

CENTRO INTEGRADO
TERESA DE CALCUTA



Prestaciones y servicios sociales de bienestar



La norma básica en materia de Seguridad Social en el ordenamiento español, es el artículo 41 de la Constitución de 1978. En este precepto se establece que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y las prestaciones complementarias –añade– serán libres.

El artículo 41 de la Constitución de 1978 es, al mismo tiempo, un punto de partida y un punto de llegada. Es un punto de partida porque debe regir cualquier actuación en materia de Seguridad Social, en particular cualquier modificación que se introduzca en el sistema vigente. Es un punto de llegada porque supone la culminación de un proceso evolutivo que tiene su origen en los primeros seguros sociales que se establecen a principios del siglo XX.

La evolución del sistema de Seguridad Social puede estudiarse en tres grandes etapas.

Evolución histórica del sistema de Seguridad Social (1900-1999)

Primera etapa (1900-1962)

El punto de partida de las políticas de protección social ha de situarse en la Comisión de Reformas Sociales. En el plano legislativo, deben destacarse la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 y, posteriormente, el Retiro Obrero Obligatorio, instaurado en 1919 y en el que se opta claramente por un sistema contributivo, en virtud del cual la protección se reconocía exclusivamente a quienes ejercían una actividad asalariada y siempre que no superasen un determinado nivel de ingresos, guardando las prestaciones una cierta relación con las cotizaciones previamente efectuadas que eran de muy escasa cuantía.

Tras este primer paso, en donde sólo existía un único instrumento de protección, los mecanismos protectores desembocan en un conjunto de seguros sociales, entre los que destaca el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) cuyas prestaciones se mostraron claramente insuficientes. Surgen nuevos mecanismos de protección, articulados a través del Mutualismo Laboral, con la finalidad de complementar la protección preexistente, organizándose por sectores laborales y cuyas prestaciones guardaban ya cierta relación con los salarios. Estos nuevos mecanismos de protección adolecían de graves disfunciones en casi todas sus manifestaciones. Desde el punto de vista de la protección, junto a la muy escasa y en gran parte «congelada» que dispensaba el SOVI, la derivada del Mutualismo Laboral estaba condicionada por la situación económica del sector correspondiente, lo que conducía a discriminaciones entre la población laboral. Desde el punto de vista financiero, se producían desequilibrios como consecuencia de la fragmentación de la protección por sectores laborales, unos en declive y otros en auge. Y desde el punto de vista de la gestión, la multiplicidad de Mutualidades por sectores laborales hacía imposible la racionalidad, la eficiencia y la coordinación.

En síntesis, se trataba de un modelo insolidario, puesto que no protegía por igual a la población trabajadora, y poco apto para dar respuesta a las demandas de protección de la sociedad española, que ya a princi-

pios de los sesenta comenzaba a experimentar importantes transformaciones económicas y sociales y, asimismo, necesitaba de fórmulas de protección social adecuadas a las nuevas realidades.

Segunda etapa (1963-1976)

El punto de partida de esta etapa lo constituye la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, cuyo objetivo principal era la implantación de un modelo unitario e integrado de protección social, con una base financiera de reparto, gestión pública, haciendo desaparecer plenamente el ánimo de lucro, y participación del Estado en la financiación.

Sin embargo, ese conjunto de grandes definiciones, algunas de las cuales aún perviven, que tuvieron su plasmación legal en la Ley de Seguridad Social de 1966, pese a suponer teóricamente un importante paso hacia adelante, resultó en la práctica menos eficaz, fundamentalmente como consecuencia de diversos factores que distorsionaron los objetivos iniciales.

Así, el mantenimiento del antiguo sistema de cotización sobre bases tarifadas, y con el transcurso del tiempo alejadas de los salarios reales de los trabajadores, unido a la ausencia de garantía de revalorizaciones periódicas, dio como resultado el reconocimiento de prestaciones de cuantía insuficiente y cuyo poder adquisitivo fue rápidamente deteriorándose.

Igualmente, el principio de tendencia a la unidad no se plasmó en el entramado gestor, perviviendo el antiguo modelo con su multitud de entes y organismos superpuestos, lo que dificultaba una gestión plenamente racional y la eficacia de los mecanismos de atención a los ciudadanos y de control.

Tal estado de cosas hizo que muy rápidamente se plantearan modificaciones de importancia. La Ley 24/1972 y el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1974 intentaron corregir los problemas financieros existentes, en particular a través de la aproximación de las bases de cotización a los salarios reales.

