figura de la ilustración*. Ed. Nacional, Madrid, 1975, pág. 185.
- (27) Rumeu de Armas, Antonio: *Historia de la Previsión Social en España*. Madrid, 1944.
- (28) Ibidem, pág. 409.
- (29) López Yepes, Jesús: *Historia de los Montes de Piedad en España. El Monte de Piedad de Madrid en el siglo XVIII*. Madrid, 1971.
- (30) Anes, Gonzalo: *Economía e Ilustración*. Ariel, Barcelona, 1969. Se ha utilizado el capítulo dedicado a los pósitos en el XVIII.
- (31) Citado por Rumeu de Armas. Opus cit. pág. 374.
- (32) Herr, Richard: *Hacia el derrumbe del Antiguo Régimen: Crisis fiscal y desamortización bajo Carlos IV, Moneda y Crédito*, n.^o 118, septiembre 1971, págs. 37-100.

COLECCION TRABAJO SOCIAL

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

en coedición con

SIGLO VEINTIUNO DE ESPAÑA EDITORES, S. A.

Título publicado:

N.^o 1. **Introducción al Bienestar Social**, de Patrocinio Lasheras y Elvira Cortajarena.

De próxima aparición:

N.^o 2. **La crisis económica y su repercusión en la política social española**, de Gregorio Rodríguez, Ignacio Cruz Roche y Aurelio Desdentado.

N.^o 3. Traducción del libro: **Social Services In International Perspective (The Emergence On The Sixth System)** de Kahn y Kameron.

N.^o 4. **Leyes de Servicios Sociales en Europa**, de Gloria Rubiol.

ESCOCIA: UNA EXPERIENCIA DE COLABORACION ENTRE SERVICIOS SOCIALES Y POLICIA

Con este trabajo abrimos una serie de artículos que tratarán un tema que creemos importante: la relación entre trabajo social, servicios sociales y mantenimiento de un modelo socioeconómico.

¿Policía y servicios sociales colaborando? ¿Es posible? ¿Es conveniente? Antes del mes de mayo de 1982 creía que esta posibilidad se limitaba a casos muy puntuales en los que había que tener un cuidado extraordinario, ya que era poco menos que pactar con el enemigo. Con ocasión de un viaje de estudios a Glasgow (Escocia) descubrí que este planteamiento suponía una visión muy estrecha del trabajo social, un enfoque erróneo del papel de la policía en un Estado de derecho y un planteamiento no realista de la prevención y el ratamiento de la delincuencia.

Describiré a continuación de forma muy abreviada la organización policial y de servicios sociales escocesa, deteniéndome algo más en las tareas que realiza la policía, por ser un tema menos conocido en nuestro país.

Los servicios sociales escoceses están completamente integrados, más incluso que en Inglaterra. Es competencia de los servicios sociales la atención a la infancia, a los ancianos, disminuidos, etc., y cubren además parcelas que en otros países dependen de otros organismos como la libertad vigilada, el trabajo en las escuelas, en hospitales, en prisiones, la cooperación con los tribunales, etc., es decir, un delegado de libertad vigilada depende de servicios sociales, nunca de justicia, un asistente social de un hospital depende también de servicios sociales, no de sanidad. Esta organización permite una gran coherencia en las actuaciones, no duplicar servicios y una mejor administración de recursos.

La policía escocesa está también unificada, no existen diversos cuerpos en el mismo territorio como en España o en Francia. Sus fines son:

- La protección de la vida y la propiedad.
- La prevención del delito.
- El mantenimiento del orden público.

La policía es consciente de que estos objetivos no pueden conseguirse sin el concurso de otras instituciones públicas. Los servicios sociales parten también de la misma premisa en su trabajo.

La colaboración institucional se establece por parte de la policía a través del "Community Involvement Branch", que traduzco por Departamento de Trabajo con la Comunidad. Este departamento tiene a su cargo toda la prevención tanto práctica (consejos a los ciudadanos para hacer más difícil la comisión de delitos) como social. Es a través de la prevención social donde el contacto se hace real.

Prevención social para la policía escocesa es incidir en las causas sociales del delito. Para conseguir esto:

1. Cooperar con los maestros en la educación cívica de las escuelas.
2. Asesora y canaliza todos los informes o denuncias de conductas delictivas de menores de 16 años.
3. Participa en la planificación y puesta en marcha de programas compensatorios en barrios muy marginados. Estas zonas suelen tener déficits de equipamiento de todo tipo incluyendo la protección policial. El hecho de que esta marginación coincide muy a menudo con un índice alto de comisión de delitos exige su presencia en comisiones al lado de otros técnicos.
4. Tiene a su cargo el servicio de ayuda a la juventud que parte de la premisa de que la detección temprana de conductas irregulares evita futuros comportamientos delictivos. La aceptación

de este servicio por las familias es completamente voluntaria. Se realizan las siguientes tareas:

a) Niños en peligro.

Hay conductas que indican que un niño puede estar muy cerca de iniciar un delito: niños que pasean a altas horas de la noche en lugares no habituales, que faltan a la escuela, que consumen alcohol, inhalantes u otro tipo de drogas o que están en compañía de otros sujetos conocidos. Estos muchachos son derivados por policías de barrio o incluso padres o maestros al departamento de trabajo con la comunidad para que estudie sus circunstancias coordinando con otros profesionales y visitando a la familia.

b) Pequeños infractores.

Son menores de 16 años que pueden ser susceptibles de recibir una amonestación formal, un asesoramiento o supervisión. La infracción cometida debe ser de poca importancia. En una amonestación se cita al niño y a sus padres a comisaría y un agente uniformado reprende allí al muchacho por la falta cometida. Previamente se le ha consultado a los servicios sociales y es indispensable además tanto los padres como el niño estén de acuerdo en que la falta se ha cometido. Si no fuese así, la amonestación no se daría y o bien no se haría nada o bien se informaría a la Audiencia de Menores (1).

El Departamento de Trabajo con la Comunidad también colabora estrechamente con los servicios sociales en los casos de niños maltratados, cuando se descubre que un muchacho inhala otra sustancia (la policía tiene un servicio especial para familias con problemas de inhalantes) y para atender urgencias.

¿Qué impacto tiene esta colaboración entre servicios sociales y policía?

Tanto un colectivo como otro opina que esta colaboración es positiva y debe fomentarla, pero surgen conflictos en algunos apartados: los casos de niños maltratados, la atención de urgencias y la supervisión policial.

Los maltratados

En Escocia cualquier funcionario.

(*) Asistente social

Un asesoramiento es una reflexión y una recomendación al niño y a su familia sobre las posibilidades que puede haber para que el muchacho cambie de conducta.

Una supervisión es un ofrecimiento de dar una guía y una ayuda durante un tiempo determinado. Se ofrece siempre cuando se da una amonestación, su aceptación es siempre voluntaria e incluye visitas de un policía al domicilio familiar y si hace falta y los padres consienten, a la escuela, club juvenil, etc. No hay reglas fijas de como han de hacer las visitas a domicilio, concepto que son confidenciales. El objetivo de las visitas es que el comportamiento del niño mejore y que los padres sean conscientes de las obligaciones y responsabilidades que tienen hacia el hijo. Si es conveniente, se anima al muchacho a unirse a organizaciones juveniles, hacer deporte, etc. Aunque hay una duración determinada, una supervisión suele tener un máximo de 12 visitas. Un caso que no pudiese resolverse en este tiempo, sería derivado a los servicios sociales.

Si las infracciones se repiten o son graves, la policía informa a la Audiencia de Menores y en algunos casos (delitos graves o cometidos en compañía de un adulto) a Fiscalía al mismo tiempo. La policía no se limita a informar a la Audiencia de Menores de que se ha cometido una infracción, sino que da datos complementarios que pueden ser útiles: si el niño reconoce haber hecho la falta o delito, aspecto del domicilio familiar, actitud de los padres, si la policía fue invitada o no a intervenir, etc.

El Departamento de Trabajo con la Comunidad también colabora estrechamente con los servicios sociales en los casos de niños maltratados, cuando se descubre que un muchacho inhala otra sustancia (la policía tiene un servicio especial para familias con problemas de inhalantes) y para atender urgencias.

El Departamento de Trabajo con la Comunidad también colabora estrechamente con los servicios sociales en los casos de niños maltratados, cuando se descubre que un muchacho inhala otra sustancia (la policía tiene un servicio especial para familias con problemas de inhalantes) y para atender urgencias.

El Departamento de Trabajo con la Comunidad también colabora estrechamente con los servicios sociales en los casos de niños maltratados, cuando se descubre que un muchacho inhala otra sustancia (la policía tiene un servicio especial para familias con problemas de inhalantes) y para atender urgencias.

El Departamento de Trabajo con la Comunidad también colabora estrechamente con los servicios sociales en los casos de niños maltratados, cuando se descubre que un muchacho inhala otra sustancia (la policía tiene un servicio especial para familias con problemas de inhalantes) y para atender urgencias.

El Departamento de Trabajo con la Comunidad también colabora estrechamente con los servicios sociales en los casos de niños maltratados, cuando se descubre que un muchacho inhala otra sustancia (la policía tiene un servicio especial para familias con problemas de inhalantes) y para atender urgencias.

El Departamento de Trabajo con la Comunidad también colabora estrechamente con los servicios sociales en los casos de niños maltratados, cuando se descubre que un muchacho inhala otra sustancia (la policía tiene un servicio especial para familias con problemas de inhalantes) y para atender urgencias.

maestro, médico, policía, asistente social, etc., que sospeche o tenga la certeza de que un niño está siendo maltratado ha de comunicarlo a los servicios sociales, los cuales convocan inmediatamente una reunión en la que, entre otros profesionales, está presente la policía. En ocasiones, el asistente social por motivos de tratamiento a la familia prefiere no hacer ninguna denuncia por el momento, pero ordinariamente la posición de la policía es que si se ha cometido un delito hay que investigarlo para proteger al niño. Legalmente la posición de la policía es incuestionable y también es cierto que tanto una dilación como una precipitación excesivas pueden ser un perjuicio para el niño, pero cuando dos profesionales no consiguen ponerse de acuerdo es muy probable que la sociedad (una familia en este caso) sufra las consecuencias. Esta situación aunque no frecuente, se produce y es posible que continúe durante años.

Atención de urgencias

La policía en cualquier país es el único servicio que funciona realmente 24 horas y 365 días al año al que el público puede recurrir para "cualquier" emergencia. Los servicios sociales, por otra parte, existen para ayudar a la población y no se puede esperar que la gente necesite ser ayudada sólo en horas de oficina. Hay muchas situaciones en las que interviene la policía con más o menos éxito: peleas familiares, casos de drogadicción, delincuentes menores de edad penal, niños maltratados, etc., en donde una intervención de los servicios sociales permitiría resolver con mayores conocimientos técnicos lo que a menudo se trata por parte de la policía con mayor o menor fortuna. En Escocia los servicios sociales tienen turnos establecidos para atender estas emergencias a requerimientos de la policía, pero ésta, al igual que en otros países donde también hay turnos de urgencia (Suecia, Estados Unidos, etc.), no se muestra satisfecha. Comentarios como: "cuando la asistente social llega, lo más difícil ya se ha hecho", "la asistente social dijo que la concertara una entrevista para la mañana siguiente", "en el despacho tiene un letrero donde dice: si hay alguna emergencia avise a la policía",... no son un hecho aislado e indican que el problema no es fácil de resolver.

Supervisión policial

En este caso el conflicto no está solamente en un planteamiento diferente

o en una atención insuficiente por parte de una institución, sino en la definición misma de roles profesionales, de competencias específicas o exclusivas. El hecho de que un policía se ocupe de un muchacho para evitar que sea un futuro delincuente, hable con él, con su familia, con la escuela, etc., ¿no es algo impropio?, ¿algo que corresponde a un educador o a un asistente social?

Esta situación ha dado lugar a muchas controversias en Gran Bretaña, tanto dentro como fuera de la policía, pero se va aceptando de forma gradual. Por parte de la policía hay resistencias por considerar que si en una infracción no se actúa enérgicamente (denunciando el caso a la Audiencia, amonestando, etc.) el niño aprenderá a reirse de la autoridad y no le importará delinquir por segunda vez. Además un tipo de trabajo como la supervisión es difícil de demostrar: no se reflejará en las estadísticas policiales donde consta el número de casos resueltos.

Además en ocasiones se ve al guardia encargado de la supervisión como un "pseudosocial", como un "policía no auténtico". Esta opinión también existe entre los servicios sociales: "la policía se mete en nuestro terreno sin tener la formación adecuada". Reconciliar además el papel tradicional de la policía, relacionado con la ley y el orden, con un rol relacionado con los servicios sociales no es fácil. Esta dicotomía que supone ganarse la confianza de un niño y al mismo tiempo no aprobar conductas desviadas es algo común también a trabajadores sociales, como los educadores de calle, por ejemplo. El problema de la formación adecuada tampoco ha sido resuelto de forma definitiva por los servicios sociales: la inmensa mayoría de educadores o asistentes sociales no tienen una formación que garantice que podrán establecer un contacto positivo con un muchacho (condición indispensable para tener alguna posibilidad de éxito). Es algo para lo que hay que valer, aún cuando la experiencia y la formación pueden indudablemente mejorar la capacidad inicial.

En Escocia hace más de diez años que se realiza la supervisión policial a niños. Actualmente se considera cada vez más, aunque lentamente, que es algo positivo, que es incluso una contribución valiosa que ha de continuar. Se dice que "si la policía ha de prevenir el delito, ¿qué razón hay para que no lo intente en casos individuales? Se pide, eso sí, que aumente la coordinación y de hecho la policía no da ninguna

amonestación, ni inicia una supervisión sin una consulta previa a los servicios sociales y éstos están de acuerdo en la inmensa mayoría de las veces. Las quejas sobre el trabajo que realiza la policía con niños son muy escasas y, por otro lado, los servicios sociales no tienen suficiente personal para atender todos y cada uno de los casos adecuadamente.

¿Es Escocia respecto a España un país tan avanzado en este aspecto que su realidad no tiene nada que ver con nuestro país?

Si comparamos algunos elementos no es esencialmente diferente. Participa de la misma cultura europea, tiene una economía capitalista, hay zonas industrializadas con barrios muy marginados y también zonas rurales casi despobladas, etc. La diferencia real está en las estructuras administrativas. Los servicios sociales están muy desarrollados (para 2.500.000 habitantes en Strathclyde

—región de Glasgow— trabajan 16.000 personas) y están integrados. La policía también está unificada y tiene un grado de profesionalización que la sitúa entre las mejores del mundo.

¿Si las estructuras administrativas españolas son tan diferentes, es posible aprender algo de Escocia? Creo que sí. No se puede calcar el modelo, pero sí que nos indica un futuro, abre horizontes, plantea cuestiones inéditas en nuestro país. Sólo podremos hacer algo si tenemos un objetivo claro; se puede empezar por cuestiones puntuales. En Barcelona el diálogo servicios sociales-policía hace dos años que se ha iniciado y actualmente se están empezando a conseguir algunos resultados. Indudablemente el camino no es fácil: la poca infraestructura de los servicios sociales, la dispersión en distintos cuerpos policiales, la falta de experiencia en trabajo inter-institucional, el recelo que despierta un pasado muy cercano todavía, son obstáculos ciertos, pero no son una justificación para no hacer nada. La policía y los servicios sociales están al servicio

del ciudadano y ambos colectivos sean una sociedad más justa, aún con su visión de la realidad y de la causa, las injusticias difiera en ocasiones, es cierto, también, que nadie posee conocimiento completo de esta realidad ni la exclusiva de las soluciones.

¿Policía y servicios sociales colaborando? Es un reto y una esperanza que dar el primer paso.

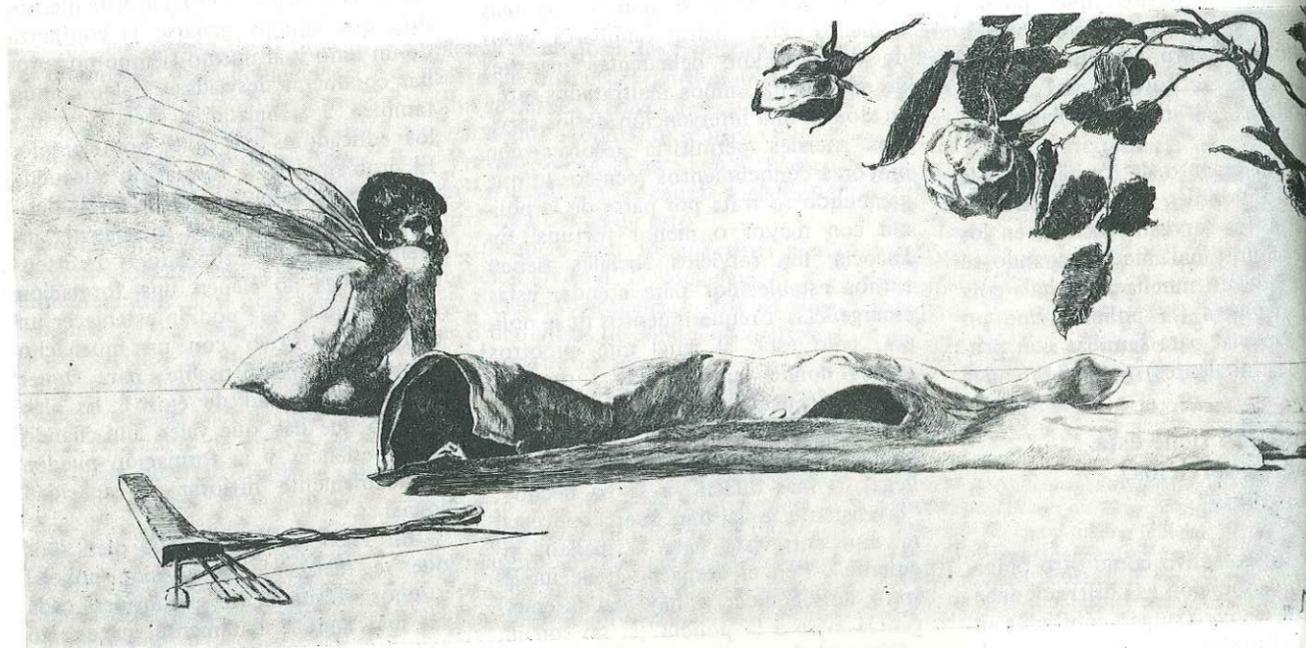
BIBLIOGRAFIA

- Strathclyde Police. *Community involvement*. Glasgow, 1976.
- Schaffer, Evelyn B. *Community cing*. Croom Helm Ltd. Londres,
- Scottish Home and Health Department. *Report of the Working Party on Police Procedures Arising from the Social Work (Scotland) Act (1970)*.
- Outram, M. *Evaluation of Police Social Services Liaison Relations with Juveniles* (Cheshire Social Services Department, 1978).

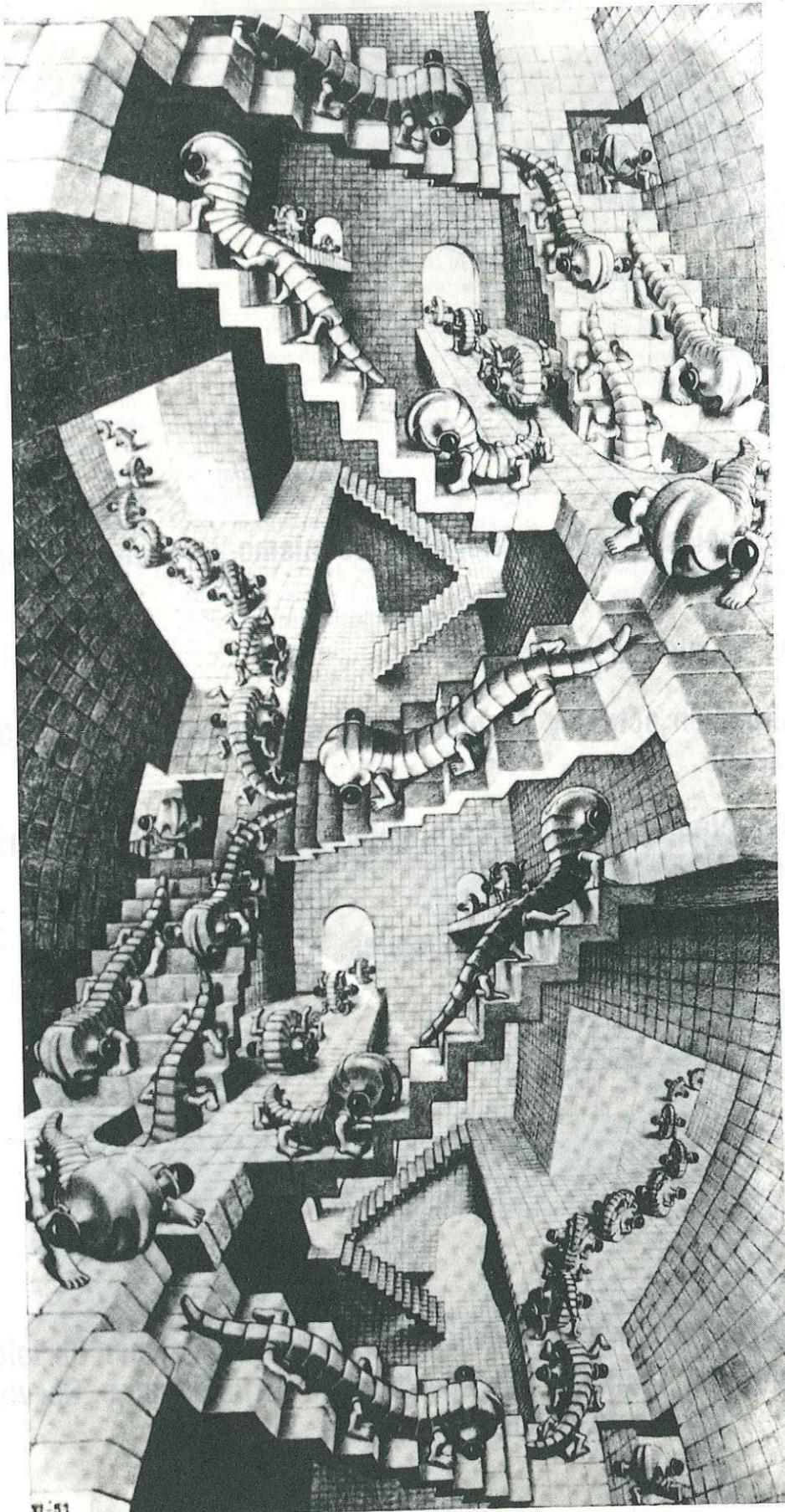
DOSSIER SOBRE URBANISMO Y VIVIENDA

1. Evolución y desarrollo del Urbanismo-Vivienda en España, 1930-1980.
2. De lo rural a lo urbano.
3. Situación actual y problemas del urbanismo y la vivienda en España.
4. Una ciudad para un futuro mejor. Plan de Ordenación Urbana de Madrid.
5. Urbanismo y Servicios Sociales.
6. Bibliografía.

COORDINACION Y REALIZACION: Víctor Martín, Carmen Bartolomé y Laudelino Cisneros. El apartado de Urbanismo y Servicios Sociales por Pachi Tihebau. Asistente Social.



Grabado de Max Klinger



XI-51

M. C. Escher

EVOLUCION Y DESARROLLO DEL URBANISMO-VIVIENDA EN ESPAÑA 1930-1980

LA II REPUBLICA: HISTORIA DE UNA FRUSTRACION

Para realizar una breve introducción histórica al urbanismo español es fundamental referirse especialmente a los últimos 50 años, puesto que es en este período en el que se han producido los hechos esenciales que configuran la estructura de nuestras actuales ciudades. En la mayoría de las ocasiones, nuestro paisaje urbano no tiene más de un siglo de antigüedad.

El 88 por ciento de las viviendas de 1965 se habían construido con posterioridad a 1860 y un 43 por ciento con posterioridad a la guerra civil. Más de tres millones de viviendas se han construido en España en las tres últimas décadas. Sólo los viejos cascos urbanos de algunas ciudades (Barcelona, Tarragona, Zaragoza...) conservan vestigios claros de sus antiguos edificios romanos, haciéndose más evidentes las construcciones árabes y románicas, cercadas hoy por las nuevas edificaciones.

La población de las ciudades españolas hasta el siglo XIX, por otra parte, no fue muy elevada, con pocas excepciones. Hacia 1600 sólo Sevilla y Madrid superaban los 100.000 habitantes. En 1820 la población urbana española apenas rebasaba el millón y medio de habitantes. Es en la segunda mitad del siglo XIX y en la primera del XX cuando se producen en nuestro país alternas explosiones demográficas, acompañadas de fuertes migraciones interiores, que irán provocando el caos en el que actualmente se ven inmersas la mayoría de nuestras ciudades.

Al margen de las sucesivas políticas "ensanche" —derribo de las murallas y expansión de las ciudades en barrios

extramuros, de estructura generalmente geométrica y ortogonal—, a las que contribuyó de manera especial la obra de Ildefonso Cerdá, y de los fracasados intentos de innovación vanguardista de Arturo Soria, cuyas aportaciones teóricas de la "Ciudad Lineal" sólo fueron tardíamente reconocidas, España inicia el año 1930 con una cantidad ingente de problemas urbanísticos y de vivienda por resolver.

La caída de Primo de Rivera y la llegada de la II República coincide con el nacimiento del Grupo de Arquitectos y Técnicos Españoles para el Progreso de la Arquitectura Contemporánea (GATEPAC) que fueron los introductores en nuestro país del movimiento de los CIAM, es decir, de las ideas "funcionales" de Le Corbusier y otros arquitectos europeos, a través de una revista y de varios proyectos urbanísticos alineados con la mejor vanguardia europea.

La llegada de Indalecio Prieto al frente del Ministerio de Obras Públicas (1931-33) se deja sentir con la promulgación de leyes de conservación y acrecentamiento del patrimonio artístico, de carreteras, de accesos ferroviarios, etc. Especial importancia tienen ciertas medidas de la República para las ciudades de Madrid y Barcelona.

En Madrid, la labor de los republicanos se centra en el tema de la red de carreteras de acceso a la ciudad, en la solución del enlace ferroviario subterráneo y en la prolongación del Paseo de la Castellana (Avenida de la Libertad) con la creación de los "Nuevos Ministerios". El Plan General de Obras y el Plan Regional de Madrid proyectan, además, la creación de una "ciudad

verde" (Playas del Jarama) y edificaciones varias. La mayoría de estos proyectos no llegaron a ponerse en marcha, aunque más tarde fueron "retomados" —disimuladamente— por los planificadores de los sucesivos gabinetes franquistas.

Con respecto a Barcelona, el Estatuto de Autonomía de 1932 concede a la Generalitat amplias facultades legislativas y ejecutivas en materia de cultura, economía, obras públicas, comunicaciones, orden público, etc., transferidas por el Estado. Así, en un clima de exaltación catalanista, la Generalitat emprende su proyecto de "Catalunya-ciutat", en el que Barcelona sólo sería un gran barrio dentro de un "espacio-jardín". El Plan de Distribución en Zonas del territorio catalán —publicado en el año 1932— tiene esta misión, a la que pronto se unirán los requisitos del GATEPAC y el prestigioso Le Corbusier, que se entrevistará con Maciá para preparar el plan que haga de Barcelona una ciudad funcional y "moderna". La "Ciudad Radiante" sólo sería un proyecto truncado trágicamente por el golpe de estado del general Franco.

De este período republicano se destaca, pues, una maduración conceptual evidente respecto a la necesidad de institucionalización del urbanismo, como se desprende del Consejo Municipalista de Gijón, donde se preparan documentos básicos que más tarde se dejarán entrever en la Ley del Suelo de 1956, y muchos proyectos que no se llevan a cabo. No obstante —según señalan algunos tratadistas— existe cierta continuidad entre la situación de antes y después de la guerra civil.

GUERRA CIVIL: DESTRUCCION Y NUEVOS PROYECTOS. EL ESPEJISMO DE LA "CIUDAD FALANGISTA"

Después de la guerra civil —cerrado el paréntesis de las medidas revolucionarias adoptadas por la República— se dictaron diversas actuaciones referentes a la reconstrucción de las regiones devastadas por la guerra, con la adopción de algunos planes de ordenación urbana, comarcal y provincial.

Ya en plena guerra civil, en enero de 1938, dentro de las funciones del Ministerio del Interior "nacional" se había creado el Servicio Nacional de Regiones Devastadas y Reparaciones, que tenía por misión "la dirección y vigilancia de cuantos proyectos, generales y particulares, tengan por objeto restaurar o reconstruir bienes de todas clases dañados por efecto de la guerra".

Para financiar la reconstrucción se crea el Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional (1939), que concede a los damnificados el derecho a solicitar préstamos a bajo interés. De cualquier forma, los daños ocasionados por la guerra eran de tal calibre que se supone la necesidad urgente de un decidido apoyo estatal. Así, en septiembre de 1939 se propone una Ley de Adopción de localidades dañadas, en la que Franco se tomó mucho interés. La Ley de Adopción permitirá la reconstrucción de aquellas localidades en las que el daño general o la destrucción de bienes de uso público generados por la guerra sean de tal cuantía que haga necesaria la intervención del Estado. De esta manera, el Estado tomaba a su cargo el restablecimiento de los servicios públicos correspondientes a la Administración, la Iglesia, la provincia o el municipio. Se prevé, además, la posibilidad de construir viviendas de renta reducida, en cooperación con el Instituto Nacional de la Vivienda (Ministerio de Trabajo) recién creado (1939), al igual que la Dirección General de Arquitectura (Ministerio de la Gobernación).

La labor a emprender es dura: 192 poblaciones españolas se encuentran afectadas por destrucciones superiores al 60 por ciento de su total edificable, mientras que, por otra parte, la relación de arquitectos muertos durante la guerra o exiliados resulta considerable.

Con el inicio de los trabajos comienzan también a desplegarse toda una estra-

tegia profesional desde los Servicios Técnicos de Falange: está en marcha la "teoría de la Ciudad Falangista", que sitúa a Madrid como "Capital Imperial" dentro de la "gloriosa unidad de la Patria". Los conceptos de la "urbe" falangista no dejarán de ser una abstracción, totalmente alejada de la realidad nacional, a pesar de las influencias doctrinales del Berlín de Hitler o la Roma de Mussolini y de la propaganda que circuló al respecto. El primer poblado de la "nueva España", el Cerro de Palomares en Madrid, proyectado por Falange, y el Plan de Urbanización de Salamanca, se quedarán en nada debido a su escasa visión práctica de la realidad nacional.

El fracaso de las teorías de Falange se evidencia claramente en el Plan General de Madrid, aprobado en 1946, aunque había sido proyectado mucho antes al igual que una serie de planes generales (Bilbao, Valencia, Toledo, Sevilla, Zaragoza...), al tiempo que se preparaba el Plan Nacional de Urbanismo. Lejos de las escenografías grandiosas, de resonancias fascistas y nazis, el Plan General de Madrid desarrolló ideas esbozadas antes de la guerra civil. Pedro Bidagor, al frente del Urbanismo nacional, trató de dar al plan la mayor coherencia posible, sentando, además, las bases de la futura Ley del Suelo.

A través de una labor altamente centralizada desde los organismos oficiales del Estado, con escasa comprensión municipal y mínima participación pública, se fueron reconstruyendo muchas ciudades españolas. Sin embargo, se observa una clara dispersión de funciones entre los departamentos ministeriales y, sobre todo, una gran carencia de recursos materiales que hace que se pongan las soluciones a problemas urbanísticos y de vivienda latentes hacia el imprevisible futuro.

FIN DE LA AUTARQUIA: NUEVAS ORIENTACIONES

La etapa política que comienza en España en 1951 refleja la primera clara rectificación del Régimen en cuanto a los criterios orientadores de la economía nacional, tras casi 12 años de autarquía. Los años cincuenta traen consigo una aceleración de la industrialización, con el consiguiente trasvase de la población del campo a la ciudad y el subsiguiente problema grave de vivienda-infravivienda, no producido ya directamente por efecto de la guerra. En la década 50-60 un millón de españoles

cambian de residencia, concentrándose principalmente en Madrid, Cataluña y el País Vasco.

Al empezar la nueva década, la tura Nacional de Urbanismo —en 1949 para "impulsar por todos medios la tarea urbanística de la nación"— sigue empeñada en sistematizar los conocimientos adquiridos en anteriores planes en una ley urbanística general. Mientras, las grandes ciudades comienzan a luchar con los suburbios que a partir de estos años "amenazan con unirse al núcleo de la ciudad por un lado, y al extrarradio por el otro".

La aparición de barrios de chabolas para acoger a la población de bajos ingresos se hace incipiente, a pesar de que no es un problema nuevo en nuestro país. Ya desde finales del siglo XIX y hacia los años 1920 el problema llegó a ser particularmente agudo en algunas ciudades. El censo de viviendas de 1960 indica que en esa fecha existían en España 128.000 viviendas clasificadas como chabolas o barracas.

Estos barrios de autoconstrucción constituían un elemento esencial en la trama urbana de las ciudades españolas hasta el punto de que en algunas grandes poblaciones llegó a representar una gran parte de su aglomeración. De hecho, en el período 40-60 se realizaron una gran cantidad de pura expansión numerosas reconstrucciones de suelo rústico en urbano —con el uso de chabolas— con la consiguiente plusvalía para los poseedores de terrenos. En Madrid, por ejemplo, produjo durante la década 50-60 un fuerte incremento del chabolismo en la zona del Puente de Vallecas a partir de tres núcleos primitivos (Arrabal del Puente, Doña Carlota y Barrio de Pozuelo que aún hoy subsisten (El Pozuelo, Tío Raimundo, Palomeras, etc.). Este mismo proceso sufrió Barcelona (Rocafort, Torre Baró), Valladolid, Tarragona

Ante el proceso de migración rural, consecuencia del incipiente desarrollo, aparece una figura cotidiana en las inmobiliarias, que, aunque ya existían, van a adquirir un fuerte relieve: la imposibilidad del Estado de hacer frente al solo a la cantidad de viviendas necesarias que se deben construir.

Mientras tanto, en el terreno legislativo hay anteproyectos de Ley de Urbanismo en 1951 y 1953 que tratan de regular el tema de la especulación del suelo urbanizable, pero hay que esperar a 1956 para que aparezca la definitiva Ley del Suelo y Ordenanza Urbana que servirá de marco referencial del urbanismo



stración de Francisco Solé

mo español hasta 1975, en que se reforma.

El problema de la vivienda tiene ahora prioridad. El fuerte déficit de viviendas (un millón y medio en 1955) hace que se ponga en marcha el Plan Nacional de la Vivienda (curiosamente promulgado por el Ministerio de Trabajo en 1955), con el objetivo de construir 550.000 viviendas entre 1956 y 1960. En 1957 se crea el Ministerio de la Vivienda que integrará a todos los organismos oficiales que venían desarrollando esta materia, unificando a nivel estatal todas las competencias que se refieran a vivienda, descolgando lógicamente a las Administraciones locales de la jurisdicción que les confería la Ley del Suelo. En pocas palabras, la "coordinación" del franquismo vuelve a ponerse en marcha olvidando la "legislación planificadora" bajo el lema de "construir pisos de la manera más rápida", procurando además la participación del capital privado, aún a costa de la especulación inmobiliaria. Entramos pues en el período más nefasto del urbanismo español de este siglo.

ANTECEDENTES DE LA "EXPANSION": DE LOS POLIGONOS DE VIVIENDAS A LOS POLIGONOS INDUSTRIALES

A partir de 1954 el Estado acomete la realización de polígonos de vivienda, primero en Madrid (a través de la Comisaría de Urbanismo) y más tarde en todas las grandes ciudades, para absorber el fuerte déficit existente y luchar contra el chabolismo. Nacen así los "núcleos satélites" (como Manoteras, Canillas, San Blas, Palomeras y Villaverde, en Madrid), los "poblados de absorción" que más tarde serán "poblados dirigidos" (Caño Roto, Fuencarral, Entrevías, Orcasitas, también en Madrid). Entre el Instituto Nacional de la Vivienda y la Obra Sindical del Hogar —antecedentes del Ministerio de la Vivienda—, apoyados por el Ministerio de Trabajo, se habían creado 22.000 viviendas sociales, y tras el Plan Sindical de la Vivienda (de 1955 a 1957) se crean 56.000 viviendas más. En general, la vivienda social se encuentra situada en un edificio de dos plantas agrupadas en línea, alternando con bloques de cuatro o cinco plantas, con equipamientos mínimos y muy cerca de las chabolas que se pretenden erradicar.

La creación del Ministerio de la Vivienda activa las construcciones, y a par-

tir de 1960 se encarga de potenciar la construcción de "polígonos" y "ciudades satélite" en todas las grandes ciudades. El Plan Nacional de la Vivienda (1961) prevé también la preparación del suelo urbanizable y la creación de "polígonos residenciales". A finales de 1970 el número de polígonos financiados por el Instituto Nacional de la Vivienda era de 180, con una superficie total de 15.000 hectáreas.

La iniciativa privada, estimulada por una legislación favorable, se sintió también atraída hacia la construcción de viviendas —que por otra parte se nutría de mano de obra barata que provenía del campo— iniciando una serie de operaciones destinadas a satisfacer la demanda de las clases modestas y medias, aunque con más ingresos que los sectores de población a los que se destinan las viviendas públicas. Así nacen en Madrid los barrios de Moratalaz, la Ciudad de los Angeles, San José de Valderas, y en Barcelona los barrios de San Ildefonso, Ciudad Meridiana, Can Serra. Casos particulares son los polígonos de viviendas construidos por grandes empresas para alojar a sus empleados: Seat, en Barcelona, o Ensidesa, en Avilés, por ejemplo.

Aparecen también las Unidades Vecinales de Absorción (UVA) que intentan resolver el problema del barraquismo. La Obra Sindical del Hogar, en 1963, es la encargada de construir las UVAS, que se harían famosas por la ínfima calidad de edificación y por su "provisionalidad", de la que todavía algunos ciudadanos pueden hoy dar fe. En Madrid se "edifican" las UVAS de Fuencarral, Hortaleza, Canillejas, Pan Bendito; en Barcelona, Pomar, San Cosme, Cinco Rosas; en Vitoria, el Abechuco, etc.

Por otra parte, para hacer más complicado el problema, al tiempo que se construyen polígonos de viviendas se comienza a desarrollar polígonos industriales, a veces en una estrecha alianza, de tal manera que numerosas ciudades españolas (sobre todo del Norte) comienzan a estar "cercadas" por "cinturones industriales" que, a la larga, generan unos costes sociales incalculables en cuanto a degradación del medio ambiente y contaminación. A pesar de la existencia, desde 1961, de un "Reglamento de Actividades Nocivas e Insalubres" y de la legislación existente en los diferentes planes, la contaminación y degradación del ambiente seguirá progresando hasta los actuales problemas de nuestros días. La concentración industrial tendrá especiales reper-

cusiones en Bilbao, Barcelona, Madrid, Oviedo, Vitoria, etc.

Habría que preguntarse, mientras tanto, qué función reguladora tuvo la Ley del Suelo de 1957. La respuesta es sencilla: prácticamente ninguna. La expansión de las ciudades españolas se realizó al margen de la normativa legal, ignorándola totalmente o utilizándola cuando coincidía con los intereses de los constructores. La propia Administración incumple innumerables veces sus normas, como se podrá apreciar más tarde de manera vergonzosa en la urbanización de las ciudades y localidades de la Costa mediterránea.

LOS PLANES DE DESARROLLO Y EL "BOOM" DEL TURISMO

Estamos asistiendo, además, a la puesta en marcha de los Planes de Desarrollo. En el Primer Plan (64-67) prácticamente no existen planteamientos de ordenación territorial, sino que se confía en la capacidad reguladora propia "expansionista desarrollista". Por el contrario, se muestran más críticos al destacar "el impacto distorsionante que supone la ordenación de la política económica, concebida con desprecio a la independencia de la aspiración de ordenación territorial equilibrada". Si a la "antiordenación" de los Planes de Desarrollo se le une que estamos asistiendo también al "boom" del turismo podemos sacar una ligera conclusión sobre la actuación urbanística de esa época.

La congestión de las grandes ciudades (Madrid, Barcelona, Vizcaya...), sin embargo, se hace tan evidente que comienza a pensarse en la creación de nuevos núcleos urbanos alejados de las ciudades (Aranda de Duero, Guadalajara, Toledo, Alcázar de San Juan y Manzanares, para la zona centro, por ejemplo). Como denunciara, incluso, el propio texto del III Plan de Desarrollo la descongestión de las grandes ciudades constituyó todo un fracaso, a pesar de la aportación teórica que supuso la definición de las Áreas Metropolitanas.

El II Plan de Desarrollo Económico y Social, aprobado en 1966, vuelve a cometer los mismos errores con respecto al urbanismo. La creación de nuevos centros, de una red nacional de grandes mercados centrales, refinanciación de petróleo, la entrada en servicio de nuevas autopistas, la apertura de nuevas zonas al turismo, de cara a la posibilidad de recepción de más millones de turistas, la creación de polígonos urbanizados para atender a los programas de construcción de viviendas e industria-

	Sector Agrícola	Sector Industrial	Servicios
1960	39,70%	32,98%	27,32%
1965	34,30%	35,20%	31,20%
1970	29,11%	37,28%	33,61%

(Porcentajes referidos a la población activa total)

zación, etc., son temas que parecen tratados como partes de una política general, pero al mismo tiempo como política sectorial en su distribución geográfica; es decir, sigue sin existir una coordinación general. Incluso, como nota anecdótica, la Dirección General de Urbanismo cree oportuno recordar mediante notas circulares que la Ley del Suelo sigue vigente.

El Ministerio de la Vivienda, que entonces regentaba Sánchez-Arjona, no deja de mostrarse triunfalista al señalar que de 1961 a 1968 se han construido 765.699 viviendas y "se ha dado un golpe esencial" a la especulación del suelo.

Otros sectores de la Administración, por el contrario, se muestran más críticos al destacar "el impacto distorsionante que supone la ordenación de la política económica, concebida con desprecio a la independencia de la aspiración de ordenación territorial equilibrada".

Si a la "antiordenación" de los Planes de Desarrollo se le une que estamos asistiendo también al "boom" del turismo podemos sacar una ligera conclusión sobre la actuación urbanística de esa época.

Alfredo Sánchez Bella, ministro de Información y Turismo, comentaba en 1972: "No había más remedio que hacer hoteles en mitad de la playa y sin carreteras, ni depuradoras, ni teléfono, porque no había más dinero que el justificado para levantar las camas y no había más remedio que hacer ese mediocre urbanismo que se ha hecho porque no podíamos permitirnos el lujo de lanzarnos a planear grandes construcciones".

La Ley sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional —nacida en 1963, durante la gestión de Manuel Fraga— no sólo eludía olímpicamente la Ley del Suelo, sino que en algunos aspectos la contradecía claramente. Al igual que el Ministerio de la Vivienda con la Ley de Terrenos sujetos a Expropiación Forzosa— o el Ministerio de Industria —con el Decreto de Liberación de la instalación industrial— el Ministerio de Información y Turismo —con la ley sobre Centros y

Zonas de Interés Turístico— consigue ponerse fuera de la Ley, del suelo, naturalmente.

El sistema es simple: si los municipios costeros, o bien un grupo privado, localizan una zona de interés turístico donde se pueden construir urbanizaciones, piden un permiso al Ministerio. Si el permiso es concedido —y casi siempre lo era— ya no hay que hacer nada más que construir edificios y llenarlos de turistas. Si el suelo era "rústico", "zona no urbanizable", tenía limitaciones de alturas en la construcción, etc., se entendía como un "plan parcial de ordenación" o un "plan especial", fuera de la legislación de la Ley del Suelo y competencia de los municipios. Municipios que, por cierto, tenían un especial interés en que sus pueblos, de acuerdo con la política de la época, no se parecieran absolutamente nada a "un pueblo".

El caos urbanístico invade pues nuestras costas (sobre todo Levante y la Costa del Sol) que se llenan de gigantesco hoteles y monstruosas urbanizaciones "residenciales", a veces sin la más mínima infraestructura, con el beneplácito de las Administraciones locales y el consentimiento de los gobiernos de turno. Curiosamente, gran parte del capital invertido era extranjero, con lo que el beneficio económico de la "turistización" revierte, en algunas ocasiones, en el exterior del país. No obstante, el turismo contribuyó de manera fundamental al "milagro" del "desarrollismo" español de la época.

El Ministerio de Obras Públicas, por su parte, elabora el Plan Nacional de Carreteras sin contar prácticamente con nadie, y sólo cuando se produce cierta coordinación con la Dirección General de Urbanismo las líneas viarias adquieren cierta coherencia. Sin embargo, a partir de que se vislumbra la importancia de las redes de comunicación para la expansión de las ciudades, el Ministerio de Obras Públicas comienza a tener una importancia que se irá haciendo más relevante a lo largo de los años.

El urbanista Fernando de Terán cita algunos casos concretos de desastres urbanísticos de la época: concesión

de licencias de construcción para pisos de más de diez plantas en zonas de chalets (Cádiz); inexistencia de planes parciales durante veinte años (Granada, Zaragoza); edificaciones basadas en la Ley de Régimen Local, al margen del Ministerio de la Vivienda (Málaga), etc.

EL "BALANCE" DE UN SUEÑO: LA CRISIS. DE LA DICTADURA A LA DEMOCRACIA

Al finalizar la década de los sesenta, las consecuencias del cambio de la política económica, instrumentada diez años antes, se había dejado ya sentir de forma perceptible en la situación general de la mayoría de las ciudades españolas.

El proceso de urbanización violento, impulsado y no sólo tolerado por la orientación general del Gobierno, que iba teniendo unas palpables repercusiones en el cambio de la fisonomía urbana, en la calidad del ambiente y el funcionamiento cotidiano de la vida ciudadana, provoca una lógica reacción pública y una toma de conciencia por parte de amplios sectores de la población. La Dirección General de Urbanismo había fracasado en sus planes y la Ley del Suelo se mostraba absolutamente inadecuada. Es entonces —con la llegada al Gobierno del "Opus Dei"— cuando se producen las primeras tímidas reacciones de la Administración para tratar de solucionar los problemas (operaciones para "El Nuevo Urbanismo"); pero las disposiciones institucionales son tan aisladas y se producen de una manera tan inconexa que de poco sirven dentro del planeamiento general. Al margen de presentar una cierta preocupación por evitar la especulación del suelo y de los programas de "Actuación Urbanística Urgente", los resultados prácticos son escasos. Se emprenderá el anteproyecto de reforma de la Ley del Suelo —aprobado más tarde (1975)— y la preparación del Libro Blanco de Urbanismo; ambos procesos enclavados en las miras del III Plan de Desarrollo de 1971.

Los "tecnócratas" duraron poco, sin embargo. En 1973, Utrera Molina —hombre "azul"— accede al Ministerio de la Vivienda para impulsar nuevamente una política de "vivienda social" con bastante indiferencia hacia lo urbanístico y lo territorial. Desde el Ministerio de Planificación del Desarrollo surge la "planificación territorial", que curiosamente tenía las mismas funciones que la Dirección General

de Urbanismo. Se puede decir que asistimos a un nuevo "retroceso", si es que era posible retroceder aún más.

En resumen —dice Fernando Terán refiriéndose al "caso español"—, "para caracterizar el urbanismo de las últimas décadas del régimen anterior pueden servir dos rasgos fundamentales: por una parte, la escasa prioridad política que se concedió al planeamiento urbano, que a través de sus limitaciones se manifestaba como una molesta traba para las exigencias de la política de desarrollo económico. Por otra parte, la descoordinación de las políticas sectoriales realizadas desde diversos ministerios (Obras Públicas, Vivienda, Industria, Turismo...) cuyas actuaciones influyeron decisivamente en la configuración de la realidad urbana actual, al servicio de aquella política de desarrollo económico a ultranza, basada en un capitalismo agresivo, oficialmente apoyado. Las consecuencias de todo ello condujeron a una situación de aguda crisis urbana y dete-

riorio del medio ambiente que fueron provocando una reacción social y una exigencia pública de mejoras a través de campañas reivindicativas en las grandes ciudades, impulsadas por el movimiento asociativo ciudadano. Ello estimuló la aparición de nuevas formas de entender el planeamiento más ligadas a los problemas sociales".

La rapidez con que se desarrollarán los cambios en la política de urbanismo y vivienda está directamente emparejada con la celeridad de los acontecimientos políticos de nuestra "transición": muerte de Carrero Blanco, primer Gobierno de Arias Navarro, muerte de Franco y proclamación del Rey Juan Carlos, promulgación de la Constitución, etc. Es decir, el paso de la Dictadura a la Democracia, que conlleva, en el campo del urbanismo, tres hechos fundamentales: la creación del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en 1977 (por fusión de los de Vivienda y Obras Públicas anteriores); la descentra-

lización y el traspaso de competencias urbanísticas de la Administración Central a las Comunidades Autónomas (1978-79) y, por último, la labor desarrollada por los nuevos ayuntamientos democráticos (1979) en el desarrollo y la planificación de la nueva ordenación urbana.

Habría que añadir, como hecho relevante de carácter social, la creciente participación ciudadana por medio de movimientos vecinales en la planificación y gestión de su propio entorno, que tanta importancia está teniendo en estos días al igual que la concienciación generalizada de la población sobre la trascendencia del proceso ecológico natural en la conservación del medio ambiente.

En definitiva, se asiste a un nuevo proceso urbanístico, que podemos analizar con más detenimiento observando —en las próximas páginas— cuáles son los principales problemas de nuevas ciudades y qué virtudes soluciones fijas pueden ser aplicadas.

DE LO RURAL A LO URBANO. EMIGRACION A LAS CIUDADES

En España la inmigración a zonas de preferente desarrollo por parte de amplios sectores de la población rural se inició allá por los años cincuenta, dando origen a la creación de grandes zonas suburbanas. El primer habitat para toda esta gente proveniente del mundo rural era, en principio, una cosa secundaria. La urgencia de salir de los pueblos estaba centrada en la necesidad de encontrar un medio de trabajo válido para alcanzar unos salarios mínimos, así como esperar un futuro diferente que no fuera el campo y un mundo mejor para los hijos.

Así se formaron los grandes cinturones de construcciones chabolísticas, conocidas popularmente como "casas de la noche" porque había que centrar el esfuerzo en levantar las rudimentarias paredes y cubrir precariamente el tejado para alcanzar el derecho a ser titular de ese cobijo, contra el que no podía hacer nada la autoridad.

Durante muchos años se vivió entre la clandestinidad y el temor a la piqueta. Barrios enteros se han levantado en el amparo de la noche, sobre suelo no urbanizable, sin proyectos, sin licencias, a espaldas siempre de los mecanismos financieros habituales. Eran viviendas construidas por sus propios usuarios.