Pero esta reforma, lejos de lograr el objetivo deseado, no consiguió equilibrar financieramente el sistema, pues su plena entrada en vigor en este ámbito fue demorada durante largos años. Tuvo, por el contrario, el efecto de introducir mayores tensiones del gasto en el ámbito de la protección.

Tercera etapa (1977-1999)

La etapa más reciente en la evolución del sistema de Seguridad Social en España coincide con la implantación de la democracia en nuestro país y las nuevas demandas sociales que ello conlleva. La Constitución de 1978, en la que también en el ámbito de la protección social se produce un consenso social y político, no cuestiona el sistema anterior, con independencia de cualquier consideración sobre la legitimidad del régimen en que se desarrolló, y apuesta por su mantenimiento y perfeccionamiento.

La Constitución diseña, a su vez, un Estado de estructura compleja que rompió con el esquema de organización centralista del poder que mantuvo el régimen anterior. Son destacables, por su incidencia en el ámbito de la protección social, las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en la materia de asistencia social y Mutualidades no integradas en la Seguridad Social que configuran su acción protectora como subsidiaria y complementaria de la Seguridad Social que se presenta como un instrumento de protección principal.

La etapa democrática implica un importante paso adelante en la configuración del Estado de bienestar, a través de la introducción de una serie de reformas en los distintos campos que configuran el sistema de Seguridad Social, que han permitido acercar nuestro sistema protector a los vigentes en otros países del entorno europeo.

La primera de estas modificaciones fue la reforma institucional de la gestión, objetivo del Real Decreto-ley 36/1978, que procedió a concentrar las tareas de gestión en solamente cuatro entidades gestoras, que con carácter especializado abarcan los distintos aspectos de la acción protectora. El mencionado Real Decreto-ley, en función de lo acordado en los Pactos de la Moncloa, instauró un sistema de participación institucional de los agentes sociales a través de los Consejos Generales y Comisiones Ejecutivas de los citados Institutos. Se abrió así la gestión de la Seguridad Social al conocimiento y seguimiento de los agentes sociales, favoreciendo la transparencia y auspiciando la mejora y la racionalización de la Seguridad Social con las aportaciones y experiencias de los representantes de empresarios y trabajadores.

En el nuevo sistema de gestión las prestaciones económicas dependen del Instituto Nacional de la Seguridad Social; las prestaciones sanitarias del Instituto Nacional de la Salud; los servicios sociales del Instituto

Nacional de Servicios Sociales; y las prestaciones relacionadas con las actividades del mar del Instituto Social de la Marina. Además, se introduce la solidaridad financiera mediante la constitución de una única Tesorería General de la Seguridad Social.

A pesar de esta reforma institucional y de algunos pasos dados también en los últimos años setenta en cuanto a la revalorización de las pensiones –rápidamente desvirtuados por los elevados índices de inflación–, a principios de la década de los ochenta, el sistema de Seguridad Social presentaba una serie de problemas que ponían en cuestión su viabilidad y que pueden sintetizarse en los siguientes:

- Una fuerte incertidumbre sobre la evolución del sistema y su estabilidad futura, que quedó plasmada en varias iniciativas: la creación de una Comisión para el Análisis y la Racionalización de la Seguridad Social (Acuerdo Nacional sobre Empleo) y el documento presentado por el Gobierno a las Cortes en 1982, conocido como «Libro Verde», en el que se plasmaba una posición gubernamental abierta al debate con las fuerzas sociales, sobre la viabilidad del sistema de Seguridad Social.

- Falta de cobertura social, al existir amplias capas de población sin protección, y escasa intensidad de la misma, reflejada en la existencia de pensiones muy reducidas para un gran colectivo de pensionistas, como consecuencia de los mecanismos de cotización con arreglo a los cuales se habían causado.

- Un nivel importante de utilización indebida de la protección (de la que el ejemplo más palpable era el crecimiento inusitado de las pensiones de invalidez) y de incumplimientos de la obligación de cotizar (favorecido por la escasa eficacia recaudatoria) que suponían, entre otros extremos, un factor de deslegitimación del propio sistema.

- El uso de los mecanismos de Seguridad Social para resolver problemas que le eran ajenos y que unido al otorgamiento de protección a determinados colectivos sin la correspondiente cobertura financiera, originó la asunción de importantes «cargas indebidas» con una notable incidencia en el gasto.

- La persistencia de graves deficiencias en la gestión, consecuencia de la falta de resultados inmediatos de la reforma del año 1978 que, además, originó una fuerte confusión contable que sólo recientemente ha sido posible resolver.