Esta autoconstrucción repite siempre los mismos esquemas. Se inicia con la compra del terreno, producto de una parcelación ilegal realizada en suelo no urbanizable. El emigrante adquiere un terreno mínimo a precios muy elevados, pero sí con toda clase de facilidades crediticias, y, a cambio de ese pedazo de tierra sobre el que no se ha realizado ninguna obra de infraestructura, sin urbanizar, puede construir su vivienda en una noche. Poco a poco y en sus ratos libres el obrero con sus hijos irá mejorando la vivienda. Son casas malas, hechas con material de ínfima categoría, sin ninguna infraestructura de calles, agua, luz, etc.

Castells describe en su libro "Ciudad, democracia y socialismo" cómo se cons-

truían estas barriadas en medio del campo, del barro y de la Guardia Civil. "Cuando el sol se ponía allá por el horizonte se descargaba un montón de ladrillos sobre un pedazo de terreno, a veces sembrado, otras sin sembrar. Y padres, hijos y amigos todos se lanzaban a divertirse trabajando. Unos hacían la caja, otros hacían la pasta y otros ponían ladrillos. Mujeres y niños acarreaban el agua de muy larga distancia y con mucha dificultad por la oscuridad de la noche, atollándose dentro de aquellos barbechos. Así se construyó el barrio...".

En los años sesenta se pasa de estos cinturones de chabolas a la ampliación de los pueblos inmediatos a las grandes capitales, formándose lo que comúnmente se llaman "ciudades dormitorio", "la ciudad-colmena" o "la chabola vertical", frases hechas para sintetizar la realidad de alojamientos masivos al precio más alto con la calidad mínima necesaria.

EL POR QUE DE LA EMIGRACION DEL CAMPO A LA CIUDAD

Siempre los seres humanos hemos vivido en espacios diversos y diferentes, extendidos de forma desigual por toda la tierra y como tal se han formado sociedades y organizaciones muy diferentes.

España ha seguido espacialmente una pauta parecida a otros países: al iniciar el desarrollo económico comenzaron a producirse disparidades regionales, de modo que la actividad y riqueza se concentró en unas pocas ciudades, que en el modelo teórico se suelen denominar "regiones centro", y el resto del país quedó en situación de desventaja y dependencia respecto a ellas, constituyendo un territorio "periferia" de ciudades y agro que continuaba con su estructura económica preindustrial.

El campo y en concreto el campesinado han sufrido a lo largo de los siglos, y lo sufren en la actualidad, numerosos

problemas, dificultades y necesidades de carácter endémico, siempre señalados y nunca resueltos. Todas o la mayoría de las actividades agrícolas y ganaderas han tenido una evolución muy lenta. Para José Sánchez en su libro "Del campo a la ciudad" estos problemas irresueltos y los efectos que provocan en la vida rural contemporánea son los siguientes:

a) La desigual distribución de las explotaciones, frecuente y normalmente ajena a las necesidades del consumo, a las previsiones de futuro o a las exigencias de la comercialización.

b) La insuficiencia del medio natural, debida a la mala calidad de las tierras, a deficiencias climatológicas o topográficas o mal aprovechamiento de las mejores. Según Tamames, el suelo en general, desde el punto de vista agronómico, es de calidad mala o mediocre y sólo la mitad del mismo tiene capacidad agrícola.

c) El sistema de la propiedad y el mal reparto de las tierras que motivan y condicionan el valor de la tierra y su creciente plusvalía.

d) El exceso de población activa agraria, típica de pueblos pobres, subdesarrollados, que viven o malviven en el campo, frecuentemente sometidos a límites de mínima subsistencia.

e) El retraso técnico y educativo del campo y del campesinado, que impide en la práctica el desarrollo global, la cualificación laboral agraria, el incremento de productividad y el paso a una agricultura moderna y tecnificada.

f) La inoperancia o cortedad generalizada de la política económico-social agraria. El campo y los campesinos continúan marchando más despacio, en posición de retraso, estancamiento o retroceso en el conjunto de la actividad económica.

g) El débil desarrollo de la ganadería o la falta de técnicas, medios, voluntad e interés para lograr la complementariedad de actividades agrícolas y ganaderas



Francisco Solé '85

frente a la tradicional, rudimentaria y contraproducente solución unilateral.

También habría que incluir entre las causas de abandono la extensión de un modelo cultural que empuja a adoptar pautas de consumo que se presentan con posibilidad de ser satisfechas sólo en las ciudades —el bienestar sólo puede alcanzarse en la ciudad—. “La destrucción de la agricultura tradicional —señala Bellido y Tamarit— es el concepto que resume todo un amplio conjunto de hechos que aparecen en el medio rural como consecuencia del predominio de las formas de producción, distribución y consumo capitalista. En realidad es un proceso, una de cuyas causas-efecto es la emigración campo-ciudad. La concentración de trabajadores y de capitales agrarios en las ciudades ha hecho históricamente posible la aparición y el desarrollo de la producción capitalista”.

El desarraigo que se deriva de los enunciados anteriormente descritos, no es tanto producto del medio ambiental a que se llega cuanto del entorno económico y social del que se parte, dice Sánchez Jiménez. La escasez de tierras y trabajo, la dependencia creciente, la sumisión global y progresiva, la ruina de la pequeña explotación, etc., provocan el abandono, incrementan la desagravación, tan temida y tan poco evitada desde grupos de presión que controlan capital y poder, y convierten el medio rural en un lugar cada vez más inhóspito, donde no parece quedar otra presencia que la de los viejos, incapacitados para irse o arrepentidos de no haber marchado a tiempo.

El emigrante del campo contrasta su pobreza y su atraso rural con la riqueza y el progreso urbano porque previamente ha sido instado, impelido incluso, a través de la enseñanza escolar a hacer suyo el sistema de valores de la ciudad que define lo que es riqueza y pobreza, progreso y atraso, bueno y malo.

ESPAÑA UNA DE LAS NACIONES MAS URBANIZADAS DEL MUNDO

En nuestro país el sistema agrícola fomentaba un desigual reparto entre el interior y la periferia. Estas diferencias se han ido acentuando cada vez más y en forma vertiginosa en los últimos lustros.

El censo de 1960 mostró que mientras la densidad nacional promedio estaba en aumento un cuarenta y cuatro por

ciento de su superficie estaba compuesta por provincias que perdían población. En 1970, el porcentaje subió al 60 por ciento, y desglosando el territorio por municipios, la superficie que pierde población en 1960-1970 (decenio en el que la densidad nacional promedio crece como nunca) es nada menos que el 81 por ciento.

Estas enormes y crecientes desproporciones en la distribución espacial de la población están relacionadas con ser hoy España una de las naciones del mundo más urbanizadas, más aglomeradas del mundo. El porcentaje de habitantes en poblaciones de más de veinte mil habitantes era en 1970 en Francia, el cuarenta y uno por ciento; en Italia, el 52 por ciento, y en España, el 54, frente a un promedio europeo —Rusia tiene un 42 por ciento— del cuarenta y cinco por ciento.

Datos de 1977 dan una densidad para la provincia de Barcelona de 591 habitantes por kilómetro cuadrado y para Madrid de 571, es decir, unas sesenta veces más que Soria con 9,8 o Teruel con 10,2. Y si tenemos en cuenta que a principios de siglo, concretamente en mil novecientos, la densidad de Barcelona era de 136 y la de Madrid de 97, mientras que la de Soria era de 15 y la de Teruel de 18, observamos que en lo que va de siglo las regiones más o menos densas han cuadruplicado su población y las menos han reducido mucho la suya, haciéndose las diferencias entre ellas de seis a sesenta, diez veces mayores.

El modelo espacial centro-periferia se confirma en la evolución histórica del desarrollo español, ya que partiendo de una mayor equidistancia regional de la actividad económica contrastada en los censos de 1860-1887, al centrar el primer ciclo de innovaciones industriales, después de 1900 el empleo se concentra y los datos de distribución del empleo entre regiones comienzan a mostrar una disparidad regional creciente que en 1965 han sido cuatro espacios del país. Los territorios en torno a Madrid, Barcelona, Bilbao y Valencia. Estas cuatro regiones contienen diez de las treinta áreas metropolitanas del país, de unos doce millones, es decir, un tercio de la población nacional se concentra en diez ciudades.

En España el problema de la superpoblación urbana es mucho más grave aún de lo que indican las cifras reseñadas anteriormente, que la colocan entre las naciones más urbanizadas, pues el ritmo de urbanización ha sido también tan rápido que no ha permitido ni una

adaptación relativa a esas lamentables condiciones de la ciudad moderna. En 1900 vivían en municipios de más de mil habitantes cuatro veces más espaciales que en 1970.

En 1980 superan el medio millón habitantes Madrid y Barcelona. Valencia, Sevilla, Málaga y Murcia sobrepasan los cien mil. Llegan a cifras muy próximas Cartagena y Zaragoza, cercanas a los noventa y nueve mil. Solamente Granada, Lorca, Cádiz, Valladolid, Córdoba, Santander, Alicante y Palma de Mallorca rebasaban los cincuenta mil habitantes. Únicamente el 13 por ciento de la población habita en ciudades.

En el año 2000 puede tener España cerca de cuarenta millones de personas residentes en núcleos urbanos superiores a los 10.000 habitantes, señala Sánchez, una cifra superior a la población global de hoy, si se mantienen las excepciones oportunas la perspectiva y la población demográfica en desarrollo.

EN BUSCA DE UNA VIDA MEJOR PARA ELLOS Y SUS HIJOS

Sin más perspectivas de subsistencia que el jornal en el trabajo agrícola, el trabajo eventual o el subsidio de la espera de soluciones climáticas, una cosecha incierta, fuerzan a la mayoría de la población española por la única salida para conseguir un salario mínimo pero periódico, o para que los hijos no sean criados, como sus padres, entre carencias familiares repetidas e insalvables, se produce el éxodo hacia las grandes zonas urbanas e industriales.

Muchas veces sólo pensaron en el éxodo de ida y vuelta, la intención de emigrar sin la necesidad de quedarse a la salida como vía rápida y segura de conseguir unos ingresos económicos que sanearán las economías familiares y luego montar un pequeño negocio en la capital de provincia y de ahí partir hacia una vida más cómoda y burguesa. Pero muy pocos lo consiguieron. Las culturas del trabajo, el jornal, el seguro, escaso y sólo para poder vivir a fin de mes, mantuvieron a miles de emigrantes en las urbes industriales, el resto de sus vidas y sólo poder celebrar la fiesta del pueblo.

La superpoblación y su expresión

migratoria es más sentida en ciertas regiones españolas de gran natalidad y pobreza, factores que en general se unen y agravan en lamentable círculo vicioso de subdesarrollo. Si en algunas de estas regiones priva la emigración exterior, como en Canarias, en otras, como en Andalucía, es todavía mayor la inmigración interior que a nivel nacional, y en lo que va de siglo es muy superior a la externa y en forma creciente. Según datos ofrecidos a la opinión pública en el mes de diciembre de 1984, más de dos millones y medio de andaluces trabajan y viven fuera de la comunidad en que nacieron, donde se producen especiales problemas de integración. La salida de emigrantes andaluces se produce en el primer quinquenio de la década de los cincuenta a las zonas de expansión industrial de España, y en los sesenta a los países europeos desarrollados. Hoy existen 939.000 andaluces en Cataluña, 321.000 en Madrid, 200.000 en la Comunidad Valenciana, 67.000 en el País Vasco y otros 73.000 distribuidos por otras comunidades autónomas. Martín Segre cifra en su libro “Demasiados españoles” que de 1900 a 1970 diez millones ochocientos sesenta y ocho mil españoles abandonaron su municipio de origen, de los que más de tres millones setecientos mil lo harían de 1960 a 1970.

LA EMIGRACION INTERNA SE HA REALIZADO CON UN ALTO COSTO HUMANO

La movilidad geográfica, el cambio de lugar de residencia, la decisión obligada de miles y millones de hombres de dejar el medio rural para trasladarse a la ciudad urbana, donde las formas de vida y las relaciones sociales cambian en función de las estructuras productivas. Esta emigración interna se ha realizado con un alto costo humano y de la ruptura interior. El emigrante se encuentra en una ciudad desconocida, en un barrio diferente, sometido a un anonimato general, presionado por la muchedumbre, por las prisas, por la monotonía y por la distancia entre la propia vivienda y el lugar de trabajo.

A veces este cambio hacia lo desconocido, un lugar nuevo, un trabajo diferente con un horario fijo y reglamentado y no de sol a sol en el campo, lengua distinta, desprecios por parte de los autóctonos, se puede soportar si económicamente compensa o por lo menos la situación mejora con respecto a la situación anterior.

Luego, la vida en la ciudad no será mejor que en el campo; el emigrante tendrá que sufrir grandes distancias para poder llegar al puesto de trabajo, por motivo de unos deficientes transportes públicos. Un puesto de trabajo duro y agotador son mano de obra no especializada. La vivienda será pequeña y miserable, llena de humedades, donde apenas puede convivir una familia, que por lo general es numerosa. El emigrante, que en realidad ha sido expulsado de su pueblo, llega a la ciudad dispuesto al sacrificio, a la espera del mañana. Salieron de sus zonas rurales para mejorar su posición, para resolver su problema y eso conlleva toda clase de sacrificios. El conseguirlo ya era otra cuestión.

ANDALUCISMO EN CATALUÑA: AFIRMACION NOSTALGICA DE LA CULTURA

Esta ruptura y alto costo humano es también alto desde el punto de vista del lugar receptor. La diversidad existente entre los pueblos de España provoca un cambio de ambiente como el que existe entre lo rural y lo urbano. Una gran diferencia entre una sociedad tradicional y otra moderna, industrial, sin que faltara incluso una barrera idiomática y un enfrentamiento político-cultural, sobre todo en las tres zonas principales que han recibido la migración: Cataluña, el País Vasco y Madrid. Llegaban a unas ciudades deshumanizadas que mostraban al habitante también inhumano. Eran ciudades que habían sufrido un gran desarrollo industrial, que digieren sucesivamente el entorno y subordinan cuanto les viene próximo.

A muchos emigrantes no les quedaban otras opciones que disfrazar su condición de origen renunciando a su cultura para alinearse con el nuevo medio, o la afirmación nostálgica de la propia identidad. Lo primero creó una pérdida de identidad, mientras que la segunda actitud ha dado lugar a una especie de estandarización folklórica de la cultura autóctona.

Los receptores de estos emigrantes: la provincia de Barcelona tenía en 1970 sólo un 52 por ciento de autóctonos; Alava, 59 por ciento; Vizcaya, 60 por ciento, y Guipúzcoa, 65 por ciento.

Actualmente España tiene una sexta parte de la población activa en la agricultura (18 por ciento en 1982, 39 por ciento en 1960 y 60 por ciento en 1900).

Pero si la vida del emigrante no ha si-

do nada fácil en la ciudad industrial y urbana, tampoco lo ha sido para el que se quedó en los pueblos. Lo que parecía una solución para el campo, al trasvasar la mano de obra que sobraba a los talleres y fábricas, no ha dado resultado. El campo, la vida rural, ha conocido y por desgracia sigue conociendo situaciones de escasez de medios y de marginación estructural.

La ciudad ha dominado al campo en los medios de producción agrícola, ofreciendo a la clase obrera ciertos alimentos básicos a precios muy económicos que se realizaban sobre el sacrificio y los precios bajos percibidos por los agricultores, mientras que paga el resto a precios caros e iguales que los de la ciudad. Las nuevas vidas rurales se han convertido en urbanas, perdió su propia iniciativa para iniciarse a nuevas formas aún por descubrir o atrincherarse en reductos donde cambio y conflicto continúan solapados.

La vida del cambio ha pretendido en los últimos años el cambio hacia posturas urbanas y quedó, como siempre, en mitad del camino, sin respuesta en el punto de partida y sin respuesta en el fin o llegada. La impotencia y desamparo paralizan los esfuerzos para una actuación renovadora.

DEL CAMPO A LA URBE, UN CLARO RETO A LA SUPERVIVENCIA

La maravillosa e idílica visión de la vida del campo, que en los fines de semana obsesiona a los oprimidos habitantes de las grandes ciudades españolas, tiene su contrapunto con la dureza de la tierra que hizo emigrar a los que la habitaban a la ciudad en busca de la supervivencia. Estas dos posturas que parecen antagónicas se unen si no existe el sistema que en la actualidad casi todo lo soluciona: el poder económico. Porque en la vida del campo, si se carece de los recursos precisos, es igual de duro que en las grandes urbes si se carece de este mismo poder económico.

De esta forma, del campo a la urbe, se eleva un claro reto a la supervivencia y una irrefrenable lucha por la vida, factores ambos que contribuyen a explicar los conflictos humanos a través de los problemas que plantean los espacios habitados. Esto pone de relieve la importancia del espacio en el que las comunidades humanas organizan su convivencia y los problemas que de ahí se derivan.

UNA URBE QUE MARGINA

Las ciudades españolas ofrecen hoy un muestrario de desigualdades urbanísticas como consecuencia del descontrol, la falta de planificación y la vista gorda de la Administración durante muchos años. Son, por así decirlo, la manifestación testimonial y progresiva de los enormes cambios que la revolución industrial, sobre todo la segunda, ha provocado en la vida social de los españoles. La mayoría de las ciudades españolas presentan una clara segregación social entre el centro y la periferia.

La ciudad española ha supuesto y exigido un aprovechamiento exhaustivo del suelo, enormes manzanas de casas, conforme a un modelo homogéneo, prolongadas en pisos hacia arriba. En su crecimiento, las ciudades han cambiado su estructura de forma desigual y desequilibrada. Las grandes áreas urbanas se han expandido espectacularmente, formando conurbaciones que absorbieron los pueblos de su periferia e invadieron y lo siguen haciendo, con viviendas de fin de semana, las zonas de mayor interés medio-ambiental poniendo en serio peligro su mantenimiento.

Volcadas hacia su crecimiento, la mayoría de las ciudades españolas, sobre todo las receptoras de grandes movimientos migratorios, se han rodeado de una periferia inconexa e infraequipada, ciudades-dormitorios carentes de todo tipo de atractivo, desconectadas del resto de la ciudad, de las zonas de empleo industrial, de las áreas de comercio y oficinas

y dependientes del centro urbano para recibir sus servicios.

El núcleo de la ciudad, aquella tradicional, se ha visto modificado en su propia esencia a través de un proceso de demolición, de una rápida sustitución de usos y creciente concentración de actividades terciarias. El tejido urbano, el patrimonio arquitectónico, la estructura íntima de los núcleos urbanos, es incapaz de resistir el doble embate de las nuevas actividades y del proceso de elevación sistemático del precio del suelo en el centro de las ciudades. La fisonomía de la ciudad tradicional española y su delicado equilibrio de usos se rompió ya hace muchos años. Al amparo de la utilización de las rentas diferenciales los antiguos usos y edificios caen para que surjan en su lugar actividades capaces de soportar las altas rentas de la ciudad.

UNA CIUDAD CON GRAVES PROBLEMAS

Asimismo, las estructuras de tráfico originadas por el desequilibrio urbano aumentan la demanda de transportes, congestionan las ciudades, las vías, alargan el viaje diario y contribuyen al deterioro medio-ambiental interno de las ciudades. La calidad del medio urbano se sacrifica a las exigencias del automóvil, que requiere cada vez más espacio y mayores inversiones, influyendo negativamente sobre los sistemas de transporte colectivo.

Muy pocos núcleos, casi con inde-

pendencia de su tamaño, escapan de la regla general de deterioro. Esto sucede en las regiones abandonadas y de las que hemos aludido anteriormente, en el mismo trabajo, el patrimonio arquitectónico tradicional, los asentamientos rurales, gran parte de nuestra arquitectura civil se ve sistemáticamente abandonada y relegada al olvido y a desaparición.

En proceso análogo al anterior ocurre en las zonas litorales y en las zonas privilegiadas del medio físico del país. En este caso, las causas económicas están detrás de los altos valores medio-ambientales, y los efectos negativos se encuentran tanto en la destrucción del patrimonio urbano preexistente como en la del medio físico que justificó los altos valores iniciales. Se ocupan las zonas o las zonas privilegiadas sin que se encuentren asentamientos turísticos resultantes de la calidad o el nivel de organización que compense el alto costo de oportunidad que, frecuente e innecesariamente, comportan, destruyendo muchos casos edificios y conjuntos urbanos de considerable valor.

La ciudad actual, el punto de llegada del éxodo campesino, se convierte en un núcleo grande, inmensamente poblado, donde se encuentran igualmente todas aquellas actividades —industriales, financieras, comerciales, administrativas, políticas, culturales y religiosas— que han generado atracción del campesinado a la urbe. El condicionamiento doble de una estructura urbana heredada y una fal-

ta de planificación que también responde a carencias económicas, ha hecho que lo que eran unas vías de integración, como son las plazas y las calles, se hayan convertido en puras vías de tránsito.

Los atascos de automóviles, el ruido, los humos y vibraciones van en aumento. La densidad de usuarios crece. La fricción social y la competitividad por el espacio —al aparcar, en la calle, en el bar, en los grandes almacenes, en las aceras, en los aparcamientos a las horas punta, etc.— han crispado las relaciones humanas. Se desarrolla en este país el famoso "stress", la úlcera y las enfermedades del corazón. Los gases de las ciudades con el aire contaminado producen enfermedades pulmonares. Así, por ejemplo, Bilbao, Madrid, Gijón, Avilés, son señaladas como zonas peligrosas de contaminación atmosférica.

NORTE-SUR: UNA DIVISION SOCIAL Y MARGINAL

El espacio urbano no es homogéneo, no es ajeno a la lucha de clases, también hay relaciones de explotación en su producción, distribución y consumo.

La ciudad española creada en los últimos cincuenta años es el reflejo de la división social que la provoca y en ella se proyecta una separación orgánica y social conforme al proyecto burgués que la recrea. Madrid es un claro ejemplo de segregación entre el centro y la periferia y entre las zonas norte y sur. Y tan palpable como que los grandes cinturones suburbanos se encuentran ubicados entre las autopistas de Valencia y Extremadura, y como que la gran vía de circunvalación, más conocida por M-30, presenta en su zona norte grandes muchos carriles y se convierte en un embudo nada más llegar al barrio de Vallecas, creándose continuamente grandes atascos y una circulación muy lenta. Las grandes urbanizaciones residenciales se encuentran absolutamente todas en su parte norte, recibiendo de la cercana tierra madrileña el aire limpio y fresco, mientras que las industrias contaminantes fueron implantadas en la zona sur entre grandes barriadas densamente pobladas por emigrantes que como gratificación recibían todos el aire contaminado, una vez que había sido usado por el resto de la ciudad.

Son barrios conocidos, Villaverde, Entrevías, Vallecas, Carabanchel, etc., mayoría de ellos ocupados por proletarios de baja escala, mano de obra no especializada, que se hacina en cons-

trucciones mal planificadas y peor construidas. Barrios que fueron el paraíso económico de inversores ávidos de ganancias inmediatas, que se han adelantado a cualquier intento o esbozo de planificación o planteamientos, construyendo más bloques de los permitidos y autorizados. Todavía en 1984 existen barrios construidos sin que se tuviera la licencia y no existen para la Administración.

La ciudad se desenvuelve en una serie de esferas aisladas de prestación y de vida. Cuentan en el mejor de los casos con una "city" en la que durante el día se desarrollan infinidad de actividades. Barrios de clases altas o zonas residenciales, barrios de clase media y barrios obreros.

El centro urbano en la actualidad ha cambiado de fisonomía. Hoy se asientan nuevos miembros de grupos sociales, "marginales", en edificios viejos y también miembros de la burguesía cerca de nuevos usos terciarios en áreas recién renovadas, ganando ambos grupos en centralidad y accesibilidad al centro directivo.

Por otro lado, y en una clara segregación especial, la clase desalojada de ese centro se marcha a los barrios periféricos obreros, y la clase dominante, abrumada por la congestión del centro, se busca y construye urbanizaciones de ciudad jardín y elevado "status" también en emplazamientos periféricos, ganando espacio y sosiego aunque pierda centralidad.

Más allá están las zonas suburbanas, donde se hacinan miles de personas en condiciones de habitabilidad infrahumana. Son bolsas de pobreza y marginación, barrios periféricos, suburbios, chabolas, unidades de absorción, etc.

LAS BARRIADAS OBRERAS ESPAÑOLAS SUFREN TODA CLASE DE MALDICCIONES

Hoy a los barrios del extrarradio, los obreros, los de gente humilde de Madrid, como los de otras ciudades españolas, los unen unos denominadores comunes: hacinamiento, insalubridad y falta de servicios. Son los llamados "barrios-dormitorio", de "viviendas subvencionadas", "protegidas", "sociales" o "casas baratas". Términos equivalentes según épocas y modas. Son la mejor respuesta que el capital da a la necesidad de alojar a la fuerza del trabajo que emplea explotando, naturalmente, esta necesidad en su propio beneficio, señalan Mellido y

Tamarit en su libro "Para comprender la ciudad". El ínfimo nivel de urbanización o la pura ausencia de calles, la desmesurada densidad, la carencia de zonas verdes, escuelas, guarderías, instalaciones sanitarias, las viviendas mínimas, el hacinamiento, la mala calidad de la construcción, etc., son rasgos comunes a los barrios donde se hacina el proletariado de nuestros días.

La vergonzosa calidad de la construcción, los terrenos inundables o las cimentaciones sobre arcillas expansivas de los barrios obreros, son factores que contribuyen a acortar su vida, que con frecuencia no sobrepasa los diez años. Factores que favorecen el deterioro prematuro, facilitando la posterior renovación del barrio, caso de que el suelo aumente de valor porque aparezca la posibilidad de otro uso más rentable.