Ante esta situación durante la década de los ochenta se adoptaron nuevas reformas. Se produjo una elevación de los topes máximos de cotización con la finalidad de potenciar el carácter contributivo del sistema y mejorar el nivel de las prestaciones. Se institucionalizó en cierto modo la revalorización anual de las pensiones en función del índice de precios al consumo. Se posibilitó la reconducción a sus justos términos del crecimiento de las pensiones de invalidez mediante el Real Decreto 1081/1984.

Un segundo paso lo constituyó la Ley 26/1985, por la que se ampliaron los periodos necesarios para acceder a las prestaciones de diez a quince años, aunque de forma paulatina y con un amplio periodo transitorio. Y se amplió también, de dos a ocho años, el periodo de cotización que sirve como base para el cálculo de la cuantía de las pensiones.

La Ley 26/1985 implantó además otras medidas dirigidas al perfeccionamiento de la acción protectora del sistema, como fueron la supresión del requisito del alta para las pensiones de jubilación e invalidez y el establecimiento, por vez primera, de la revalorización automática de las pensiones en función del índice de precios al consumo, al inicio de cada ejercicio.

Otro aspecto básico de la reforma de la acción protectora lo constituye el proceso progresivo de mejora de las pensiones mínimas hacia la equiparación de la pensión mínima familiar al salario mínimo, el incremento de las cuantías al resto de estas pensiones, y la equiparación de sus importes cuando las circunstancias personales del pensionista sean similares.

A su vez, las medidas adoptadas desde 1989 en orden a la revalorización de las pensiones han logrado el mantenimiento del poder adquisitivo de todas ellas en línea con los acuerdos alcanzados con los interlocutores sociales en cada momento.

En este ámbito de mejora de las prestaciones, así como en el de la potenciación de su financiación, incide también la aproximación de las bases de cotización a los salarios reales que, iniciada como ya se dijo en 1983 y 1984, tuvo su continuación en los años 1989, 1990 y 1993, en los que se dieron una serie de pasos en tal sentido que, además de tales objetivos, tenían como finalidad una mejor distribución del esfuerzo contributivo entre empresas y sectores productivos, en función de su utilización del factor trabajo.

Otro apartado en este proceso de reformas lo constituye la Reforma de 1989 de la estructura financiera de la Seguridad Social con el fin de clarificar las fuentes de financiación, deslindándose éstas en función de la naturaleza de la protección dispensada, de manera que las de carácter contributivo se financien fundamentalmente con cargo a cotizaciones sociales, y las de carácter no contributivo lo hagan básicamente a través de impuestos, es decir, con el esfuerzo del conjunto de la sociedad.

Un paso más en este proceso de reformas es la efectiva extensión a todos los ciudadanos de la asistencia sanitaria que, recogida en la Ley General de Sanidad, se articula en el Real Decreto 1088/1989, y el establecimiento, mediante la Ley 26/1990, de pensiones no contributivas de vejez e invalidez a favor de las personas carentes de recursos que se encuentren en situación de necesidad, hayan o no cotizado previamente, así como la universalización de las prestaciones de protección a la familia y la extensión de los servicios sociales.

Por último, la mejora de la gestión ha sido otro de los ámbitos en el que también se han adoptado múltiples medidas de reforma cuyos objetivos podrían resumirse en: la configuración de una administración recaudatoria propia de la Seguridad Social que consiguiera elevados niveles de eficacia en este ámbito; y la simplificación y agilización de los trámites para el reconocimiento de las prestaciones, hasta conseguir que no exista interrupción de rentas por pasar de activo a pasivo. Todo ello, unido a una potenciación de la atención e información al público y una mayor transparencia económica, financiera y contable.

La conclusión de esta evolución histórica es la conversión de un sistema concebido originalmente con carácter exclusivamente profesional en un sistema con componentes universales. Lógicamente esta evolución ha ido acompañada de un cambio en la estructura de ingresos del sistema que, de financiarse sólo por cotizaciones, ha pasado a tener un componente de financiación estatal creciente, como corresponde al crecimiento de las prestaciones universales.

Por otra parte, esa tendencia ampliatoria se ha observado no sólo en el ámbito subjetivo o personal, sino también en el ámbito de la acción protectora, pasando de un sistema inicialmente destinado a cubrir sólo determinadas contingencias (fundamentalmente vejez e invalidez) a un sistema de práctica cobertura completa.

En paralelo a toda esta tendencia ampliatoria, el presupuesto de la Seguridad Social y su peso en la economía nacional ha crecido de forma espectacular.

En este contexto, en 1994 se creó en el seno de la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados una Ponencia específica con el objetivo de analizar la situación del sistema de Seguridad Social y los condicionantes que pudieran representar riesgo para su viabilidad futura, y emitir un informe con propuestas de reformas que debieran acometerse para garantizar su estabilidad.

Después de algo más de un año de trabajo, la Ponencia cumplió su tarea, culminada, tras los correspondientes debates, con la aprobación por el Pleno del Congreso de los Diputados –con la práctica unanimidad de la Cámara–, en su sesión del 6 de abril de 1995, del «Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse», más conocido como «Pacto de Toledo».

El resultado de los trabajos de la Ponencia se tradujo en quince Recomendaciones:

1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación.
2. Constitución de reservas.
3. Mejoras de las bases.
4. Financiación de los Regímenes Especiales.
5. Mejora de los mecanismos de recaudación y lucha contra la economía irregular.
6. Simplificación e integración de Regímenes Especiales.
7. Integración de la gestión.
8. Evolución de las cotizaciones.
9. Equidad y carácter contributivo del Sistema.
10. Edad de jubilación.
11. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.
12. Reforzamiento del principio de solidaridad (con especial atención a las pensiones de viudedad y orfandad).
13. Mejora de la gestión.
14. Sistema complementario.
15. Análisis y seguimiento de la evolución del Sistema.

SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL
EVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (en millones de pesetas)

Años	Pensiones			Incapacidad temporal y otras			Prestaciones familiares	Síndrome Tóxico	Total
	Contributivas	No contributivas (1)	Total	Incapacidad tempor.	Maternidad	Otras prestaciones			
1977	393.844	—	393.844	80.589	—	15.659	59.563	—	549.655
1978	572.927	—	572.927	110.995	—	13.748	60.047	—	757.717
1979	748.968	—	748.968	142.280	—	12.641	62.584	—	966.473
1980	875.049	—	875.049	147.898	—	7.606	57.736	—	1.088.289
1981	1.106.889	—	1.106.889	163.719	—	8.672	52.811	—	1.332.091
1982	1.317.765	—	1.317.765	194.791	—	9.044	58.650	—	1.580.250
1983	1.591.020	—	1.591.020	211.299	—	9.719	56.171	—	1.868.209
1984	1.869.730	—	1.869.730	213.840	—	9.575	54.499	—	2.147.644
1985	2.119.560	—	2.119.560	225.345	—	8.855	47.151	—	2.400.911
1986	2.407.835	—	2.407.835	241.002	—	8.943	40.455	—	2.698.235
1987	2.647.046	—	2.647.046	260.662	—	9.026	34.368	—	2.951.102
1988	2.951.176	—	2.951.176	290.903	2.314	10.258	33.265	—	3.287.916
1989	3.328.870	—	3.328.870	345.124	3.838	9.637	32.775	—	3.720.244
1990	3.780.659	—	3.780.659	413.813	5.617	11.959	31.699	—	4.243.747
1991	4.223.314	6.291	4.229.605	501.989	7.515	13.195	33.353	—	4.785.657
1992	4.721.238	57.395	4.778.633	565.144	8.761	15.264	90.846	—	5.458.648
1993 (2)	5.248.526	100.472	5.348.998	557.239	9.040	16.919	95.004	—	6.027.200
1994	5.687.718	144.051	5.831.769	561.499	8.875	16.013	96.386	—	6.514.542
1995	6.190.361	160.977	6.351.338	561.707	55.120	15.078	99.546	—	7.082.789
1996	6.716.555	186.621	6.903.176	584.655	80.241	15.318	103.622	—	7.687.012
1997	7.077.834	204.449	7.282.283	551.853	89.189	18.613	106.389	6.045	8.054.372
1998	7.453.071	220.543	7.673.614	526.322	94.390	19.240	109.399	6.157	8.429.122
1999	7.892.069	234.684	8.126.753	504.602	94.000	22.130	99.177	6.360	8.853.022

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Cuentas y Balances del Sistema de la Seguridad Social 1977-1998 y Proyecto de Presupuesto para 1999.

(1) No incluye las transferencias al País Vasco y Navarra.

(2) Incluye MUNPAL.

En el marco de las citadas Recomendaciones nació el *Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social* que, firmado el 9 de noviembre de 1996 por el Gobierno y las organizaciones sindicales Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores, fundamenta las reformas legislativas operadas por la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social.

Esta Ley plasma a lo largo de su articulado las siguientes medidas:

- 1.^a La separación financiera de la Seguridad Social, adecuando las fuentes de financiación de las obligaciones de la Seguridad Social a su naturaleza.

El 16 de septiembre de 1999, el Gobierno y las organizaciones sindicales, UGT y CCOO, firmaron el Acuerdo sobre Revalorización de las Pensiones Mínimas de la SS para el año 2000. En la foto, el Vicepresidente del Gobierno, Rodrigo Rato y el Ministro de Trabajo, Manuel Pimentel, estrechan la mano, respectivamente, de los líderes sindicales de CCOO y UGT, Antonio Gutiérrez y Cándido Méndez.