Las barriadas obreras españolas sufren toda clase de maldicciones. La división y segregación social del espacio se reproduce hasta en los más mínimos detalles. Lo mismo que anteriormente señalábamos con la M-30 madrileña sucede en el resto del país. Vías radiales con cierta calidad de tráfico, iluminación y pavimentación, amplias zonas arboladas, campos de deportes, restaurantes y oficinas de lujo, conectarán las zonas periféricas de residencia de la oligarquía. Mientras, por el contrario, las vías radiales atestadas de camiones, mala pavimentación e iluminación, industrias sucias, etc., etc., conectarán los suburbios y las ciudades-dormitorio.

LA MARGINACION URBANA: CONSECUENCIA DE ESTA DISGREGACION

La suprema y secular amenaza que hizo trasvasar el campesinado de la vida rural a la ciudad, el paro, amenaza antes que a nadie a los habitantes de estos barrios periféricos y obreros. Son los primeros que sufren los embates de las crisis y reconversiones industriales, de la regularización de empleo en las empresas, el cierre de fábricas, etc., etc.

Fracasos, desalientos, hambre de trabajo y hambre real son los factores principales que llevan a los habitantes de estos barrios a la marginación, mendicidad, delincuencia, alcohol y droga, sobretodo a los más jóvenes, los que todavía no han encontrado el primer empleo. La sociedad capitalista y burguesa ha rechazado a estos individuos con la indiferencia, la falta de atención y hasta con la represión, solucionando el problema con la cárcel.

SITUACION ACTUAL Y PROBLEMAS DEL URBANISMO Y LA VIVIENDA EN ESPAÑA

El gran desarrollo de las ciudades y de las formas de vida urbana es uno de los fenómenos que mejor caracteriza la civilización contemporánea. España seguirá, según las premisas, tendiendo a la concentración humana en ciudades y en zonas superpobladas.

En el año 2000 España contará con más de 45 millones de habitantes, el 80 por ciento vivirán en ciudades. Los problemas urbanísticos crecerán si no empezamos a poner remedio. Nuestra tabla de salvación tiene que estar en potenciar, organizar y dar impulso a nuestras pequeñas ciudades para intentar resistir a la gran hecatombe urbanística que se avecina.

La población española podría organizarse en el cuadro de pie de página.

Hay ciudades que crecen a un ritmo desorbitado absorbiendo a la población rural. El resultado es que todas las grandes ciudades han entrado en lo que Chueca Goitia llama "transformación incongruente". La transformación es incongruente porque el ritmo de crecimiento es muy superior a las posibilidades de previsión de las autoridades, a su capacidad de asimilar los problemas.

En este crecimiento atropellado hay una proliferación anárquica de barrios humildes que nacen espontáneamente sin norma ni ley. Actualmente nos encontramos en una ciudad con varios centros: el centro representativo y de negocio, los centros de producción,

los de residencia y los espacios libres o de recreo.

Se produce un fenómeno del centro a los alrededores. Desciende la población en los núcleos y aumenta en la periferia. Los problemas que este urbanismo en expansión produce en los núcleos centrales, muchas veces de estructura tradicional, residen en la congestión disparatada que sufren cuanto más aumentan las franjas exteriores residenciales y en la falta de accesibilidad y de transporte que esto lleva consigo.

Toda ordenación será nula si no existe una adecuada accesibilidad y una red viaria capaz e inteligentemente planeada. Muchos urbanistas consideran que hay que tratar el tema de los grandes núcleos urbanos desde la perspectiva de la accesibilidad. Se aconseja que una ciudad no debe extenderse más cuando ha sobrepasado la media de 30 minutos de tiempo de transporte entre el centro y la periferia. Evidentemente este cómputo horario se puede rebajar cuando se perfeccionen los medios de transporte.

Las ciudades al expandirse han recogido en su seno, anexionándose o manteniendo su independencia político-administrativa, una serie de antiguos municipios periféricos. Cuando estos municipios no han sido anexionados la ciudad matriz, cuyos servicios disfrutaban igual que los ciudadanos anexionados, no percibe ninguna clase de impuestos.

Pero también cuando los municipios anexionan éstos suelen ser de rentabilidad muy pobre y sobre ellos hay que revertir en obras de viabilidad y servicios cantidades superiores a las que aporta su economía.

Generalmente, la ciudad no tiene los suficientes recursos, con lo cual se puede llevar a cabo obras de circunstancias que sólo sirven para hoy y dentro de algunos años, nada. Además, las obras suelen ser las que más perjudican la estructura existente y las que destruyen aspectos valiosos de la ciudad. Luego no se podrán recuperar. Se sacan plazas arboladas para instalar arbolamientos que son solución temporal y raquítica. Se destruyen avenidas, bulevares con arbolado para preparar provisionalmente las vías de penetración y de tráfico rápido que, también solucionan problemas a medias al estar planeadas dentro de una ordenación general.

La ciudad moderna se ha desarrollado llevando, demasiado a menudo, por la vía del tráfico. Para algunos urbanistas el tráfico es lo primero y a su solución deben posponerse otras consideraciones. Pero no todos piensan así. Theo Crosby, un arquitecto americano, dice: "El tráfico no es lo importante. Lo importante es cómo vive la gente. No se gana nada con reducir el tiempo de transporte al final se llega a un lugar en el que no nos encontramos bien, no se gana nada con lograr un parking cuando para todo el mundo si eso se consigue tener que recorrer una milla a través del asfalto para llegar a una tienda".

Pero lo que está claro es que las ciudades en su forma presente no se pueden hacer posible sin las facilidades para el movimiento masivo de personas y mercancías. Es el transporte lo que permite la

	AÑOS		
	1900	1940	2000
Ciudades de más de 20.000 hab.	21%	35%	50%
Ciudades de 5.000 a 20.000 hab.	28%	31%	30%
Ciudades de 5.000 hab.	51%	34%	20%



Ilustración de Francisco Solé y Fuencisla del Amo

centración en determinados puntos de la fuerza laboral y facilita que la gente pueda vivir lejos de su trabajo.

La planificación de uso del suelo y la del movimiento del tráfico no pueden ser considerados como dos trabajos independientes, sino complementarios el uno del otro. El tráfico suministra los medios para que puedan ser alcanzados los fines de la planificación urbana y regional.

Lo más grave del caso es que las cantidades de tráfico se doblarán si no ponemos remedio. Es insuficiente enfrentarse a este hecho de una forma parcial, sino que hay que hacerlo dentro de unos planes generales.

Todo esto nos lleva a otro de los graves problemas que tenemos, sobre todo en las grandes urbes: la contaminación.

La contaminación urbana puede examinarse en dos vertientes. Por una parte la contaminación producida por el funcionamiento de la propia urbe: industrial, doméstica, hospitalaria, de tráfico, etc. Contaminación por las redes de saneamiento, agua de abastecimiento por defectos de instalaciones, fugas, etc., defectos o falta de alcantarillado, de estaciones depuradoras, de procedimientos adecuados para la eliminación de residuos sólidos. Y por otra parte, la contaminación producida por el propio urbanismo, contaminación por la acción de la aglomeración humana que afecta no solamente al bienestar por la producción de ruidos, sino también por la incidencia en la producción de enfermedades: epidemias de peste en la Edad Media, epidemia gripal en 1929, meningitis que actualmente afecta a los niños en edad escolar, etc.

La Ley del Suelo ha querido ordenar el territorio obligando a los municipios a la elaboración de planes generales y especiales. Al referirse a estos planes, y en concreto al tema de la contaminación, la Ley del Suelo de 1976 dice en su apartado f) "reglamentación detallada del uso pormenorizado, volumen y condiciones higiénico-sanitarias que tienen que tener los terrenos y las construcciones", y en el apartado 2.2. "en el suelo urbanizado programado, trazado de las redes de abastecimientos de agua, alcantarillado..."

Actualmente, son las Administraciones autonómicas y locales las encargadas de mantener el medio ambiente en las debidas condiciones.

Desgraciadamente, hace muy pocos años que la temática del medio ambiente ocupa un lugar destacado dentro de

las preocupaciones de los ciudadanos y de los poderes públicos. Aunque es suficientemente obvio que la desaparición progresiva de especies faunísticas y botánicas, la creciente contaminación de nuestras aguas y atmósfera, la continua destrucción de los recursos naturales, todo ello y múltiples agresiones ambientales más, están planteando un serio problema a cualquier administración que pretenda que la calidad de vida de los ciudadanos se mantenga dentro de unos límites aceptables.

PROBLEMAS DEL INDIVIDUO EN RELACION CON EL URBANISMO Y LA VIVIENDA

En la sociedad que nos ha tocado vivir, el hombre ha expoliado la naturaleza en su propio y a la vez desigual beneficio, con el consabido deterioro de su medio ambiente. Con esto, en vez de conseguir cotas altas de felicidad se produce un malestar que se generaliza en el rechazo a la "sociedad" que el desarrollo actual le ofrece.

El gigantismo de las ciudades con todos sus problemas derivados: deshumanización, contaminación, destrucción del paisaje, etc., tiene su raíz en las desigualdades existentes entre la vida del campo y de la ciudad.

En el año 1982, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo realizó una encuesta sobre las condiciones de vida en España.

Los temas que se consideraron fueron los siguientes:

— Problemas en el medio físico.

Problemas de la ciudad	Núm. de orden	%
Vigilancia nocturna	1	70,0
Aparcamiento	2	62,5
Contaminación atmósfera, vehículos	3	50,0
Mal estado de las calles	4	45,0
Atascos	5	44,7
Ruidos	6	39,8
Falta de semáforos	7	38,0
Alumbrado público	8	36,0
Alcantarillado	9	22,0
Chabolismo	10	21,1
Falta de recogida de basuras	11	21,0
Contaminación atmósfera, industrial	12	19,3
Malos accesos a los barrios	13	17,0
Escasez de agua	14	15,5
Contaminación calefacción	15	11,8
Eliminación de residuos	16	6,6

- Sistema de equipamientos y servicios.
- Calidad de la vivienda.

Los problemas urbanos más importantes para los encuestados fueron los siguientes (ver cuadro pie de página).

A los españoles residentes en las ciudades lo que más les preocupa es, según la encuesta, la falta de vigilancia nocturna. A esta preocupación se le une el eficiente alumbrado público.

Casi al mismo nivel de preocupación aparece la insatisfacción producida por la falta de espacios verdes.

La concentración urbana ofrece al individuo numerosos alicientes de bienestar económico, oportunidades de trabajo y accesos a servicios públicos. Sin embargo, crea perjuicios espaciales como es la desaparición de los espacios verdes, la contaminación y el hacinamiento.

Es el fracaso biológico de nuestro desarrollo urbanístico. Los habitantes de las ciudades son los más pobres bienes naturales.

La escasez de zonas de juego refuerza esta carencia del espacio natural. La infancia no puede ser atendida en los espacios mínimos que ofrecen viviendas urbanas y exige unas áreas adecuadas para sus juegos que los niños actualmente no disponen debido a la especulación del suelo.

El tercer gran problema es el tráfico originado por el mal estado de las calles, la falta de aparcamientos y contaminación de la atmósfera. La ciudad, actualmente, es un lugar donde se va y se viene con rapidez. Esta rapidez en los desplazamientos está motivada por la distribución de los em-

plazamientos. El automóvil, que ha permitido agilizar las comunicaciones, ha planteado problemas de tal envergadura que la ciudad gira en torno a él. El ciudadano acusa estos problemas y demanda más medios de transporte para poder desplazarse desde su vivienda al trabajo, a los espectáculos, y exige mayores espacios en los que poder dejar el coche y calles en buen estado que le permitan llegar a los sitios en el mínimo tiempo posible.

Todos los demás problemas en torno a infraestructuras básicas, equipamientos culturales, deportivos, de ocio, pasan a un segundo lugar en las preocupaciones del ciudadano que se siente sumido en la problemática del automóvil.

Las ciudades más pequeñas presentan una menor preocupación en todos los problemas, a excepción de las calles, alumbrado público y ambulancias. Existe una relativa mejor calidad del medio urbano en ciudades más pequeñas en cuanto a los factores sociales y de tráfico. Pero peor calidad en el nivel de inversiones e instalaciones.

En el medio rural, los problemas a veces son otros pero, en general, hay una coincidencia de problemas, aunque no tengan la misma importancia. Así el 43 por ciento de los encuestados manifiestan que el mayor problema es el mal estado de las calles, siendo peor en los pueblos grandes que en los pequeños. Le siguen en importancia el alumbrado, también con marcada diferencia en detrimento de los pueblos de más habitantes, y el estado de las carreteras; este problema preocupa más a los pueblos pequeños y pueblos de montaña. El problema del mal estado de la vivienda preocupa por igual a todos los pueblos sean grandes o pequeños.

La población rural parece sentir mayor insatisfacción por la carencia de equipamientos de esparcimiento que por servicios más básicos, como son los servicios sanitarios, las tiendas, etc. Cuanto más pequeño es el pueblo son mayores los porcentajes de insatisfacción, es decir, es peor su calidad de vida.

En la lista de urgencia para solucionar lo que se considera que está mal, aparecen en primer lugar los equipamientos de recreo. En los primeros lugares están los problemas más básicos como son el servicio médico y de farmacia, dejando en último término los de ocio, cines, espectáculos, bares y cafeterías.

En resumen, los problemas en las

ciudades son los derivados de la concentración de la población, mientras que en el medio rural son problemas más elementales y que con unos mínimos la población estaría satisfecha.

PROBLEMAS EN RELACION CON LA CALIDAD DE LA VIVIENDA

Según José García Durán y Pedro Ruiz Bastard en su libro "La calidad de vida en España", dicen: "cabe una definición de las viviendas de acuerdo con su ventilación, iluminación natural, soleamiento, defensa contra el frío y el calor, defensa contra el ruido. Desgraciadamente, no se cuenta con información sobre el tema, aunque existen indicios de su gravedad en nuestro país. La elevada edificabilidad de las manzanas urbanas hace que, en un porcentaje muy alto, sea precisa la luz artificial a todas las horas del día para la lectura. Son estos detalles los que facilitan la calidad de vida en la casa".

Las conclusiones a las que han llegado, teniendo en cuenta la encuesta que llevó a cabo el MOPU, son las siguientes:

Existe una menor insatisfacción del hombre en cuanto a sus viviendas que la expresada en relación con el espacio exterior y de entorno. Uno de los principales problemas es el del aislamiento térmico y acústico. Estos problemas se han agravado en los últimos años. Existe un considerable número de viviendas que no tienen calefacción. Por otra parte, hay que tener en cuenta la insatisfacción de los ciudadanos respecto al problema de la contaminación del aire producida por las calefacciones. Esto sólo se podrá solucionar cumpliendo la legislación vigente y acotando las medidas que toman los Organismos Públicos en épocas de mayor contaminación.

Los ruidos son uno de los problemas que más se han agravado en nuestras ciudades, debido en su mayor parte al incontrolado aumento del tráfico rodado y a la escasa y devaluada legislación sobre el estado de los vehículos.

El estado de conservación de los edificios es otro de los grandes problemas de las viviendas. La carestía de éstas junto con el tamaño son otras de las cuestiones que más preocupan al ciudadano. La carestía de la vivienda se debe a la falta de suelo urbanizable y a la especulación de los promotores. Asimismo, el problema de tamaño de la vivienda es

un indicador claro de la calidad de vida, puesto que a mayor superficie útil habitable mayores posibilidades para todo.

CONDICIONES PARA UNA VIDA URBANA ACEPTABLE

Las ciudades en las que vivimos se están volviendo lugares sin sentido. No sabemos nada del mundo que nos rodea. Desconocemos la procedencia de los materiales y productos que los tienen, qué se pretende. Las cosas suceden inesperadamente sin nuestra participación. Es un mundo extraño para la mayoría de sus habitantes.

El trabajo está fuera del barrio, el automóvil es imprescindible. La búsqueda de ganancias y prestigio y la explotación de los lugares que atraen al público ha llevado a la destrucción de gran parte de los lugares históricos, cosa que a posteriori no ha significado el ilimitado beneficio económico que se pensó produciría en un principio.

En la mayoría de nuestras ciudades la diferencia entre el entorno del rico y del pobre es sorprendente. En muchos sitios, el entorno del "rico" ocupa los accesos y los tramos mejores, haciendo que el entorno del "pobre" sea relativamente peor.

Existen unas características físicas imprescindibles para poder vivir una vida aceptable:

1) La gente tendría que poder vivir con seguridad, limpieza y protección razonable. Esto significa "calles y barrios habitables", con la suficiente luz natural, aire limpio, árboles, vegetación, jardines, espacios abiertos, edificios diseñados con una escala razonable sin ruidos.

2) Una densidad mínima. Es decir, un número de personas o de viviendas que habiten en un área determinada. A menudo nos encontramos con barrios que son colmenas. Este número de personas que habitan una zona o un barrio son determinantes a la hora del número de servicios que se precisan (colegios, tiendas, etc.) o del transporte para acceder a otras zonas o barrios.

3) Tiene que existir una integración de actividades: vivir, trabajar, comprar, divertirse, servicios sanitarios, etc., con una relativa proximidad. En los lugares mejores de las ciudades se ofrece una mezcla de todas estas cosas. Existen oficinas, tiendas, bancos, cines, ambulancias, etc. No se trata que cada grupo

de personas deba, únicamente, estar en la zona donde vive, sino que pueda, si quiere, realizar todas las actividades de una vida cotidiana sin tener que utilizar el automóvil a todas horas.

4) En el medio urbano los edificios se deberían situar de forma que definieran el espacio público en vez de estar aislados en él. Hay algunos edificios excesivamente altos que crean una excesiva densidad. Hay otras veces que entre un edificio y otro hay una distancia excesivamente grande. Todos estos factores influyen en la vida de los individuos.

5) Hay otro tema que se debe tener muy en cuenta: los lugares públicos y una buena red viaria pública. Los lugares públicos más importantes deberían ser para peatones, pues es imposible que haya vida colectiva entre gente que sólo utiliza el coche. Gran parte del espacio público ha sido reservado exclusivamente para los automóviles. Hay que luchar por devolver más espacio a los peatones.

En líneas generales se puede decir que una ciudad debería ser un lugar donde todo el mundo pudiera vivir con relativo confort. La gente debería sentir que una parte del medio ambiente le pertenece. El medio ambiente urbano debería tener unas condiciones que animaran a la gente a expresarse, a comprenderse, a decidir lo que quiere y a obrar en consecuencia.

Las ciudades deberían fomentar la participación de sus ciudadanos en la comunidad y en la vida colectiva.

VIVIENDA

La Constitución española ampara el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, comprometiendo a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y a establecer las normas pertinentes para hacer efectivo ese derecho.

La situación actual del sector de la vivienda presenta una serie de disfuncionalidades graves a las que nos podemos aproximar desde varios puntos de vista, físico, territorial, social e institucional.

— Las disfuncionalidades de tipo físico se centran en el excesivo número de viviendas desocupadas, el deterioro de las viviendas existentes, la uniformidad del producto que se oferta y la deficiencia del entorno ambiental y de servicios.

— En el orden territorial, estas disfuncionalidades son las derivadas del tratamiento centralista de la política que ha existido en materia de vivienda y que ha llevado a una segregación del tratamiento del medio urbano y rural y la existencia de excedentes en unas zonas y déficits en otras.

— En el orden social nos encontramos que no son las personas más necesitadas las que más se benefician de las actuales ayudas de vivienda.

— Y, por último, las disfuncionalidades institucionales se muestran en el centralismo administrativo y la debilidad de los recursos locales. Esto ha llevado a un alejamiento de los problemas de los lugares en que se producen, llevando a una dificultad práctica de la planificación y a una falta de capacidad de control sobre los resultados de la actuación pública.

De estas graves disfuncionalidades que hemos señalado se derivan una serie de problemas. Los más importantes son los siguientes:

— Más del 20 por ciento de las viviendas existentes en España, algo más de tres millones, no reúnen suficientes condiciones de habitabilidad y están necesitadas, en diverso grado, de rehabilitación.

En España el gasto público en rehabilitación es prácticamente inexistente. En Italia y Francia alcanza el 50 por ciento y 35 por ciento respectivamente. Junto a esto hay que tener en cuenta el elevado número de viviendas que se encuentran desocupadas.

— Otro problema importante es la falta de oferta y el deterioro de las viviendas en alquiler, las cuales se han ido reduciendo progresivamente a lo largo de los últimos años. En España el porcentaje de viviendas en alquiler es del 20 por ciento, frente al 40 por ciento de Italia y Francia.

— La producción masiva de viviendas en las últimas décadas ha llevado a una gran uniformidad en la oferta. La repetición uniforme de los bloques de gran altura y la uniformidad del tamaño de las viviendas, sin tener en cuenta las necesidades de grupos de población, son otro de los problemas que tienen nuestras viviendas.

— La falta de dotaciones y servicios complementarios a las viviendas agrava esta situación. El acelerado proceso de urbanización no ha sido suficientemente controlado por el sector público y a lo largo de su desarrollo no se han recuperado parte de las plusvalías para la eje-

cución de servicios y dotaciones complementarias a las viviendas.

— La política llevada a cabo hasta el momento en el sector de la vivienda en España se ha caracterizado por un total centralismo, no sólo de planificación sino también en la programación, la promoción pública directa y la administración patrimonial.

— El sistema de ayudas económicas y financieras ha favorecido de hecho a los estratos sociales medios y altos de renta. Las familias españolas que disponen de una renta menor se encuentran prácticamente incapacitadas para acceder a las viviendas de promoción privada con protección oficial.

En los últimos treinta años el número de viviendas en España ha experimentado un notable incremento. Desde los 6,4 millones de viviendas en 1950, los 14,7 en 1980, se ha más que duplicado, pasando de 224 viviendas por 1.000 habitantes a 390 por cada 1.000 habitantes.

Esto ha sido consecuencia de un fuerte y sostenido ritmo de construcción que en la última década se ha mantenido por encima de la mayoría de los países de Europa. Nuestro país por situación en cuanto al número de viviendas por 1.000 habitantes ocuparía el sexto lugar entre los países europeos.

Desde esta perspectiva, sólo teniendo en cuenta el número de viviendas existentes, se podría afirmar que la situación en materia de vivienda en España es satisfactoria, puesto que existen suficientes viviendas para albergar a totalidad de la población.

Pero esto no significa que todas las familias tengan una vivienda digna. Existen más de 260.000 familias de vivienda, alojadas junto con otras familias o en condiciones totalmente inaceptables.

Por otra parte, las condiciones de habitabilidad de las viviendas son muy deficientes. Según una encuesta elaborada por el Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, en 1980 la situación era la siguiente: El 23 por ciento de las viviendas españolas necesitan profundos arreglos para que reúnan las condiciones mínimas de habitabilidad. Un 40 por ciento de ellas están en ruina. El 20 por ciento de las viviendas se encuentran en edificios construidos antes de 1900, siendo por lo tanto más de 80 años de antigüedad, lo que hace suponer que gran parte de ellas pueden tener graves problemas de habitabilidad. Así por

alrededor de tres millones de viviendas deberían ser objeto de rehabilitación, no pudiendo ser consideradas como viviendas dignas y adecuadas.

POLITICA DE VIVIENDA

Hasta el año 1975 estaba dirigida a un fomento indiscriminado de la construcción, encaminado a un aumento de las viviendas sin tener en cuenta las necesidades sociales.

La normativa que reguló las viviendas sociales a partir de 1976 representó un intento de protección y apoyo a la demanda en función de la renta, pero, a pesar del esfuerzo, en vez de resolver la crisis existente en el sector de la vivienda la agudizó. El Plan Trienal 1981-1983 de construcción de viviendas de Protección Oficial fijó como objetivo la construcción de 570.000 viviendas de Protección Oficial, el déficit estaba en 600.000.

ELEMENTOS GENERALES DE LA POLITICA DE VIVIENDA

En primer lugar hay que tener en cuenta el nuevo modelo de Estado en el que estamos. Es preciso hacer efectiva la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas y potenciar estas competencias y las propias de los ayuntamientos.

Hay que crear las bases para lograr que se estudien conjuntamente entre representantes de las Comunidades Autónomas y la Administración del Estado, los problemas existentes y promover las acciones necesarias.

Hay que establecer un sistema coordinado de planificación, programación y seguimiento del sector de la vivienda. A nivel estatal se planificarán las grandes magnitudes de la actuación pública. A nivel autonómico, la programación permitirá adecuar los recursos a las necesidades y responder a la demanda social.

Otro elemento de la nueva política de vivienda es el replanteamiento de las fórmulas de financiación. El objeto fundamental es buscar una mayor adecuación de las ayudas del Estado a los niveles económicos de los usuarios de las viviendas y asegurar canales de créditos para el sector de la construcción.

Promoción pública

La mayor parte de los recursos económicos para la promoción pública de

viviendas corresponderá, a partir de las transferencias, a las Comunidades Autónomas, quedando al Estado la resolución de problemas de interés general.

Corresponde al Estado:

— Que las viviendas de promoción pública se dirijan al sector social con ingresos inferiores a 800.000 pesetas brutas anuales.

— Que la oferta sea mayoritariamente en régimen de alquiler, con posibilidades de subvencionar los casos de necesidad, manteniendo los plazos y condiciones de financiación de 25 años y del 5 por ciento de interés en las viviendas en renta.

— Que se apoyen los programas que tiendan a reducir el coste de promoción, construcción, mantenimiento y conservación.

— Que se apoye la promoción pública de iniciativa municipal mediante préstamos a las Corporaciones Locales.

Rehabilitación de viviendas

Otro de los elementos que contiene esta nueva política de viviendas es mejorar la utilización de las viviendas que existen mediante la rehabilitación y puesta en uso de aquéllas que sufren un gran deterioro y que están desocupadas. El 28 de julio de 1983 se publicó un Real Decreto sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial urbano. Este Decreto y las Ordenes Ministeriales que lo han desarrollado serán un complemento a las competencias autonómicas y locales. La mayor responsabilidad en este tema la tienen las Administraciones locales y autonómicas.

Potenciación del arrendamiento

La potenciación del arrendamiento en nuestro país requiere la modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos, responsable en gran parte del bloqueo actual de la situación, tanto en el deterioro de las viviendas de renta antigua como al excesivo encarecimiento del escaso mercado existente.

De una política cuantitativa a una política cualitativa

Ya nos hemos referido al "boom" de años pasados en los que se construyeron viviendas sin tener en cuenta ningún aspecto social. Sólo interesaba el número de viviendas que se podían construir.

La política actual se plantea un cam-

bio y, teniendo en cuenta las necesidades de los usuarios, pasa a desarrollar el aspecto cualitativo de las viviendas. Estimulará y potenciará la vivienda unifamiliar, la vivienda baja de altura y la recuperación de la ciudad tradicional. Esta recuperación urbana deberá ser fomentada a partir del apoyo de actuaciones piloto de poca altura y media densidad como era habitual en los "pueblos tradicionales".

Mejora del medio ambiente urbano y rural

Un elemento clave de esta política es la contribución a la mejora del medio ambiente, que sólo puede concebirse en el marco de una política descentralizadora, y dentro del contexto general de política urbana, a través de los ayuntamientos y las Comunidades Autónomas.

El objetivo fundamental es la integración de una vivienda digna y adecuada dentro de un entorno igualmente digno. Para conseguir esto es necesario:

— El protagonismo municipal para determinar las necesidades y programar las actuaciones de promoción pública en relación con el planteamiento y programación urbanística, así como la integración de la política de la vivienda en la política territorial de las Comunidades Autónomas.

— El apoyo a las actuaciones de rehabilitación del medio ambiente urbano y rural, superando las deficiencias de tratamiento entre el medio rural y el medio urbano.

— El desarrollo legislativo para la obtención de suelo para dotaciones y hacer posible la agilización de la gestión urbanística.

Reducción de los costos

La política de vivienda prestará especial atención a la reducción de costos y a la mejora de la calidad. Es necesaria una adecuada política del suelo ligada a las políticas urbanas municipales.

Otro aspecto importante es el fomento de las formas de promoción sin ánimo de lucro, como el movimiento cooperativo.

Clarificación normativa

Para conseguir todos los puntos que hemos anunciado es necesaria una clarificación de la normativa. En el Estado autonómico que tenemos, esta regulación y el control de su cumplimiento se

estructura en tres niveles: nivel municipal, nivel autonómico y nivel estatal, garantizando una coordinación entre los tres de cara a una coherencia en la política global. Además, es necesaria la participación de los intermediarios financieros y del sector privado de promoción y construcción de viviendas, que han de integrarse en el interés de todos por el sector de la vivienda.

PLAN CUATRIENAL DE LA VIVIENDA 1984-1987

Una parte muy importante de esta nueva política de la vivienda y uno de sus instrumentos fundamentales para llevarla a cabo es el Plan Cuatrienal de la Vivienda 1984-1987. Este Plan contiene las bases y los instrumentos de la planificación estatal en el sector de la vivienda, que cuenta con la participación de las Comunidades Autónomas, las entidades de crédito públicas y privadas y con la iniciativa privada.

Se parte de una evaluación global de las necesidades de vivienda existentes en la población española. Estas necesidades se cifran entre unas 250.000 y unas 310.000 viviendas anuales. El objetivo mínimo de construcción o rehabilitación es de 250.000 en cada anualidad del Plan.

En el primer año el programa establece 30.000 viviendas de protección oficial y promoción pública, 120.000 de promoción oficial y promoción por el sector privado, la rehabilitación míni-

ma de 20.000 viviendas y 80.000 viviendas libres.

El objetivo principal del Plan, que ya se ha instrumentado en el Real Decreto sobre financiación, es el de promover ayudas en función de las características familiares de niveles de ingresos y número de personas. Las ayudas pueden tener las siguientes características:

De promoción pública

a) Ayudas para familias con ingresos menores a 1,7 veces el salario mínimo interprofesional, unas 800.000 pesetas en 1984, consistente en un préstamo para la adquisición de viviendas de promoción pública. Tienen una cuantía del 95 por ciento del precio de la vivienda, 25 años de amortización y el 5 por ciento de interés.

b) Las personas que quieran adquirir una vivienda y cuyos ingresos familiares sean inferiores a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional (unas 1.170.000 pesetas anuales en 1984) tendrán préstamos con interés del 6 por ciento en los dos primeros años, del 8 por ciento del tercero al quinto y del 11 por ciento del sexto al decimotercero.

c) Para los que tengan unos ingresos entre 2,5 y 3,5 veces el salario mínimo (de 1.170.000 a 1.650.000 pesetas anuales en 1984) los intereses del préstamo serán del 8 por ciento del primero al quinto año, y del 1 por ciento del sexto al decimotercero.

d) Para los que tengan ingresos superiores a 3,5 veces el salario mínimo, los intereses serán del 11 por ciento en los

cinco primeros años y del 14 por ciento del sexto al decimotercero.

PRESUPUESTOS PARA LLEVAR A CABO EL PLAN CUATRIENAL DE LA VIVIENDA

Promoción pública

La promoción pública de 30.000 viviendas daría lugar a un costo de unos 34.000 millones de pesetas en 1984 que iría aumentando hasta alcanzar los 90.000 millones en el ejercicio de 1987.

Promoción privada

Las subvenciones para la construcción de 120.000 viviendas de protección oficial y promoción privada ascenderían a 1.700 millones de pesetas en 1984 y aumentarían a 4.800 millones en 1987.

Rehabilitación

La rehabilitación de 20.000 viviendas anuales conduce a unas necesidades presupuestarias de unos 1.700 millones en 1984 y de 4.800 millones en 1987.

Las necesidades presupuestarias del Plan Cuatrienal 1984-1987 son de unos 70.000 millones de pesetas en el primer año y unos 125.000 millones en el último año. En total 350.000 millones de pesetas. Si a esto añadimos los costos que están pendientes del anterior Plan Trienal 1981-1983, la cifra es de 480.000 millones de pesetas en total.

UNA CIUDAD PARA UN FUTURO MEJOR

tores determinantes de la totalidad de su entorno.

LIMITACION DE LA CIUDAD A TRESCIENTOS MIL HABITANTES

Los desarrollos de los últimos años sociopolíticos que están demostrando que hemos entrado ya en una etapa post-industrial en la cual, según Luis Racionero, se transferirán las prioridades sociales de objetivos de producción a objetivos de calidad de vida. Esta adopción de los objetivos de calidad de vida como prioritarios tendrá una fuerte repercusión en el urbanismo, puesto que en los países desarrollados el 80 por ciento de la población está en las ciudades.

a) Calidad de vida que debe pasar, sigue Racionero, por limitar el crecimiento de las ciudades a 300.000 habitantes, donde sea posible, a base de repartir las nuevas actividades en mallas urbanas regionales de ciudades pequeñas y medianas, muy bien comunicadas.

b) En la ordenación del territorio, calidad de vida implica desconcentración y planeamiento urbanístico. En 1990 España tendrá una renta per cápita superior a la que actualmente existe en U.S.A., es lógico que se de prioridad a los objetivos ecológicos sobre los de eficiente productividad.

El futuro de la ciudad no es la oficina y la fábrica, sino el claustro y el ágora. Y para recuperar un espacio urbano a escala humana, fomentador de la conversación y el encuentro, es preciso sustituir la ciudad-corredor por una ciudad sala de estar, inspirada en el humanismo griego y renacentista.

¿LA SOCIEDAD DEL SIGLO VEINTIUNO SERA NETAMENTE URBANA?

El siglo XXI está a la vuelta de la esquina. ¿Será una sociedad netamente urbana? Parece ser que sí, a pesar de que hay una cierta vuelta al campo, sobre todo de los acorralados por la crisis económica.

La ciudad del futuro no puede ser sólo una ciudad moderna, habitable, llena de espacios verdes, sino que tiene que ser la visión de una sociedad más justa, donde todos los ciudadanos tengan las mismas posibilidades de realización personal.

Los temas de ordenación del territorio están adquiriendo en la actualidad especial relieve en España, después de tantos años de desidia y abandono.

Los urbanistas españoles señalan que el futuro del urbanismo ha de considerar innumerables factores que conduzcan a una mejora de la calidad de la vida urbana, entre los que destacan los aspectos relativos a:

- Reducción de los niveles de ruido y polución atmosférica.
- Incremento de parques y zonas verdes.
- Renovación de edificios antiguos.
- Equilibrio en la distribución de la población.
- Promoción de las actividades sociales y culturales.
- Estímulo al desarrollo de una conciencia de solidaridad y responsabilidad ciudadana.
- Orientación del crecimiento de las grandes ciudades.
- Establecimiento de ejes de tráfico.

Durante un amplio período de tiempo la estructura y forma de las ciudades, de las viviendas y del transporte urbano se ha basado en una energía abundante y barata.

Actualmente los proyectos urbanísticos evolucionan hacia una menor dependencia de la energía, un acercamiento de la vivienda al lugar de trabajo, que reduzca las pérdidas de tiempo libre, los costes de desplazamiento y el tráfico de las ciudades.

PLANES GENERALES DE URBANISMO

UN EJEMPLO PRACTICO

El fin de un Plan General es encontrar aquél que resuelva los problemas y que afronte de una forma realista, con los medios al alcance de los ayuntamientos, la transformación de la ciudad. De unas ciudades que no crecen o que crecen "mal crecidas", con un cúmulo de problemas a los que no ha sabido dar respuesta la aplicación rutinaria de los instrumentos de intervención urbanística.

Los planes de los 80 en España responden a una nueva política urbana que asume como problemas otros distintos de los que venían reconociéndose como tales en épocas pasadas. Recogen una cultura urbanística basada en la reivindicación ciudadana y en la elaboración teórica, no sólo en ésta última como ha ocurrido en planes puestos en marcha en años anteriores.

Un plan general es un documento muy complejo que recoge un gran contenido legal, al regular en qué se puede edificar, cuánto, cómo y cuándo, en cada lugar de la ciudad, qué requisitos ha de cumplir la iniciativa privada y qué obras ha de llevar a cabo la inversión pública.

Vamos a analizar en qué consiste el Plan de Ordenación Urbana de Madrid, que puede inscribirse dentro de estos Planes Generales que se están llevando a cabo, no sólo en España, sino en toda Europa y en parte de los países occidentales, puesto que, de alguna forma, todos padecemos los mismos problemas a los que nos ha llevado el progreso y el proceso de industrialización.

PLAN DE ORDENACION URBANA DE MADRID

A los pocos meses de celebrarse las primeras elecciones municipales, la nue-

va Corporación madrileña se dio cuenta que el Plan General que regía el urbanismo de la ciudad se había quedado totalmente desfasado con la realidad y no se podía desarrollar una política urbana si no se revisaba y actualizaba dicho Plan. En noviembre de 1979 el Ayuntamiento encargó a un equipo de expertos la redacción de un documento sobre los criterios y objetivos a seguir para revisar este Plan General y sentar las bases para otro nuevo.

Una vez estudiadas las barreras jurídicas y técnicas que había que solventar para lograr el cambio, se crea la Oficina Municipal encargada de revisar el Plan y en julio de 1981 se termina el preavance. Este mismo año, en diciembre, finaliza la redacción del Avance que es sometido a exposición pública desde marzo hasta julio de 1982. El 6 de abril de 1983, tras una serie de debates tanto internos como en el Area Metropolitana, se procede a su aprobación inicial, seguido de un período de información pública. Visitaron la Exposición unas treinta mil personas con una aportación de casi 2.500 alegaciones.

OBJETIVOS Y PROPUESTAS DEL PLAN GENERAL

Los problemas fundamentales a solventar son el caos y el crecimiento desordenado, la segregación social, la insuficiencia de oferta de viviendas adecuadas y accesibles, la falta de equipamientos, la expulsión de las capas populares del centro a la periferia, la destrucción prematura del patrimonio edificado; la invasión del automóvil y la degradación ambiental. En resumen, los grandes objetivos son: ordenar y equipar la ciudad de cara a su recuperación social.

Madrid ya apenas crece. Los municipios que la rodean aumentan sin parar. Las familias que no encuentran en Madrid una vivienda asequible se van a estos municipios. El Plan dispone una serie de condiciones a cumplir para que las personas que se tienen que desplazar a estos municipios puedan quedarse a vivir en Madrid. Para conseguir esto es imprescindible que se rehabiliten las viviendas ya existentes y se construyan unas nuevas bajo protección oficial. Otra gran premisa es la revitalización del transporte público.

Traducidos los objetivos a números concretos, nos encontramos con que el Plan General abarca más de 3.000 acciones que van desde el acondicionamiento de pequeñas zonas ajardinadas hasta algunas actuaciones de gran

envergadura. Estas grandes acciones son las siguientes:

1) La glorieta de Atocha recobrará su identidad con la desaparición del "scalextric" y la nueva fisonomía de la glorieta y la estación. Este es el proyecto más ambicioso; en él están implicados el Ayuntamiento, Renfe, la Compañía Metropolitana e incluso el Ministerio de Cultura a través del gran Centro Cultural que está previsto crear en el antiguo Hospital General.

2) La segunda gran empresa es la relativa al río Manzanares, el cual se pretende deje de ser la gran alcantarilla para convertirse en el núcleo de un gran parque, el "Parque Lineal" que se construirá a lo largo del río, y que será como una gran columna vertebral verde, que unirá partes de la ciudad que ahora no tienen que ver nada entre sí.

3) La creación en el área de expansión del Este de Madrid de nuevas tipologías es otro de los grandes objetivos. El Este de Madrid ha sido considerado como la zona más necesitada de actuaciones de urbanismo. Allí se ubicarán las nuevas viviendas.

4) Tiene previsto este Plan el cierre de la M-30 por el Noroeste. Para la estructuración de esta zona el Plan propone una ordenación viaria de la que formarían parte la carretera de la Playa, la avenida de La Vaguada y la prolongación de la calle de Sinesio Delgado. Además, una vía arbolada en La Vaguada.

5) La quinta gran actuación se centra en la mejora de los accesos a Madrid por el sur, cuyas carreteras están excesivamente saturadas.

Las otras propuestas se reparten entre: transporte, donde se programan 300 acciones: 125 de ampliación de vías, 40 de construcción de estaciones de intercambio, 14 de construcción y mejora de ferrocarriles suburbanos y 11 a mejorar las líneas de ferrocarril metropolitano. A zonas verdes y a espacios libres se dedican 1.100 propuestas: 999 dirigidas a equipamientos de tipo educativo, sanitario, deportivo, asistencial y cultural. El Plan propone la construcción anual de 14.000 viviendas, de las cuales 8.000 serán libres, 4.800 de protección oficial y 1.500 de promoción pública. Se propone la creación de 15 minipolígonos industriales, 19 centros integrados y 6 centros comerciales municipales, insistiendo en el mantenimiento de empleo en el centro de la ciudad. Se regula, igualmente, el mercado del suelo, la disponibilidad y clasificación del mismo.

El Pleno del Ayuntamiento dio luz verde al Plan el 29 de noviembre pasado. A favor votaron los socialistas y comunistas y en contra el Grupo Popular. Tras su posterior ratificación por la Comunidad Autónoma, el Plan comenzará a regir a primeros de 1985. Este Plan marcará las directrices del planeamiento urbano de Madrid para los próximos 15 años. Su coste superará los 380.000 millones de pesetas, correspondiendo al Ayuntamiento más de la cuarta parte de dicha inversión.

Las críticas que se le han hecho al Plan han sido bastantes coincidentes: inviabilidad financiera y freno a la construcción. Los promotores inmobiliarios consideran que supone un grave perjuicio para su actividad, la construcción, así como para el desenvolvimiento comercial e industrial. La CEIM lo califica de ilegal y confuso. La Cámara de Comercio insiste que recorta las ofertas a la iniciativa inmo-

biliaria privada. El Grupo Popular insiste en lo mismo pero además añade que ha sido redactado por un equipo comunista.

En resumen, se puede decir que tiene aspectos positivos y negativos. En primer lugar es un Plan basado en la realidad y supone un avance respecto a planes anteriores. La reducción de la edificabilidad se hace en función de las Ordenanzas y no significa merma ni para la construcción ni para la iniciativa privada, por otra parte, es importante el interés que dedica a la vivienda social. Pero también tiene aspectos negativos, y según el arquitecto don Gerardo Pérez, el Plan debería haber revisado toda el Area Metropolitana. La rehabilitación de viviendas también es un aspecto negativo en el sentido de que no se pueden rehabilitar viviendas ubicadas en barrios totalmente deteriorados.

Según Eduardo Leira, director de la Oficina Municipal que durante cuatro

años ha venido elaborando el Plan General, "el expediente entregado al Ayuntamiento responde al mejor plan posible; va a significar la puesta en marcha de la más compleja transformación urbanística llevada a cabo en Europa, durante los últimos años, en una ciudad de las dimensiones de Madrid". Dice, "hay un entendimiento del estado en el que se encuentra la ciudad, dentro de una nueva situación económica. Como este nuevo estado repercute sobre la transformación de la ciudad, sucede que los patrones de cambio y formación de la ciudad ya no responden a los mismos estímulos o criterios con los que hasta ahora se venía desarrollando. Ya no es el crecimiento el motor de la transformación de la ciudad, sino que se ha llegado al estado de madurez de Madrid; lo que se exige ahora es una mejora de los déficits y un cambio cualitativo más que cuantitativo".

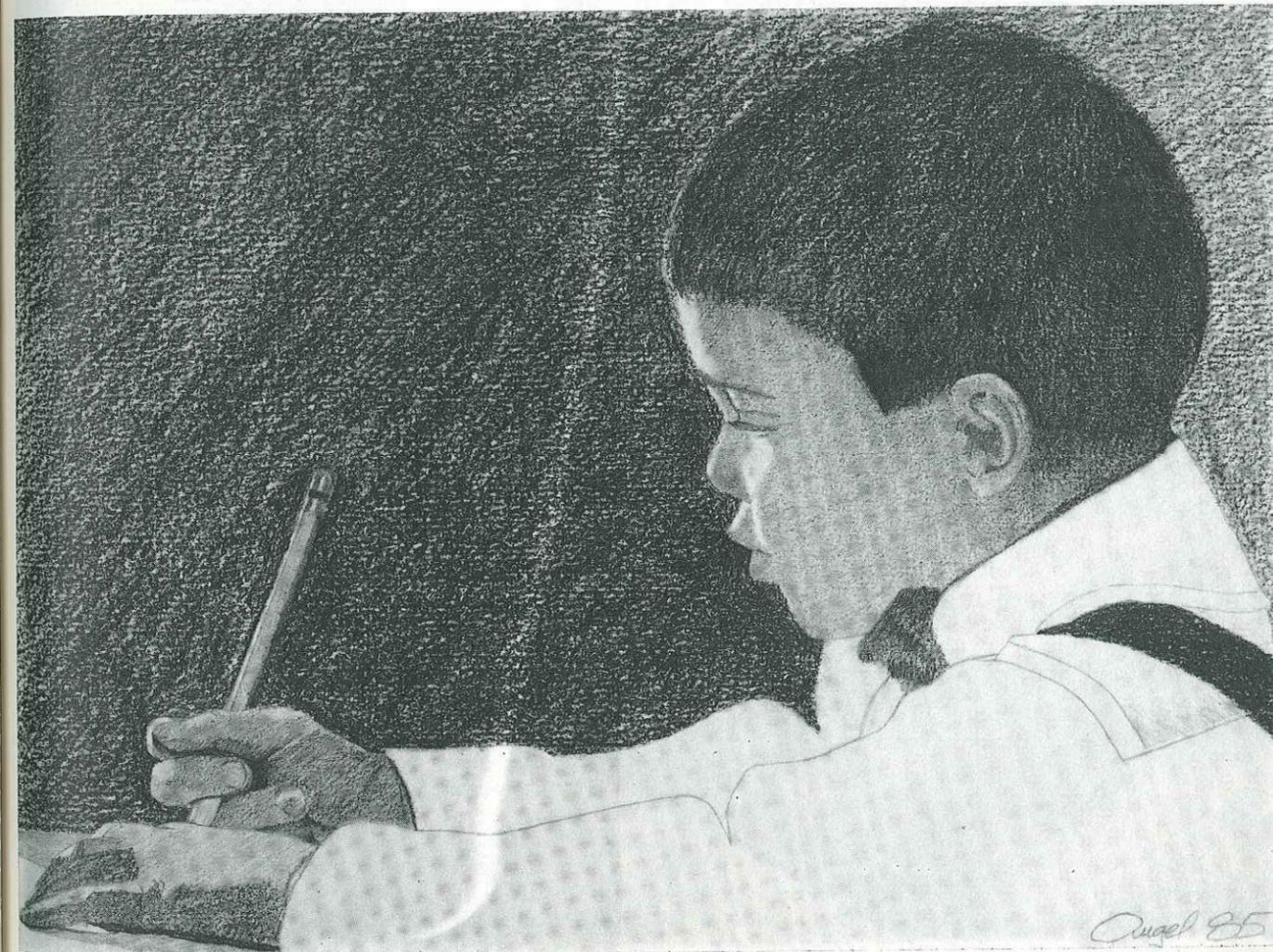
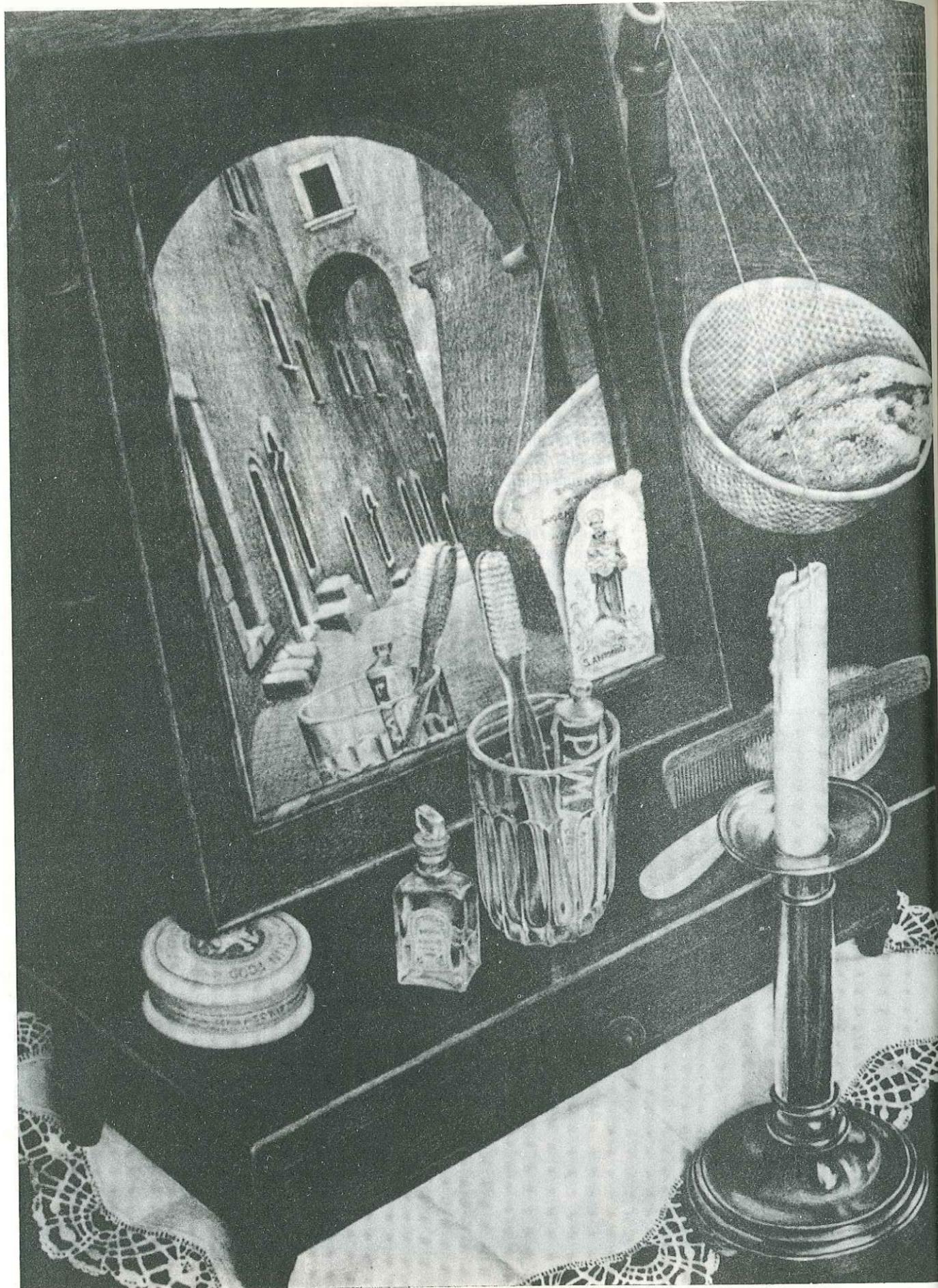


Ilustración de Angel Carrasco



Dibujo de M. C. Escher

URBANISMO Y SERVICIOS SOCIALES

1. INTRODUCCION

La relación de dos conceptos tan amplios, como son el "urbanismo" y los "servicios sociales", sugiere una amplia gama de posibilidades de tratamiento del tema, desde los equipamientos sociales hasta las barreras arquitectónicas en el caso de personas minusválidas. A la hora de optar por una u otra, me he decidido por una aproximación general, tocando un poco de todo y sin profundizar demasiado en nada, señalando así la necesidad de un estudio monográfico más detallado de los distintos enfoques. Necesidad que he constatado al investigar sobre las fuentes documentales que sirvieron de base a este artículo. Me he encontrado con escasísimas referencias sobre equipamientos de Servicios Sociales. Habitualmente se enmarcan en lo que denominan los urbanistas "equipamientos asistenciales", en los que también se incluyen los equipamientos religiosos (parroquias) y reseñándose únicamente como equipamientos de Servicios Sociales propiamente dichos las guarderías y las residencias de ancianos. En cambio, respecto a otros equipamientos: docente, sanitario, deportivo, cultural, etc., existe una amplia bibliografía.

Este problema no extrañará a los profesionales de los Servicios Sociales, pues el desconocimiento y confusión existente en esta materia no es nuevo en nuestro país. No obstante, el esfuerzo realizado por ellos durante muchos años va consolidándose y plasmándose incluso a nivel legislativo, ahí están las leyes que sobre Servicios Sociales o Bienestar Social han promulgado ya varias Comunidades Autónomas. Hoy contamos con una serie de realizaciones que nos permiten mirar el futuro con esperanza, pero las lagunas son muchas

y requieren un esfuerzo continuado de estudio y profundización. Esto se observa cuando abordamos temas como este, en el que no tenemos una competencia exclusiva, pero sí que es necesario investigar conjuntamente con los especialistas y en los que la participación es importante. Creo que hay mucho que aportar en temas como: La distribución espacial de los equipamientos de Servicios Sociales en Planes de Ordenación. El estudio de los estándares de los equipamientos de Servicios Sociales. El estudio de la demanda y oferta de los mismos, y tantos otros. ¿Se realizaría una distribución espacial de equipamientos sanitarios sin la participación de los médicos? ¿Cómo se ubican las residencias de ancianos, los centros de día, las guarderías, etc.? ¿Qué papel juegan los profesionales de los Servicios Sociales en esta distribución espacial? Las respuestas nos indican que existe un campo en el que queda mucho todavía por hacer.

2. EQUIPAMIENTOS

2.1. Análisis del concepto "equipamiento".

Uno de los grandes problemas de la denominación de "equipamiento" es la ambigüedad conceptual que trae consigo. La expresión "equipamiento" ni siquiera es utilizada de forma unívoca por parte de los urbanistas españoles prefiriendo con frecuencia el uso de otras expresiones, tales como "servicios colectivos" u otras de carácter no menos indefinido que la anterior.

El término equipamiento puede tener un contenido funcional; se trata de una palabra casi exclusivamente utilizada

por los urbanistas. Aunque en la palabra "equipamiento" se apiñan una serie de cosas muy diferentes entre sí, podemos afirmar que la consideración espacial de dichas cosas sería un primer lazo de unión entre ellas. A partir de esta perspectiva espacial podemos tratar su carácter complementario de la vivienda y las infraestructuras, de su función de satisfacción del consumo colectivo, etc.

Si nos trasladamos del ámbito teórico, en el que hubiéramos debido profundizar su función principal, es decir, la satisfacción del consumo colectivo y, por tanto, la necesidad que lo genera, a la realidad, observamos que es uno de los temas que más agudizan la crisis de nuestras ciudades. La gran escasez de los mismos, su inadecuación espacial y funcional a las exigencias de los usuarios y su desigual repartición en el espacio es uno de los graves problemas urbanos.

2.2. Producción del espacio urbano.

El marco referencial objetivo, al que inevitablemente hay que aludir al referirnos a los equipamientos, es la producción del espacio urbano, porque condiciona la distribución en el mismo. Esta producción es el resultado de las prácticas de unos agentes que actúan dentro del marco del sistema capitalista utilizando los mecanismos legales a su disposición o realizando su actuación al margen de estos mecanismos y obteniendo posteriormente la sanción legal correspondiente.

En una sociedad capitalista, la ciudad y el espacio, en general, no pertenecen a sus habitantes y no son modelos en función de sus intereses, sino de acuerdo con los intereses, a veces contradictorios, de una serie de agentes. En esencia,

estos agentes son: los propietarios de los medios de producción, los propietarios del suelo, los promotores inmobiliarios, las empresas de la construcción, y, por último, los organismos públicos, agentes y árbitros a la vez en el proceso de producción del espacio urbano. Agentes, en cuanto que realizan operaciones concretas que contribuyen a modelar la ciudad, y árbitros, en cuanto que intervienen en los conflictos surgidos entre los otros agentes contribuyendo a superar sus contradicciones.

El juego de los distintos agentes se realiza dentro del marco de una normativa jurídica que regula sus actuaciones. Dicha normativa no es, desde luego, neutra, sino que representa y defiende los intereses de las clases dominantes en la formación social, constituyendo en algunas ocasiones, cuando se representa como garantía del interés general de la población, un simple discurso retórico con las suficientes ambigüedades como para que pueda ser transgredido impunemente de acuerdo con los intereses específicos de aquellos agentes. El caso español es precisamente modélico en este sentido.

Sucintamente analizamos el papel de los distintos agentes que intervienen en la producción del espacio urbano.

a) Propietarios de los medios de producción.

La organización del tejido urbano se encuentra afectada por las decisiones y las estrategias de los propietarios de los medios de producción y, en general, de las grandes empresas industriales y de servicios. La industria posee una serie de exigencias en cuanto al uso del suelo. Se trata, esencialmente, de la necesidad de amplios espacios para sus instalaciones y, a ser posible, para sus ampliaciones futuras, y de determinadas exigencias de localización en relación con las redes de comunicaciones y en otras infraestructuras. La necesidad de suelo industrial abundante que cumpla las condiciones de localización requeridas y que al mismo tiempo sea barato determina la estrategia de las empresas, dirigida a evitar la especulación del suelo. Ello conduce inevitablemente a un conflicto con los propietarios del mismo, que naturalmente desean dedicar el terreno de su propiedad a otros usos más rentables. Este conflicto tiene también otra causa, la necesidad del capital industrial de aumentar la tasa de explotación de la fuerza de trabajo para aumentar la competitividad y bene-

ficios y contrarrestar la tendencia a la disminución de la tasa de ganancias. En la reducción de costes de la reproducción de la fuerza de trabajo, uno de los elementos claves es la vivienda, en cuyo precio final influye la renta del suelo. El conflicto se revuelve generalmente en favor de las empresas industriales ya que éstas poseen poder económico y relaciones políticas suficientes para poder competir ventajosamente con otros posibles usuarios del suelo.

No aludimos al tema de la influencia de las grandes empresas en las pautas de consumo individual que condicionan visiblemente la trama del tejido urbano por considerar que es tangencial el tema que nos ocupa.

b) Propietarios del suelo.

En el preámbulo de la Ley del Suelo de 1956 se afirma que "si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública mediante justa adquisición, para ofrecerlo, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución sin embargo no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y la iniciativa privada". El deseo de este texto, y toda la ley, proclama de no causar "graves quebrantos a la propiedad y la iniciativa privada" ha sido desde el siglo XIX un principio fundamental y se traduce en la realidad en una total incapacidad de los poderes públicos para dirigir el urbanismo de las ciudades españolas.

De una manera general, puede decirse que la estrategia de los grandes y medianos propietarios ha consistido, y quizás consiste, en: 1) parcelar legalmente en el interior del perímetro urbano utilizando, a partir de la Ley del Suelo, el mecanismo de los planes parciales. 2) realizar de forma ilegal la parcelación en la periferia, en los sectores que desde la Ley del Suelo se denominan de "suelo rústico", provocando la aparición de barrios de autoconstrucción que posteriormente reciben la sanción legal obteniendo eventualmente nuevas plusvalías mediante la renovación o de la edificación de parcelas reservadas.

Como resultados de las estrategias seguidas por los propietarios del suelo se produce una elevación de los precios de este. Para los propietarios del suelo hay un objetivo bien claro: se trata de exten-

der al máximo el espacio urbanizado para realizar las plusvalías de concesión del suelo rústico en urbano.

c) Promotores inmobiliarios y empresas de la construcción.

La producción "física" del espacio urbano, es decir, de las viviendas y los equipamientos, se realiza a través de las actuaciones de los promotores y empresas constructoras. Lo que los geógrafos acostumbran a denominar la "morfología" urbana es un resultado de las opciones y decisiones adoptadas por estos agentes. Para entender las estrategias que las determinan debe partirse de los siguientes hechos:

— El carácter permanente del déficit de viviendas en España desde el siglo XIX, lo cual está en relación con el crecimiento de la población española a partir de dicho siglo, con la movilidad creciente de mano de obra y el aumento de la concentración urbana. Los elevados déficits determinan la existencia de una demanda permanente no satisfecha. La industria de la construcción, la producción y comercialización de la mercancía "vivienda" aparece así al capital como un posible campo de inversión y de obtención de beneficios.

— A pesar de ello, el capital puede sentir escasa atracción hacia esta rama productiva ya que la vivienda es un bien de consumo final de precio elevado y, sobre todo, de adquisición difícil para la clase trabajadora, es decir, se trata de una demanda "no solvente".

Ante esta situación contradictoria, la estrategia del capital consiste en:

— Dirigirse en primer lugar a la producción de viviendas para satisfacer la demanda solvente.

— Obtener ayudas estatales que hagan rentable la construcción de viviendas para satisfacer la demanda no solvente.

La existencia de una demanda solvente saturada y de una demanda no solvente insatisfecha explica el interés del capital en obtener ayudas estatales que hagan rentable la producción de viviendas y que permitan, en particular, rentabilizar esta última fracción de la demanda.

d) El Estado.

Es a la vez agente que contribuye de forma decisiva a la producción del espacio urbano y árbitro en los conflictos y contradicciones surgidas entre los diferentes agentes. Al mismo tiempo

realiza las acciones necesarias para la regulación del sistema en el caso de la existencia de una presión popular a través de movimientos reivindicatorios de carácter urbano.

En relación con la producción del espacio urbano, que es el tema que nos ocupa, el Estado es un agente fundamental desempeñando un papel subsidiario. De acuerdo con el principio de subsidiariedad, tan repetido en nuestro ordenamiento institucional. El Estado debe atender a aquellas necesidades y a la demanda que no constituye una fuente de beneficio para el capital o que representan fuertes inversiones de amortización extremadamente lenta. Uno de los casos probablemente más claros de cómo actúa este principio de subsidiariedad lo constituye la construcción de viviendas y equipamientos por parte del Estado.

2.3. El espacio social de los equipamientos.

Al existir diferenciación en el consumo por clases sociales, la primera hipótesis que se nos plantea trata de la relación existente entre espacio urbano, producción de equipamientos y segregación social. Realmente podemos partir del hecho de que la producción de equipamientos contribuye a acrecentar las diferencias sociales existentes en la ciudad, manifestadas a través de la desigual distribución de las clases sociales en el espacio. En términos generales podríamos afirmar que las clases trabajadoras estarán asentadas en espacios con menor capacidad de acceso a los mejores equipamientos de forma que esta dificultad de acceso espacial suponga un impedimento para la promoción social. Si las posibilidades de promoción social se establecen por la capacidad de acceso a los mejores colegios, por las posibilidades de una atención sanitaria rápida, eficaz y de calidad, por la posibilidad de participación en los actos culturales más relevantes: conferencias, exposiciones, conciertos, podemos afirmar de manera general que la localización de estos bienes afecta de forma desigual a los componentes de las diversas clases sociales. Esto aparece más claramente cuanto mayor es el ámbito espacial analizado: en un área metropolitana o en un espacio regional se manifestará de forma más evidente que en una ciudad media en la que la fricción del espacio es mucho menor.

Si como he manifestado con anterioridad al referirnos al tema de los equipa-

mientos, es fundamental tratar de la intervención del Estado en su producción. Aquí nos encontramos con las crecientes tendencias hacia la socialización del consumo por parte de la sociedad y la respuesta contradictoria del Estado; este, por una parte, toma a su cargo una serie de bienes de consumo colectivos que antes estaban en manos de la propiedad privada o simplemente no existían, pero, por otro lado, algunos que han sido normalmente atendidos por el Estado se ven invadidos por la intervención del capital privado, que trata así de rentabilizar ciertos sectores del consumo colectivo, como son: la medicina, la enseñanza, el deporte, etc. En lo que respecta al ámbito del área "asistencial", tenemos un caso muy claro con el tema de la drogadicción; la falta de respuesta del Estado a una necesidad social emergente como es la atención a este sector ha supuesto la intervención de la iniciativa privada y lógicamente ha intentado rentabilizar su inversión, de ahí los altos costes de los tratamientos.

2.4. Equipamientos de Servicios Sociales o "asistenciales".

A pesar de existir equipamientos muy diversos en este sector, los urbanistas únicamente se refieren, cuando tratan este tema, a los de tercera edad, y, también, a las guarderías, aunque algunos con buen criterio las incluyen dentro del equipamiento docente concibiéndolas con un carácter de una socialización integradora dentro del sistema general de educación y no como "aparcamiento" de niños que es el carácter que generalmente tienen. No existe ninguna referencia, y soy consciente de mi reiteración al exponer este problema, a los otros tipos de equipamientos: pisos-hogar, comunidades terapéuticas, talleres ocupacionales, comedores, albergues, centros de base de atención a minusválidos, etc. Ni siquiera mencionan los relativos a educación especial, que suponen una dotación importante en nuestro país, aunque, principalmente, en manos de la iniciativa privada.

Al abordar este tema, nos encontramos con una primera distinción entre los distintos equipamientos: su pertenencia a la esfera pública o privada. En general, los equipamientos promovidos por la iniciativa privada tienen un carácter subsidiario a la acción del Estado, cubren un vacío existente, aunque en numerosas ocasiones reciben subvenciones de éste, bien para su mantenimiento

o bien para su construcción o equipamiento. Este era el fin principal del antiguo F.N.A.S., hoy prácticamente transferidos todos sus fondos a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, no nos referiremos a ellos, pues es tal su diversidad que sería difícil, desde aquí, intentar una clasificación de los mismos. Las guías de recursos que están editando algunas Comunidades Autónomas y Diputaciones provinciales son una fuente documental importante para intentar su estudio y clasificación.

Nos centraremos, pues, en aquellos equipamientos "asistenciales" o de Servicios Sociales promovidos por el Estado. Aquí tendremos que referirnos a un "antes" y un "después", en el sentido de que prácticamente la totalidad de los equipamientos existentes pertenecen a una época en que era la Administración Central, generalmente, quienes los promovía, es decir, "antes" del Estado de las Autonomías. Y tendremos que tratar el "después", ya que se propugnan nuevos equipamientos en este área, como los Centros de Servicios Sociales de carácter generalista, además de que las competencias relativas a la producción de los mismos han variado, asumiéndolas las Comunidades Autónomas al serles transferidos los fondos para ello.

En el "antes" los principales promotores de los equipamientos "asistenciales" eran el Instituto Nacional de Asistencia Social y el Instituto Nacional de Servicios Sociales, conjuntamente con la Dirección General de Acción Social. No aludo a las sucesivas denominaciones que han tenido estos organismos, ni a su historia administrativa, sino a la asunción de competencias que en sus diversas etapas han tenido. Hablo de que eran los "principales promotores" pues al estar dispersa en la Administración la competencia sobre los Servicios Sociales, otros organismos como: Protección de Menores, Patronato de Protección a la Mujer, etc., también producían equipamientos en sus áreas de competencias.

Respecto al Instituto de Asistencia Social (I.N.A.S.) en relación a los equipamientos, construye centros destinados a la atención de: tercera edad, infancia, juventud, marginados y minusválidos psíquicos, de los sectores de población no acogidos a los distintos regímenes de la Seguridad Social. La política de su Plan de Inversiones en el cuatrienio 80-84 se ha dirigido, principalmente, a la reforma de los centros existentes. El I.N.A.S. está prácticamente transfe-

rido a las Comunidades Autónomas. Las transferencias de capital en 1984 para la construcción de centros ha sido de 1.236.200.000 pesetas.

La red de centros mantenida por el Insero presenta una tipología bastante amplia y heterogénea. Atiende al sector de población adscrito a la Seguridad Social, aunque la tendencia actual es la universalidad de sus prestaciones.

Los centros pueden agruparse del modo siguiente, respetando los dos grandes ámbitos de actuación de los servicios integrados en el mismo.

A) Centros de ancianos.

a) Residencias de válidos: destinadas a residentes que pueden valerse por sí mismos en la actividad cotidiana.

— Asistidas: destinadas a residentes afectados de minusvalías crónicas que precisen de terceras personas para el desarrollo de su vida cotidiana.

— Mixtas: destinadas tanto a residentes válidos como minusválidos.

b) Centros de día: hogares y clubs. Son centros gerontológicos donde se promueve la convivencia de los pensionistas, facilitándoles atención geriátrica, alimenticia, recreativa, cultural, de asesoramiento, de terapia ocupacional y cualquier otra que complementa esta acción asistencial. En función del medio donde se ubican, se diferencian en hogares y clubs, dependiendo de la cifra de población de las localidades donde se instalan.

B) Centros para minusválidos.

a) Centros de base: son centros de ámbito provincial destinados a llevar a cabo el diagnóstico, el censo y la calificación de los minusválidos, la gestión de los planes de acción protectora correspondiente y la prestación de servicios recuperadores básicos, en régimen ambulatorio.

b) Centros periféricos: son centros auxiliares del centro base en las provincias o grandes capitales que por su población o dimensiones lo requieran, al objeto de atender de manera más eficaz los objetivos que le son propios.

c) Centros de recuperación de minusválidos físicos: son centros generalmente de ámbito regional o nacional, que sobre un enfoque integral de la rehabilitación prestan un conjunto de servicios recuperadores, con especial incidencia en los de recuperación sociopersonal y profesiones, a minusválidos físicos y sensoriales, en régimen

de internado, media pensión o ambulatorio, de acuerdo con las circunstancias y necesidades del beneficiario.

d) Centros de atención especializada a minusválidos psíquicos: están dedicados a la atención de deficientes mentales tanto en el orden asistencial como en el de tratamientos.

e) Centros ocupacionales: son aquellos centros especiales de empleo dedicados a proporcionar actividades parala-borales y servicios complementarios de adaptación social y personal a minusválidos con acusado déficit físico o psíquico para proporcionarles una vida activa.

Respecto a la producción de equipamientos por parte de la Dirección General de Acción Social, hay que reseñar dos vías: una primera era la gestión directa de los fondos habilitados al efecto en los Planes de Inversiones Públicas que se destinaron a la construcción y equipamiento de guarderías en todo el territorio del Estado, debido al déficit existente en este equipamiento, y una segunda vía era, como hemos expuesto anteriormente, la gestión del F.N.A.S., a través del cual se subvenciona a la iniciativa privada y entes locales en el mantenimiento, adquisición, construcción y equipamiento de centros de muy diversas características.

Cuando me he referido a un "después" he querido señalar que al existir nuevos planteamientos de los Servicios Sociales se requieren nuevos equipamientos y adecuación de muchos de los existentes. Estamos asistiendo al inicio de una nueva etapa y no contamos a nivel cuantitativo con demasiadas realizaciones, sin embargo son significativas en cuanto señalan la tendencia del futuro desarrollo de los Servicios Sociales en nuestro país. Un claro exponente de ello son los centros de Servicios Sociales que se han creado en distintas zonas. Aunque no existe una unidad de criterios en sus modelos organizativos, sí existe en cuanto suponen un intento de respuesta a las nuevas concepciones de los Servicios Sociales de carácter universalista y globalizador. También, a nivel estatal, se cuenta con nuevas realizaciones como son los centros estatales, de los que se encuentran ya en funcionamiento los siguientes: el Centro Estatal de Acción Social Internacional y el Centro Estatal de Información de Recursos Sociales.

No sólo existen nuevos equipamientos, sino que también se están transformando o están en proceso muchos de los existentes, debido a los progra-

mas de desistitucionalización que se están llevando a cabo, fundamentalmente, en el área de infancia y juventud.

El "después" se está iniciando y será dentro de unos años cuando podamos analizar los nuevos equipamientos que surjan.

3. LOS ESTANDARES URBANISTICOS

3.1. Concepto.

Toda realidad urbanística presenta una relación entre elementos que se pueden traducir en módulos, si se basa en una recopilación de datos elementales dentro de un contexto determinado; operando de tal forma, se llega a los indicadores o niveles de equipamientos que se denominan estándar y que son "los parámetros cuantitativos o dimensiones óptimas variables en el tiempo y en el espacio sobre las funciones o exigencias a satisfacer por el hombre cuando construye las ciudades y, en general, modifica o conserva el espacio natural (Campo Venalti G. "La administración del urbanismo". Ed. Gustavo Gili. Barcelona 1971. Pág. 112).

Los estándares servirán, por tanto, para establecer:

a) Indicadores de niveles de equipamientos, expresados como índice numéricos deseables, cuya aplicación determinará directa o indirectamente reservas de suelo que se considerarán óptimas o cuando menos buenas. Son, por tanto, estándares de aplicación previa en el proceso de planeamiento.

b) Indicadores de características o relaciones numéricas fundamentales de un planeamiento. Son estándares de evaluación aplicados en la fase final y que pretenden reducir a cantidades la estructura planeada.

Sin embargo, hay que advertir a este respecto que no todas las funciones o exigencias pueden ser expresadas en términos cuantitativos.

Pero no cabe la menor duda que la definición de estándar es operativa, pues resume y describe el uso práctico de las normas existentes y en ocasiones las complementa.

3.2. Referencia Normativa.

En materia de legislación sobre las condiciones exigidas al equipamiento social y comunitario en general, que fijan estándares unificados, son: la Ley

sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobada por Real Decreto 1.346/76, de 9 de abril, en sus artículos 12 y 13. La Orden de 24 de noviembre de 1976, por la que se aprueban las normas técnicas de diseño y calidad de las viviendas sociales, en la que únicamente hacen referencia como equipamiento mínimo y obligatorio al equipamiento social y comunitario siguiente: comercio de uso diario, guardería infantil, centro de E.G.B.; mientras que el resto de los equipamientos son potestativos. Y por último, el Reglamento de planeamiento aprobado por el Real Decreto 2.159/1976, de 23 de junio, en el que se señalan las dotaciones mínimas de equipamiento comunitario en suelo residencial, industrial y usos terciarios referente a sistemas de espacios libres de dominio y uso público. Centros culturales y docentes, servicios de interés público y social, aparcamientos y red de itinerarios peatonales.

Es conveniente señalar que el principal problema, que con frecuencia conduce a la inhibición por parte de los planificadores a fijar o publicar los estándares, es el hecho de que a nivel mínimo una vez aceptado califica como subestándar todo el equipamiento que no lo contempla. Por tanto, la fijación del nivel mínimo, medio, óptimo, etc., de cualquier estándar implica una decisión política-económica aplicada al sector o ámbito espacial correspondiente.

3.3. Los estándares del equipamiento "asistencial".

Según la bibliografía consultada, definen que: "Se entiende con esta designación, Equipamiento Asistencial, al conjunto de servicios sociales que facilitan la satisfacción de las necesidades individuales, familiares y comunitarias de la población, generalmente niños y ancianos, ubicados en determinadas zonas geográficas".

Cuando es específica una clasificación exponen: "Los Servicios Sociales se pueden agrupar en cuatro grandes categorías, según hagan relación a las necesidades de la infancia, ancianidad, situaciones de marginación social de grupos de población o prestaciones religiosas. A su vez, los tres primeros se pueden subdividir en servicios de régimen interno y servicios de régimen externo".

En base a esta definición y clasificación se han realizado los estándares de los equipamientos asistenciales, a los que obligadamente tengo que referirme

por ser la única cuantificación existente en toda la documentación consultada y no abundante en nuestro país. He considerado importante reseñarlos por su carácter indicativo.

a) Servicios asistenciales a la infancia. Módulos de ocupación.

El Plan Nacional de la Vivienda estimó en un 4 por ciento de población total de la cobertura de las necesidades de los servicios externos, es decir, guarderías. Propugna un módulo de 200 m.²/unidad y 0,1 m.²/hab. con un estándar de 2,50 m.²/niño. Durán-Lóriga estima 0,05 m.²/hab. para una población de 20.000 hab. En el Polígono de El Valle (Jaén) se programó 0,09 m.²/hab. para una población de 17.000 habitantes. En las normas del "Gran Bilbao" se fija para 1.000 personas un estándar de 0,2 m.²/hab.

Las normas francesas que aparecen en "Cahiers de L'I.A.U.R.P.", en 1974, fija unos estándares de 18 plazas por cada 10.000 hab. y los módulos oscilan entre 30 y 90 plazas. Para una guardería tipo de 40 plazas proponen una superficie de 2.100 m.², equivalente a 52,5 m.² plaza, que corresponde a un módulo de 0,9 m.²/hab.

b) Servicio de atención a la ancianidad. Módulos de ocupación.

El Plan Nacional de la Vivienda estimaba un estándar de 0,5 m.²/hab. para residencias de ancianos. Ribas-Riera propone 0,3-0,5 m.²/hab. La Comisión Municipal Metropolitana de Barcelona estima para 100.000 habitantes un estándar de 0,1 m.² de suelo/hab. y un tamaño de 250 plazas para residencias.

En el Polígono de El Valle, para 17.000 habitantes, se programan 0,06 m.²/hab., también para residencia.

Se estima que la demanda de este servicio se mueve entre un 5 y un 7 por ciento de la población con edad de más de 65 años.

Para las instituciones abiertas: clubs, hogares, etc., los estándares varían entre 0,16 m.²/hab. para núcleos de 5.000 habitantes, a 0,4 m.²/hab. para núcleos a partir de 35.000 habitantes.

c) Servicios Diversos. Módulos de ocupación.

En este apartado se engloban una serie de instalaciones de diferente tipología y características.

Las normas francesas sobre asistencia social propugnan un estándar lineal directamente proporcional a la población asistida, variando entre 0,4 m.²/hab. a 1,8 m.²/hab. para poblaciones entre 4.000 a 40.000 habitantes.

Algunos organismos españoles aplican a las instituciones diversas un estándar de 0,02 m.²/hab.

4. LAS BARRERAS ARQUITECTONICAS

Quizás este sea un tema en el que existe mayor documentación y que poco a poco se van consiguiendo realizaciones prácticas, aunque todavía insuficientes. Por ello lo expongo sucintamente remitiendo a los posibles interesados a la bibliografía existente y fundamentalmente a las publicaciones editadas por el INSERSO.

El término "barreras arquitectónicas" comprende en su acepción más amplia todo aquel obstáculo que puede llegar a convertir cualquier elemento de nuestra vida cotidiana, urbano o en los transportes, en algo difícilmente o imposible de disfrutar en base a una minusvalía física que se padezca temporalmente o no. Las cifras que se barajan, del sector de población afectado, están en torno al 5 por ciento en nuestro país, es decir, cerca de 2.000.000 de personas calificadas medicamente como "minusválidos". Esta cifra se ampliaría si consideráramos también a los que padecen lesiones temporales, algunos ancianos que tienen dificultades en su movilidad, los minusválidos sensoriales, etc. Dichas personas de la sociedad porque son incapaces de entrar dentro de la comunidad y de participar en su vida.

Hemos expuesto cifras relativas a nuestro país; si los porcentajes los trasponemos a nivel mundial comprobamos la importancia del problema y la preocupación existente en organismos internacionales, como Naciones Unidas, que a raíz de la reunión plenaria del Consejo de Organizaciones Mundiales Pro-Minusválidos (C.W.O.I.H.), celebrada en julio de 1973, convocó una reunión de expertos de las Naciones Unidas sobre Diseño Libre de Barreras, quienes elaboraron importantes recomendaciones sobre este tema a los distintos gobiernos.

La clasificación de barreras arquitectónicas generalmente utilizadas es:

a) Barreras arquitectónicas en los edificios públicos y servicios.

b) Barreras arquitectónicas en la vivienda.

c) Barreras arquitectónicas que afectan a grupos especiales de minusválidos.

d) Barreras que impiden a los minusválidos la utilización de los medios de transporte.

Existen numerosos manuales de carácter técnico que tratan de la supresión de estas barreras y en los que se determina la normativa sobre el diseño adecuado de paseos, anchura de pasillos, puertas y entradas, baños y servicios, ascensores, zonas de aparcamiento, indicación de las rampas, escalones, altura de interruptores y controles, barandillas, suelos, etc. En relación al uso de los transportes públicos, existen también normas para su adecuación a las

características de personas minusválidas.

Nos encontramos que existe suficiente documentación técnica para un diseño sin barreras y, lentamente, la legislación lo va convirtiendo en normas de obligado cumplimiento, pero el obstáculo mayor no está en lo nuevo que se proyecta, en que habrá que tener en cuenta la normativa en vigor, si no en la adecuación de lo ya existente por el coste económico que supone. El papel del Estado es clave en este problema, así lo recoge el artículo 49 de nuestro texto constitucional: "Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíqu-

BIBLIOGRAFIA

Capel, Horacio, *Capitalismo y Morfología Urbana en España*; Libros de la Frontera, Barcelona, 1981.

Recuperar Madrid, Ayuntamiento de Madrid, Oficina Municipal del Plan, Madrid, 1983.

"Análisis aplicado de la oferta y demanda de Servicios Públicos y Colectivos en el área metropolitana de Madrid", *Cuadernos de Documentación*, Instituto Nacional de Consumo, Madrid, marzo de 1984.

"Ciudad y territorio", *Revista de Ciencia Urbana n.º 2*, Instituto de estu-

dios de la Administración Local, Madrid, 1979.

Instituto Nacional de Servicios Sociales, Memoria, años 1980, 81 y 82. Madrid.

Diez años del Servicio Social de Minusválidos: 1972-1982, INSERSO, Madrid, 1983.

Gail Bier, Alice, *Crecimiento urbano y participación vecinal*, CIS, Madrid, 1978.

Harley, David, *Urbanismo y desigualdad social*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1979.

Castells, Manuel, *La cuestión urbana*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1979.

"En torno a los estándares urbanísticos", *Revista española de Derecho*

administrativo, Madrid, enero-marzo 1975.

Kaes, René, *Vivir en los grandes conjuntos*, Edit. Euroamérica, Madrid, 1970.

La administración del urbanismo, Ed. Gustavo Gili, Barcelona, 1971.

Legislación: "Normas técnicas y calidad de las viviendas sociales", O.M. de 24 de noviembre de 1976 (B.O.E. 18-12-76).

"Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana", Real Decreto 2.159/78 de 23 de junio (B.O.E. 15-9-78).

administrativo, Madrid, enero-marzo 1975.

Kaes, René, *Vivir en los grandes conjuntos*, Edit. Euroamérica, Madrid, 1970.

La administración del urbanismo, Ed. Gustavo Gili, Barcelona, 1971.

Legislación: "Normas técnicas y calidad de las viviendas sociales", O.M. de 24 de noviembre de 1976 (B.O.E. 18-12-76).

"Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana", Real Decreto 2.159/78 de 23 de junio (B.O.E. 15-9-78).



Grabado de Max Klinger

EL CONSEJO DE EUROPA, LAS O.I.N.G. Y LA F.I.T.S.

En 1977, España firma el documento de adhesión al Consejo de Europa y en el mismo Acto la Convención Europea de los Derechos Humanos, y de las Libertades fundamentales.

En mayo de 1984, es elegido Secretario General de Consejo de Europa Marcelino Oreja Aguirre.

El Consejo de Europa, el más antiguo de los organismos políticos europeos, es una organización internacional e interestatal. El fundamento del Consejo de Europa es una Convención Internacional: EL ESTATUTO, firmado en Londres el 5 de mayo de 1949.

El objetivo del C.E. es "fomentar el progreso económico y social de sus países miembros a través de convenciones o de acuerdos, o de cualquier otro método que se considere apropiado por los gobiernos miembros.

Los aspectos militares de la defensa están excluidos de la competencia del C.E.

Cuenta con 21 estados miembros, cada uno de los cuales debe "reconocer el principio de la preeminencia del derecho y garantizar a sus ciudadanos el libre ejercicio de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales".

Cualquier estado europeo cuya constitución haga suyos estos principios puede ser admitido en el C.E. Por el contrario, su no reconocimiento puede traer consigo la exclusión.

Los dos órganos del C.E. son el Comité de Ministros y la Asamblea Parlamentaria, asistidas por un cuerpo de agentes internacionales que constituyen la Secretaría.

El Comité de Ministros está compuesto por los 21 ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros. Representan a sus gobiernos y hablan en su nombre. Se trata de un órgano ejecutivo y legislativo que se pronuncia sobre el seguimiento de los trabajos de la Asamblea

parlamentaria, así como de los Comités de expertos gubernamentales u otros.

Este Comité:

— Adopta las convenciones: textos que tienen fuerza obligatoria para los estados, siempre que éstos los ratifiquen;

— decide las recomendaciones a los estados miembros;

— aprueba el presupuesto cuya financiación está asegurada por las contribuciones de los gobiernos;

— define los programas de actividad intergubernamentales, según un plan a medio plazo quinquenal o sexenal.

La Asamblea Parlamentaria está compuesta por los miembros designados por sus respectivos Parlamentos. Cada parlamentario se expresa únicamente en su nombre. Es una Asamblea de carácter exclusivamente consultivo.

La Asamblea se reúne en Estrasburgo tres veces al año. Sus debates son públicos. Aborda en las sesiones cuestiones políticas, económicas y sociales, temas de salud, culturales o jurídicos.

Trece Comisiones especializadas, que se reúnen regularmente, tratan asimismo de estas cuestiones a las que hay que añadir: educación y cultura, ciencia y tecnología, ordenación del territorio y poderes locales, agricultura, relaciones con los países europeos no miembros, migrantes, refugiados y demografía, relaciones con los parlamentos nacionales y el público, presupuesto y programa de trabajo intergubernamental.

La coordinación de los trabajos se realiza en el seno de una Comisión permanente.

Por último, la Asamblea elige a los jueces del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos.

La Secretaría General, internacional y permanente, asiste a los Comités ministeriales y gubernamentales, así como a las Comisiones. Varias direcciones aseguran el buen funcionamiento administrativo tanto en el campo de las Comisiones como en la organización material.

E. CHOUFFIER*

Se han creado diversos organismos específicos para algunos sectores cuyo programa de trabajo es especialmente importante:

— Comisión Europea de los Derechos Humanos.

— Tribunal Europeo de los Derechos Humanos.

— Centro Europeo de la Juventud.

— Fondo Europeo para la Juventud.

Estas escasas consideraciones generales sobre el C.E., sus fines, sus órganos, su funcionamiento, deben ilustrarse con el ejemplo de algunas de sus realizaciones, tales como:

— La Convención Europea de los Derechos Humanos por la que la salvaguardia de los derechos del hombre y de las libertades individuales pasan a ser una responsabilidad europea.

Un individuo, un grupo, una organización que se considere lesionada en sus derechos puede recurrir a la COMISION EUROPEA DE LOS DERECHOS HUMANOS, de acuerdo con determinadas condiciones y procedimientos. Los derechos protegidos por la Convención son de naturaleza civil y política.

— La carta social europea.

— El código europeo de seguridad social.

— La convención europea de seguridad social.

— El estatuto jurídico de los trabajadores migrantes.

— La convención para la protección de las personas frente al tratamiento automatizado de los datos personales.

Citar todas las acciones del Consejo de Europa sería excesivamente prolijo. Digamos que ponen el acento sobre el desarrollo de los valores humanos, la mejora de la calidad de la vida y la realización del individuo.

Los trabajos de las Comisiones, los expertos y los seminarios dan lugar a publicaciones a menudo poco conocidas,

(*) Asistente Social.

que en cuanto a lo que a nosotros, asistentes sociales, nos concierne deberíamos consultar más sistemáticamente.

Para no salirnos de nuestro campo, señalaría entre otras, y a partir de 1980, las siguientes publicaciones:

— Los servicios sociales, nuevas fórmulas de estructura y de organización.

— Las perspectivas de una política social europea para el próximo decenio.

— La participación de los usuarios en el funcionamiento y la gestión de los servicios sociales.

— La protección social de las personas de edad muy avanzada.

Uno de los aspectos fundamentales de la acción del C.E. es poder asociar a sus deliberaciones no solamente a los representantes de los gobiernos, o los poderes locales, sino a los de las organizaciones no gubernamentales.

Existe en efecto, gracias al estatuto consultivo previsto por el "estatuto del C.E.", la posibilidad para el Consejo de establecer relaciones oficiales de trabajo con las organizaciones internacionales gubernamentales (O.I.N.G.).

Estas O.I.N.G., representativas en el sector de su competencia, pueden, una vez satisfechas determinadas condiciones, aportar su contribución a los trabajos del C.E. Pueden someter sus estudios a la Secretaría General, ser invitados a las Comisiones de la Asamblea y exponer oralmente o por escrito sus puntos de vista sobre los problemas a debate.

El carácter de "no Gubernamental" es un dato de importancia. A través de estas organizaciones, que superan los límites de los gobiernos, un gran número de ciudadanos se encuentra asociado a los trabajos, las reflexiones, las elecciones del C.E.

Partiendo de la información y la consulta, el C.E. se ha comprometido resueltamente con la vía de la concertación, a partir de 1976, al aceptar un reagrupamiento de las O.I.N.G. en una estructura permanente, y dando un paso más hacia la participación, en 1983, con el coloquio sobre "EL PAPEL DE LAS O.I.N.G. EN LA SOCIEDAD CONTEMPORANEA", que tuvo lugar en Estrasburgo durante los días 23 y 24 de febrero de 1983.

Volviendo a la estructura permanente de las O.I.N.G., establecida en 1975. Se compone de una Asamblea General, conferencia plenaria de las O.I.N.G., que se reúne con ocasión de las sesiones de la Asamblea Parlamentaria en Estrasburgo. Elige de entre sus miembros a los integrantes de una Comisión de enlace cuyo cometido, como su propio nombre

indica, es el de mantenerse al tanto de las actividades del C.E., supervisar la circulación de la información cerca de todas las O.I.N.G. Posee una estructura permanente que debe facilitar las acciones C.E.—O.I.N.G., pero no puede ni debe, en ningún caso, entorpecer las relaciones directas de una O.I.N.G., con el C.E. o inversamente.

Cada O.I.N.G. tiene libertad para realizar sus comunicaciones, estudios, observaciones, etc., sin tener que rendir cuentas en cuanto a su participación en el C.E.

Coloquio sobre la función de las O.I.N.G. en la sociedad contemporánea.

En la Asamblea General de la FITS, en agosto de 1984, en Montreal, dí breve cuenta de éste a través del texto adjunto en el que asimismo se hace mención a las modificaciones aprobadas al Comité de Relación.

Este coloquio dio lugar a un comunicado final (adjunto) que subraya el lugar y la importancia de la participación de las O.I.N.G.

SOBRE LA FEDERACION INTERNACIONAL DE ASISTENTES SOCIALES

En 1963 tuvieron lugar los primeros contactos con los servicios del C.E., a través de la intervención de Mlle. LAAGE, entonces vicepresidente para Europa. El 5 de febrero de 1964 presentaba la demanda de estatuto consultivo, acompañada de un importante dossier, dando cuenta de los fines, las actividades y los trabajos de la Federación.

El 16 de junio de 1966, el Secretario General del C.E. nos informaba que el Comité de Ministros, tras la instrucción de nuestro dossier por la Comisión Social, había decidido por medio de su resolución (65) 30, conceder a la FITS el "ESTATUTO CONSULTIVO DE CATEGORIA II". En los considerandos tenidos en cuenta para esta aceptación se subraya que "La Federación Internacional de Asistentes Sociales es una organización particularmente representativa en el sector de su competencia y que es, por sus actividades en dicho sector, susceptible de contribuir a realizar la unión más estrecha que la asignada como objetivo por los estados miembros en el artículo primero de sus estatutos).

Así pues, yo ocupé el puesto de representante de la FITS en el Consejo de Europa, y en 1976 fui elegida por la Confederación Plenaria para el Comité de enlace. Elección que era una forma de reconocimiento al impacto de nuestra profesión a través de la FITS, tal co-

mo lo expresa la carta recibida al finalizar un doble mandato en 1982 (adjunta).

Representar a un organismo como la FIAS no es fácil, porque no se trata de seguir las propias tendencias personales o de aportar los propios conceptos. Hay que tener en cuenta al conjunto de las asociaciones, tanto en el análisis de las situaciones, como en las tomas de posición, incluso las profesionales. Del norte al sur y del este al oeste de Europa, y aunque los conceptos de la profesión y sobre todo de su ética nos den una cierta unidad, no deja de ser cierto que aún persisten muchas diferencias.

Por todo ello me felicito de que hace algunos años la Asamblea General de la FITS adoptara para su programa la decisión de elaborar documentos llamados "de política", sometidos primero a las críticas y luego a la adopción del conjunto de las asociaciones nacionales adherentes. Estas aportan datos profesionales que son preciosos para la comprensión de los problemas sociales a los que nos enfrentamos. Son referencias indispensables para los representantes de la FITS.

Podemos preguntarnos cuáles son los resultados de la colaboración C.E. O.I.N.G., y en consecuencia, F.I.T.S.

Ciertamente son poco tangibles, pero parece que puede vislumbrarse en ellos un medio de ampliar la vida democrática y permitir la mayor participación posible de todos los ciudadanos. Para nuestra Federación, esencialmente profesional, se trata de aportar a nuestros compañeros el conocimiento particular que tenemos de los problemas humanos y sociales. Estos problemas que son el pan nuestro de cada día y ante los cuales el mejor de los técnicos se encuentra impotente.

Ya se han previsto algunas de las próximas reuniones sectoriales para 1985. Se referirán a los siguientes temas:

— Cuestiones de igualdad entre hombres y mujeres.

— Cuestiones sobre los derechos humanos.

— El regreso de los trabajadores migrantes a sus países de origen.

— La informática.

En fecha muy próxima tendrá lugar en Estrasburgo la 49 reunión de las O.I.N.G., en la que, como en cualquier otra, participarán los representantes de los parlamentarios y de las divisiones de los servicios de secretaría competentes.

En el orden del día:

— Los medios no judiciales de protección y de promoción de los derechos del hombre.

— Las relaciones entre las O.I.N.G. y los Comités en materia de derechos humanos del C.E.

— Un intercambio de puntos de vista sobre las cuestiones de cooperación general entre el C.E. y las O.I.N.G. así como sobre las relaciones de trabajo entre los diferentes servicios de la secretaría y de la comisión de enlace de las O.I.N.G.

Se trata de asociarse en una reflexión pluri-disciplinaria para comprenderse y ayudarse. Si bien es cierto que el C.E. no se impone, sino que recomienda, propone, su acción no es menos esencial en una Europa que busca una "nueva civilización".

El 26 de enero de 1983, en una intervención ante la Asamblea Parlamentaria, el ministro de Asuntos Exteriores de Bélgica se expresaba así: "Debemos tener lo humano en el centro de nuestras preocupaciones en este lugar de encuentro privilegiado de todas las democracias europeas".

¿Y no se hace eco ampliamente de este deseo nuestro código de ética profesional?

REPRESENTACION DE LAS O.I.N.G. DE EUROPA. (Junio 1982-Junio 1984)

En 1983 un importante acontecimiento marcó las relaciones "Consejo de Europa-O.I.N.G."

En efecto, bajo los auspicios de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa se organizó, los días 23 y 24 de febrero de 1983, un coloquio sobre: "la función de las organizaciones internacionales no gubernamentales en la sociedad contemporánea".

Este coloquio reunía por primera vez a parlamentarios, representantes de servicios administrativos, expertos del Consejo de Europa, representantes de la ONU, la OCDE, la UNESCO, representantes de las O.I.N.G. con la finalidad de "estimular una reflexión ante los medios parlamentarios y gubernamentales sobre sus relaciones con las O.I.N.G. y sensibilizar a estos medios sobre los problemas de la O.I.N.G."

Las discusiones de alcance prospectivo debían articularse en torno a tres temas:

1. Funcionamiento de las O.I.N.G. y su estatuto jurídico (derecho nacional e internacional).
2. Las O.I.N.G. los medios de comunicación y las instituciones democráticas
3. Las O.I.N.G. y la contribución europea.

Este coloquio marcó una etapa importante en la evolución de las relaciones de consulta y de participación establecidas entre el Consejo de Europa y las O.I.N.G. consideradas éstas como "Fuerzas vivas de la sociedad".

El tema principal del coloquio era, evidentemente, el problema del estatuto jurídico. Abordarlo suponía interrogarse sobre los "fundamentos y las reglas según las cuales se regirían en la vida internacional de las relaciones entre la iniciativa privada y la acción de los poderes públicos". Era igualmente enfrentarse a los problemas de personal y a los temas fiscales.

El debate desbordaba el marco europeo por el hecho de la participación activa de los representantes de la ONU, la OCDE y la UNESCO.

Concretamente, se encontraba en estudio en el seno del Consejo un proyecto de Convención Europea sobre el reconocimiento materializaría la voluntad de diálogo para asociar el mayor número posible de ciudadanos a las elecciones posibles sobre el futuro de las comunidades humanas.

Una de las consecuencias de esta voluntad de participación fue la necesidad para la Conferencia plenaria de las O.I.N.G. de revisar el reglamento de régimen interno de su Comité de enlace, que, como su nombre indica, era el órgano designado para asegurar una relación tan constante como fuera posible entre el Consejo de Europa y las O.I.N.G. sin intervenir en las relaciones concernientes a la participación directa de cada O.I.N.G. en los trabajos del C.E.

Las modificaciones adoptadas relativas al Comité de Enlace inciden sobre el aumento del número de sus miembros, acompañada para éstos de una obligación aún más estricta de informar y mantener sus periodos de mandato, y para el presidente una responsabilidad mayor frente a la comisión plenaria.

Hay que hacer notar que nuestra Federación, que había sido elegida miembro del Comité de Enlace desde la constitución de éste, no había presentado su candidatura para permitir una cierta renovación. Y así es como fue elegido el representante del Consejo Internacional de Acción Social, que esta vez sí que había presentado su candidatura.

Otra consecuencia positiva del Coloquio de 1983: una demanda más imperativa por parte del Consejo de Europa de participar en las reuniones sectoriales de trabajo y de dar publicidad a nuestras orientaciones y deseos.

Los próximos temas de trabajo en los que sería deseable que la FIAS se comprometiera, siempre que sus propios trabajos lo permitan y den a su representante material suficiente para sus intervenciones, son los siguientes:

- El mundo del trabajo.
- Las consecuencias psicológicas y sociales del paro —sobre todo de larga duración— sobre el individuo y la familia.
- Las medidas para promover la participación de los minusválidos psíquicos en el mundo del trabajo.
- Los niños minusválidos: las posibilidades de su inserción en un medio escolar normal.
- Las migraciones y los trabajadores migrantes.
- Los detenidos.
- La situación de las mujeres.
- La informática: aunque ya se ha adoptado una recomendación en esta materia, el texto ha sido objeto de algunas ampliaciones, como por ejemplo sobre "la informática y el respeto a los consumidores".

En cuanto a lo que a nosotros nos concierne, ya he llamado su atención sobre nuestras preocupaciones profesionales relativas a la informática. Desearía que nuestras reflexiones pudieran ser transmitidas a la dirección interesada en esta cuestión.

Finalmente, en el marco de la Comisión de los Derechos Humanos, a petición de las O.I.N.G. interesadas en los derechos del niño, se ha iniciado el proceso de elaboración de una "Convención Europea de los Derechos del Niño", como consecuencia de la Declaración de los Derechos del Niño de la ONU.

El 4 de octubre de 1979 ya se había adoptado una recomendación en este sentido en el seno de la Asamblea Parlamentaria, pero con esta convención se trataría de un **instrumento de derecho**, que comprometería a los estados europeos que lo ratificaran.

Se pide a las O.I.N.G. que determinen los puntos que deberían tocarse en esta convención.

Nuestra profesión se enfrenta lo bastante a menudo a problemas de los que los niños constituyen el fondo (violencia, prostitución, trabajo) como para que tengamos material de colaboración suficiente en la perspectiva de esta Carta

Este breve informe, limitado a lo más esencial, les habrá convencido, sin duda, de la importancia que puede tener nuestra representación ante el Consejo de Europa, a condición de que nos proporcionemos los medios para ello.

RESOLUCIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LA F.I.T.S. Celebrada en Montreal (Canadá) en julio de 1984

La Asamblea General de la Federación Internacional de Trabajadores Sociales aprobó las siguientes resoluciones:

I

Por cuanto los trabajadores sociales reconocen el valor fundamental de la vida humana y la dignidad y la individualidad creativa de todos los seres humanos; y

Por cuanto los trabajadores sociales reconocen la capacidad de las personas para resolver los problemas existentes a fin de conseguir un cambio en la sociedad que asegure la justicia social para todos; y

Por cuanto los conocimientos del trabajo social atestiguan los efectos perjudiciales de la angustia y el miedo sobre la salud física y mental de todas las personas y, en especial, se reconoce que la infancia y la juventud son más vulnerables a tales efectos destructivos; y

Por cuanto la Federación Internacional de Trabajadores Sociales se declara comprometida a conseguir cambios sociales que promuevan el bienestar humano; por todo ello

Acordamos que la F.I.T.S. apoya el desarme nuclear mundial y la dedicación a la paz y pide un cese inmediato de la producción, prueba y despliegues de armas nucleares así como el inicio de las armas nucleares donde quiera que existan; y además

Acordamos que los miembros de la F.I.T.S. investiguen y se informen ellos mismos y a otros sobre cuánto dinero dedicado ahora a armas nucleares podría ser dedicado a aumentar las asignaciones para el desarrollo social y los servicios de bienestar social y a la creación de empleos para la juventud; y

Acordamos que los miembros de la Federación Internacional de Trabajadores Sociales promuevan en su práctica diaria el desarrollo de métodos de resolución no violenta de los conflictos en su trabajo con individuos, grupos y comunidades; y

Acordamos que la Federación Internacional de Trabajadores Sociales busque vías para trabajar en cooperación con otros grupos profesionales comprometidos con el desarme nuclear y la paz.

II

La Asamblea General de la F.I.T.S. se declara profundamente preocupada por la tendencia de los gobiernos a resolver sus problemas económicos reduciendo sus presupuestos para el desarrollo social y servicios de bienestar social con resultados desastrosos para el bienestar de sus respectivas poblaciones.

La F.I.T.S. hace un llamamiento a los gobiernos para que reconozcan la importancia de proporcionar, mantener y restablecer los servicios de bienestar social y de desarrollo social, especialmente en tiempos de recesión.

Conscientes del impacto de las políticas antes mencionadas sobre los miembros más vulnerables de la sociedad tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo, la Asamblea General hace un llamamiento a las asociaciones miembros para que expliquen y hagan conocer a la opinión pública la situación de los que viven en condiciones desfavorables en sus países y den a conocer claramente al público y a los gobiernos:

(1) Que es necesaria una reordenación económica para hacer disminuir la creciente disparidad entre ricos y pobres;

(2) Que los gastos en defensa más allá de lo que parece necesario para la protección de la nación son un despilfarro de recursos que deberán ser destinados a los servicios esenciales para mejorar el bienestar social de los pueblos.

MANIFIESTO DEL V CONGRESO ESTATAL DE TRABAJADORES SOCIALES (ASISTENTES SOCIALES)

22-25 DE NOVIEMBRE DE 1984, Leioa-Vizcaya

El V Congreso Estatal de Trabajadores Sociales (Asistentes Sociales), como resultado de los debates y reuniones de trabajo, constata que el modelo de Política Social responde a la ideología en el poder, y presenta a la opinión pública las siguientes conclusiones:

Es imprescindible acabar en nuestro Estado con la confusión existente en los programas de Política Social y las formas de Acción Social (Beneficencia Pública, Asistencia Social y Servicios Sociales de la Seguridad Social), integrándolos en una red única de Servicios Sociales Públicos.

Abogamos por una Política Social que potencie unos Servicios Sociales de base que lleguen a toda la población, no sólo a los sectores marginados, descentralizados y cuya planificación se haga en función de las necesidades de la población y no de la rentabilidad político-económica, creándose cauces de participación de la comunidad en todas las fases del proceso.

En cuanto a la legislación en esta materia, se solicita la promulgación urgente de una Ley Marco de Servicios Sociales que desarrolle el derecho del ciudadano a los mismos, fundamentado en el artículo 41 de la Constitución. Asimismo, este colectivo trabajará activamente para impulsar la elaboración de leyes de Servicios Sociales en los Parlamentos Autónomos. Para la elaboración de estas leyes de Servicios Sociales se debería contar con las aportaciones de las organizaciones sociales, colectivos profesionales y asociaciones de usuarios.

Entendemos que las limitaciones presupuestarias en materia de Servicios Sociales, no sólo son consecuencia de la crisis económica, sino de criterios políticos que se emplean para realizar la distribución de los presupuestos, como por ejemplo la dedicación de grandes partidas a gastos de armamento. Nuestra actuación profesional irá dirigida a conseguir partidas presupuestarias para Servicios Sociales, con asignaciones específicas en estas materias.

El Colectivo Profesional reivindica ante los poderes públicos un status consultivo en materia de Servicios Sociales.

Todo lo anterior implica la necesidad de un cambio profundo de principios, valores, relaciones sociales y modos de producción.

V CONGRESO ESTATAL
DE TRABAJADORES SOCIALES
(Asistentes Sociales)

ESTUDIOS SOBRE MINUSVALIDOS REALIZADOS EN EL INSERSO

- Los minusválidos en la provincia de Cuenca.** SEREM (inédito). Madrid, 1977.
Existe un extracto del informe original multicopiado en 1978.
Fecha de realización del estudio: 1975-76.
- Los minusválidos en la provincia de Gerona.** 2 tomos, SEREM (inédito). Madrid, 1977.
Existe un extracto del informe final multicopiado en 1979.
Fecha de realización del estudio: 1976.
- Los minusválidos en la provincia de Guadalajara.** 2 tomos, SEREM (inéditos). Madrid, 1977.
Existe un extracto del informe final multicopiado en 1979.
Fecha de realización del estudio: 1977.
- Los deficientes mentales en la provincia de Albacete.** SEREM. Multicopiado. Madrid, 1978.
Fecha de realización del estudio: octubre-diciembre de 1977.
- Los deficientes mentales en la provincia de Toledo.** SEREM, Multicopiado. Madrid, 1979.
Fecha de realización del estudio: 1977.
- Incidencia de la deficiencia mental en la provincia de Valladolid.** SEREM (inédito). Valladolid, 1977.
Fecha de realización del estudio: 1977.
- Tipología socioeconómica de las provincias españolas. Estudio básico para la planificación de servicios.** SEREM. Multicopiado, Madrid, 1978.
- La atención a deficientes mentales en un área rural (Badajoz).** INSERSO, (Inédito), Madrid, 1980.
Existe un extracto publicado en el Boletín de Estudios y Documentación de Servicios Sociales nº 6, abril-mayo de 1981.
Fecha de realización del estudio: 1977 y 1978.
- Los minusválidos físicos en la provincia de Toledo.** SEREM. Multicopiado. Madrid, 1979.
Fecha de realización del estudio: 1978.
- La parálisis cerebral en Vizcaya.** INSERSO. Documento Técnico n.º 6/80. Multicopiado. Madrid, 1980.
Fecha de realización del estudio: 1978-1979.
- Guía de centros y servicios para minusválidos psíquicos.** SEREM. Madrid, 1979. (Editado en Imprenta).
- Guía de centros y servicios para minusválidos físicos.** SEREM. Madrid, 1979. (Editado en Imprenta).
- Censo, psicodiagnóstico y análisis psicosocial de los minusválidos en Fuerteventura.** 2 tomos. INSERSO (inédito). Madrid, 1979.
Fecha de realización del estudio: 1979.
Documento Técnico 21/61.
- Díaz Casanova, García Hernández y de Pablo Masa, La población minusválida española. Estimaciones cuantitativas.** Monografía n.º 8 del Boletín de Estudios y Documentación del SEREM. Madrid, 1979.
- Guía metodológica para los estudios de población minusválida en el ámbito provincial.** INSERSO. Multicopiado. Madrid, 1979.
- Profesionales dedicados a la minusvalía y la recuperación.** SEREM (inédito). Madrid, 1979.
Fecha de realización del estudio: 1979.
- Estudio de la deficiencia mental en Jerez de los Caballeros. Base para la planificación de un centro de atención a subnormales.** SEREM (inédito). Madrid, 1979.
Fecha de realización del estudio: 1979.
- Población minusválida atendida en los gabinetes provinciales de Cataluña.** INSERSO (inédito). Madrid, 1979.
Fecha de realización del estudio: 1979.
- Censo de la población deficiente mental en la provincia de Gran Canaria.** 5 tomos. INSERSO (inédito). Madrid, 1980.
Sus resultados están incluidos en el Documento Técnico n.º 12/81 "Planificación de una red de centros ocupacionales para la isla de Gran Canaria".
Fecha de realización del estudio: 1980.
- Censo de asociaciones de minusválidos físicos y sensoriales.** INSERSO. Documento Técnico n.º 4/80. Multicopiado. Madrid, 1980.
Fecha de realización del estudio: 1980.
- Los Minusválidos en las Islas Baleares.** INSERSO. Documento Técnico n.º 8/81. Madrid, 1981.
Fecha de realización del estudio: 1980.
- Censo de la deficiencia mental en Vizcaya.** INSERSO. Documento Técnico n.º 11/81. Madrid, 1981.
Fecha de realización del estudio: 1980.

3. **Recopilación bibliográfica sobre la situación de la investigación social de la vejez en España.** INSERSO. Documento Técnico n.º 13/81. Madrid, 1981.
Fecha de realización del estudio: 1980.
4. **Estudio cualitativo sobre indicadores de satisfacción en residencias y hogares de ancianos.** INSERSO (inédito). Madrid, 1980.
Fecha de realización del estudio: 1980.
5. **Población española de tercera edad.** INSERSO. Multicopiado. Madrid, 1980.
Fecha de realización del estudio: 1980.
6. **Distribución provincial de plazas de residencias del INSERSO en relación con la población de tercera edad.** INSERSO (inédito). 1980.
Fecha de realización del estudio: 1980.
7. **Cuatro problemas básicos de la tercera edad.** INSERSO. Documento Técnico n.º 29/83. Multicopiado. Madrid, 1983.
Fecha de realización del estudio: 1979.
8. **Estudio sobre los senescentes españoles.** (Inédito).
Fecha de realización del estudio: 1981.
9. **Encuesta nacional a la tercera edad.** (Datos primeros para el informe nacional presentado a la A.M.E.).
Fecha de realización del estudio, 1981.
10. **Investigación social sobre la tercera edad. Análisis de su situación actual.** (En reproducción).
Fecha de realización del estudio: 1981.
11. **Estudio de recursos para tercera edad.** (En fase de publicación).
Fecha de realización del estudio: 1982.
12. **La protección de la Seguridad Social a la mujer por jubilación.**
Existe una publicación del estudio como artículo del n.º 11-12 del "Boletín de Estudios y Documentación de Servicios Sociales". INSERSO. Madrid, 1982.
13. **Sistemas de pensiones por jubilación existentes en España.** (Inédito).
Fecha de realización del estudio: 1982.
14. **La morbilidad en la tercera edad.** (En fase de publicación).
Fecha de realización del estudio: 1983.
23. **La deficiencia mental en la provincia de Huesca.** INSERSO. Documento Técnico 16/81. Madrid, 1981.
Fecha de realización del estudio: 1979-80.
24. **Población minusválida manifiesta física y psíquica en la provincia de Tenerife.** INSERSO. Documento Técnico 18/81. Madrid, 1981.
Fecha de realización del estudio: 1981.
25. **Rehabilitación sexual para lesionados medulares. Proyecto teórico-práctico.** INSERSO. Documento Técnico 20/81. Madrid, 1981.
Fecha de realización del estudio: 1980.
26. **Los deficientes mentales en la provincia de Burgos.**
Fecha de realización del estudio: 1980 (en reproducción).
27. **Los minusválidos en la provincia de Zamora** (en reproducción).
28. **Estudio de recursos para minusválidos** (en fase de publicación).
Fecha de realización del estudio: 1983-84.

ESTUDIOS SOBRE TERCERA EDAD REALIZADOS EN EL INSERSO

(Relación por orden cronológico)

1. **Situación social de la tercera edad: Socios de Hogares del Pensionista.** INSERSO. Documento Técnico n.º 10/81. Madrid, 1981.
Fecha de realización del estudio: 1979.
2. **Situación social de la tercera edad: Usuarios de las residencias de la Seguridad Social.** INSERSO. Documento Técnico n.º 9/81. Madrid, 1981.
Fecha de realización del estudio: 1979.

ORGANIZACION DE LA CONSEJERIA DE SALUD Y BIENESTAR SOCIAL DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE MADRID

Ana Díaz*

LEY DE CREACION DE LOS SERVICIOS REGIONALES DE SALUD Y BIENESTAR SOCIAL Y DEL INSTITUTO REGIONAL DE ESTUDIOS DE SALUD Y BIENESTAR SOCIAL

Esta Ley, aprobada el 30 de mayo de 1984, establece la estructura de la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Madrid. Contiene una Exposición de motivos, 14 artículos, 3 Disposiciones transitorias, una Disposición derogatoria y 3 Disposiciones finales.

Con la creación de los tres organismos se siguen pautas de **autonomía funcional**, acordes con los principios de **descentralización, economía, eficacia y participación**.

La complejidad y amplitud de materias propias del ámbito de la Consejería de Salud y Bienestar Social, hace aconsejable su división en tres grandes sectores, cada uno de los cuales queda encomendado a un organismo autónomo: Instituto Regional de Estudios (IRES), Servicio Regional de Salud (SRS) y Servicio Regional de Bienestar Social (SRBS).

El IRES tiene funciones de investigación, planificación y formación de personal y los Servicios Regionales asumen funciones ejecutivas y gestoras acordes con los criterios democráticos y descentralizadores marcados en las futuras leyes de Sanidad y de Servicios Sociales.

Se enumeran en la Ley las funciones, órganos de gobierno y estructura del Instituto de Estudios y de los dos Servicios Regionales.

La Ley establece que las estructuras del Instituto de Estudios y los Servicios Regionales se desarrollarán por decretos del Consejo de Gobierno de la CAM, a propuesta de la Consejería de Salud y Bienestar Social.

Los artículos 11 y 12 recogen la creación de los **Consejos Asesores de Salud y Bienestar Social**. Estos Consejos tienen carácter consultivo y asesor y están formados por representantes de ayuntamientos, centrales sindicales, organizaciones empresariales, asociaciones de usuarios y consumidores y movimiento vecinal.

Posteriores decretos desarrollarán la composición y funcionamiento de estos Consejos Asesores.

ESTRUCTURA DEL SERVICIO REGIONAL DE BIENESTAR SOCIAL

El Decreto de 12 de julio de 1984 desarrolla la estructura del Servicio Regional de Bienestar Social.

El Servicio Regional se basa en la filosofía derivada del artículo 148.1 de la Constitución que faculta a las Comunidades Autónomas a asumir **plenitud de competencias** en materia de asistencia social y del artículo 26.18 del Estatuto de la Comunidad de Madrid. Por otra parte, y en base a la Ley de Servicios Sociales, el Servicio Regional da respuesta a princi-

pios de **descentralización** administrativa y de **desconcentración** territorial en áreas. Las áreas de Bienestar Social coinciden con las de Salud y serán piezas básicas en la política social que impulse la Consejería. Las áreas se organizarán conforme a la concepción global de la persona, de modo que sea posible la proximidad de los servicios sociales a los usuarios y la incentivación y reforzamiento de la participación ciudadana y la iniciativa social.

El Decreto establece las siguientes **Unidades Administrativas**:

- Departamento Administrativo Financiero.
- Departamento de Servicios Sociales Generales.
- Departamento de Servicios Sociales Especializados.
- Secretaría General.
- Intervención Delegada.

ESTRUCTURA DEL INSTITUTO REGIONAL DE ESTUDIOS DE SALUD Y BIENESTAR SOCIAL (IRES)

El Decreto de 12 de julio de 1984 establece las funciones del IRES, las de su Director Gerente y las de la Secretaría General, con lo que desarrolla una estructura inicial.

El IRES se constituye como un instrumento de apoyo a la Consejería para la dirección y control de los Servicios Regionales, posibilitando la coordinación y la dirección conjunta de ambos servicios.

La labor del IRES parte de la **ausencia de planificación** en salud y bienestar social, de la **falta de información** necesaria para la toma de decisiones, de la absoluta necesidad de **formación del personal** y de la **ausencia de investigación**.

De manera provisional, el IRES se ha estructurado en tres áreas:

- Área de Formación.
- Área de Investigación.
- Área de Planificación.

El Área de Planificación incluye las siguientes unidades:

- Información y Análisis Epidemiológico.
- Información y Análisis Social.
- Programación y Evaluación de Atención de Salud.
- Programación y Evaluación de Servicios Sociales.
- Análisis, Programación y Evaluación Económica.

Dependiendo directamente de la Gerencia, existen las siguientes unidades:

- Administración y Servicios Generales.
- Organización, Métodos y Documentación.
- Informática y Análisis Estadístico.

(*). Instituto Regional de Estudios de Salud y Bienestar Social. Asistente Social.

CRITICA DE LIBROS

CRISIS, POLITICA ECONOMICA Y PARTICIPACION

Antonio García Lizana
Universidad de Málaga, 1982

Bajo el título de *Crisis, política económica y participación*, el autor ofrece una amplia perspectiva de las implicaciones económicas del desarrollo comunitario. El libro consta de dos partes subdivididas en capítulos (la primera es la exposición de los conceptos teóricos y la segunda el relato de experiencias prácticas).

La primera parte tiene como introducción un capítulo en el que se manifiesta el pensamiento del autor sobre el tema: "La fraternidad puede ser una alternativa válida a los problemas del mundo". "...convendría correr el riesgo de aceptar la **proximidad** entre los hombres como un elemento de referencia a la hora de interpretar y construir tanto la economía en general como la política económica en concreto". "El hombre debe ser situado en el centro de la escena".

El segundo capítulo está dedicado a la participación definida como un medio de integrar a la población en los procesos de desarrollo y de permitirle mantener un juicio sobre la política y la acción del gobierno.

El tercer capítulo está dedicado al desarrollo y la acción humana. El desarrollo comunitario se entiende como "el proceso de transformación de un colectivo humano que se realiza con la participación activa y pasiva de todos sus miembros, tanto en la determinación del contenido de dicha transformación como en las etapas siguientes".

El siguiente capítulo continúa con el tema del desarrollo comunitario con el análisis histórico del concepto cuyo planteamiento se traduce en dos cuadros gráficos clarificadores del tema. Termina con el planteamiento del desarrollo comunitario como realidad y como acción política.

Los capítulos quinto y sexto están dedicados a los antecedentes históricos del desarrollo comunitario. El texto es reiterativo en la exposición del tema y contiene afirmaciones discutibles desde el punto de vista de un trabajo de desarrollo comunitario entendido profesionalmente. Por ejemplo, cita como antecedente histórico del desarrollo comunitario a la actuación de los frailes dominicos que en la provincia de Tuzutlan (Méjico) entre 1537 y 1539 lograron reducir pacíficamente a los indios al cristianismo.

El capítulo séptimo está dedicado a las razones de la opción por el desarrollo comunitario, razones de tipo técnico y razones axiológicas.

El desarrollo comunitario y la política económica constituyen el tema del capítulo octavo. La economía debe responder

Montserrat Colomer Salmons

a las necesidades de la población dado que el hombre es el factor del desarrollo.

Los **sujetos** de la política del desarrollo comunitario son: A) la población afectada, y B) las personas y entidades ajenas al desarrollo. Las **motivaciones** de la opción son: a) de carácter pragmático (movilización de la población, satisfacción de necesidades, etc.), y c) de carácter objetivo. Finaliza el capítulo con la formulación de una estrategia para el desarrollo comunitario.

El último capítulo de esta parte se dedica a la política económica de un contexto dinámico de participación. Analiza muy esquemáticamente las **circunstancias** implicadas en la opción del desarrollo comunitario y la problemática interna del mismo con la política económica.

El juicio que nos merece esta parte teórica tiene algunos elementos positivos y otros negativos.

Entre los primeros situaríamos las ideas de fondo sobre el desarrollo comunitario y los capítulos segundo, tercero y cuarto sobre participación y planteamiento del desarrollo comunitario.

Consideramos, sin embargo, que son muchos los aspectos negativos entre los cuales nos parece importante en primer lugar el propio texto repetitivo, excesivamente esquemático de redacción y muy disperso en el conjunto. Se encuentra a faltar el hilo conductor que dé unidad de relación y de exposición a los capítulos entre sí. Hemos hecho ya referencia a la interpretación tan general que hace del desarrollo comunitario en las exposiciones prácticas, que resulta difusa y desconcertante, situada además en un marco referencial muy distinto de la realidad actual española.

La segunda parte del libro está dedicada a la exposición de cuatro experiencias en Desarrollo Comunitario: **Inglatera, Venezuela, Tanzania y España.**

Inglatera.— El proyecto de desarrollo comunitario se enmarca entre dos coordenadas: la pobreza y la participación.

Este proyecto no responde ya a la situación actual del desarrollo comunitario en Gran Bretaña que en la década de los ochenta ha formulado un nuevo planteamiento.

Venezuela.— Se expone el programa de desarrollo de 1973 nacido como consecuencia de un proceso de cambio acelerado y la necesidad de organizar la participación del público en los programas de desarrollo económico y social. Es un programa planificado desde arriba.

Tanzania.— Tanzania es uno de los 25 países más pobres del mundo y el programa de desarrollo tiene dos coordenadas que son: subdesarrollo y participación.

El programa tiene una base ideológica interesante: el desarrollo de una nación lo realiza el pueblo —no el dinero— y la igualdad entre los ciudadanos. Es una realización política con estrategia de socialismo africano.

Experiencia interesante aunque la exposición es más de la ideología que de la realización concreta.

España.— El desarrollo económico ha producido el fenómeno de la urbanización. La migración produce la crisis del sector rural tradicional por un lado y una situación de pobreza y marginalidad en los suburbios urbanos. El autor hace el análisis del desarrollo comunitario en España teniendo en cuenta los sectores público y privado, y expone algunas experiencias concretas.

Se debe observar que el sector público considera desarrollo comunitario los programas de desarrollo económico, lo cual es muy discutible. El mismo autor reconoce que la atención prestada al desarrollo comunitario en estos planes ha sido mínima. Lo mismo podemos decir de los programas que expone del Ministerio de Agricultura, del de Información y Turismo y de las organizaciones sindicales, los cuales han tenido muy poco de desarrollo comunitario.

En el análisis que hace del sector privado existe todavía mayor confusión, ya que considera implicados en el desarrollo a las Escuelas de Asistentes Sociales junto con los Centros Parroquiales; cuenta como animadores a sacerdotes,

religiosos y maestros, a miembros de asociaciones sindicales, etc., sin matizar la relación de estos distintos grupos con el desarrollo comunitario y las funciones ejercidas.

Como experiencias cita los planes de desarrollo comunitario básicamente patrocinados por Cáritas en los años setenta y define brevísimamente a los Centros Sociales.

Termina esta exposición sobre España con algunas consideraciones sobre la crisis económica a partir del 75 que ha producido el retorno de algunos emigrantes de países extranjeros.

Cierra el libro con cinco apéndices que resumen el Desarrollo Comunitario de 1945 a 1970, y una amplia reseña bibliográfica y cita de fuentes documentales sobre el tema.

En resumen: la persona experta en desarrollo comunitario puede encontrar en el libro algunas ideas concretas y puntuales muy acertadas y una ordenación sistemática del tema (aunque algo repetitiva). Pero la obra puede causar gran confusión en profesionales con poca experiencia debido a conceptos del autor muy discutibles, situados además en una línea de desarrollo comunitario de los años setenta cuyo enfoque no responde en manera alguna a la realidad actual.

El libro, publicado en 1982, fue terminado de escribir —según el propio autor— en 1979. ¿Qué duda cabe que los cambios sociales que España ha vivido en los años ochenta han abierto nuevas perspectivas radicalmente distintas de las anteriores?

REVISTA DE
SERVICIOS SOCIALES
y
Política Social
doctor cortezo, 11, 2º 28012-madrid

Información a los suscriptores

El precio de suscripción para España por tres números, de aparición cuatrimestral, incluidos gastos de envío por correo ordinario, es de 1.000 pesetas en general y 800 pesetas para estudiantes y colegiados. Este precio es de 1.300 pesetas para los restantes países. Las solicitudes de suscripción deben formularse cumplimentando el boletín adjunto.

REVISTA DE SERVICIOS SOCIALES Y POLITICA SOCIAL

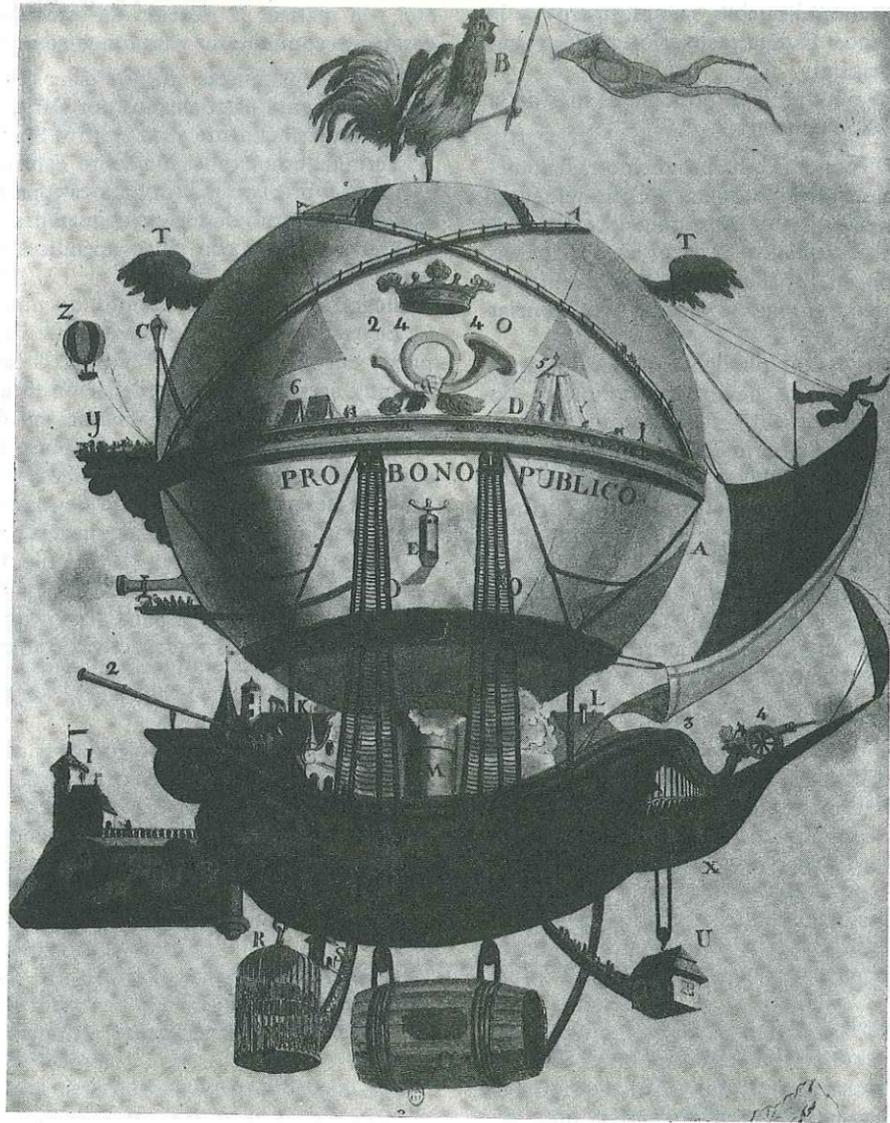
Tarifa 3 números:

Por giro postal:

España.....	1.000 ptas.
Colegiados y Estudiantes.....	800 ptas.
Extranjero.....	1.300 ptas.

Por talón:

España.....	1.175 ptas.
Colegiados y Estudiantes.....	975 ptas.
Extranjero.....	1.475 ptas.



**ACLARACION
A LOS SUSCRIPTORES**

El abono a la REVISTA DE SERVICIOS SOCIALES Y POLITICA SOCIAL, como se explica en el BOLETIN DE SUSCRIPCION, es de tres números de aparición cuatrimestral. Estos números se publicarán los meses de febrero, junio y octubre de cada año.

Por ejemplo: los suscriptores desde el número 1, recibirán los números 2 y 3. Para recibir el número 4 (octubre 1985) deberán renovar su suscripción.

Nombre.....

Dirección.....

Ciudad..... C.P.

Provincia.....

Colegiado o estudiante: Si No Teléfono

FORMA DE PAGO:

Adjunto talón número

Giro postal número