- 2.^a La constitución de reservas, con cargo a los excedentes de cotizaciones sociales que puedan resultar de la liquidación de los Presupuestos.
- 3.^a El establecimiento de un único tope de cotización para todas las categorías profesionales.
- 4.^a La introducción de mayores elementos de contribución y proporcionalidad en el acceso y determinación de la cuantía de las pensiones de jubilación.
- 5.^a Mejora sustancial del tiempo de duración de las pensiones de orfandad.
- 6.^a Mejora de las cuantías de las pensiones mínimas de viudedad.
- 7.^a Establecimiento de la revalorización automática de las pensiones.

Siguiendo el proceso de diálogo social iniciado en 1997, el 16 de septiembre de 1999 el Gobierno y las organizaciones sindicales Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores firmaron el Acuerdo sobre Revalorización de las Pensiones Mínimas del Sistema de la Seguridad Social

para el año 2000, que ha permitido elevar la cuantía de las pensiones mínimas contributivas y no contributivas por encima de la previsión del coste de la vida con el consiguiente aumento de su poder adquisitivo.

Un modelo de protección social que aspira a la universalidad

Las reformas del sistema configuran un modelo de protección según el cual todos los españoles tengan garantizada la cobertura de la asistencia sanitaria y el acceso a los Servicios Sociales y las prestaciones de protección a la familia y en el que las pensiones se estructuren en tres niveles. Un primer nivel no contributivo, para aquellos ciudadanos mayores de sesenta y cinco años o incapacitados que no estén cubiertos por el nivel contributivo; un segundo nivel contributivo, en que la pensión dependa de las cotizaciones previas al sistema de Seguridad Social; y un tercer nivel, de carácter voluntario, que permite que los trabajadores que libremente encaucen sus ahorros hacia los fondos de pensiones puedan completar las percepciones que obtienen en el sistema público.

El campo de aplicación del sistema español de Seguridad Social está compuesto, en su nivel contributivo, por los trabajadores por cuenta ajena o asimilados en los distintos campos de la actividad económica, tanto si son fijos como si son temporales, los trabajadores por cuenta propia o autónomos, sean o no titulares de empresas individuales o familiares, los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado, los empleados de hogar, los estudiantes y los funcionarios públicos, civiles y militares.

La protección se extiende a los ciudadanos españoles que residan y ejerzan normalmente su actividad en territorio español, así como a los españoles no residentes en el territorio nacional o extranjeros residentes en España cuando así se determine. La protección abarca además a los familiares del sujeto protegido, a los pensionistas y beneficiarios de prestaciones periódicas, a los sujetos con actividad profesional suspendida o extinguida asimilada al alta y a quienes hayan cesado en su actividad profesional pero tengan suscrito un convenio especial con la entidad gestora.

En el nivel no contributivo el campo de aplicación de la Seguridad Social se extiende a todos los españoles residentes en territorio nacional.

El Sistema de Seguridad Social

El Sistema español de Seguridad Social, en su nivel contributivo, se estructura en un régimen general aplicable a los trabajadores por cuenta ajena de la industria y los servicios y un conjunto de regímenes especiales que presentan peculiaridades en cuanto a su financiación y sus prestaciones. Estos regímenes especiales son los del mar, agrario, autónomos, empleados de hogar y minería del carbón. Existe una convergencia en cotización y prestaciones entre todos estos regímenes especiales y el régimen general, aunque persisten ciertas diferencias que se van atenuando con el tiempo. Se aplica un sistema distinto para los funcionarios públicos civiles y militares, cuyo sistema de cotización y de prestaciones difiere del de la Seguridad Social.

Los gastos de la Seguridad Social han seguido en España una tendencia creciente desde la recuperación de la democracia, como consecuencia de la aspiración de la población a conseguir unas prestaciones mejores y a superar el escaso nivel de protección anterior. Este crecimiento se ha producido además en años de aguda crisis económica. El gasto en Seguridad Social pasa de representar el 10,7 por 100 del PIB, en 1976, a suponer el 12,3 por 100 del PIB en 1981, y el 15,5 por 100 en el Presupuesto para 1999. Por otra parte, cada vez se produce una menor presión contributiva sobre las cotizaciones sociales.

Las personas protegidas por la asistencia sanitaria pasan de 25,7 millones, el 74,5 por 100 de la población, en 1972, a la práctica totalidad de la población a partir de 1990. El número de pensiones percibidas, que era de 3,5 millones en 1976, aumenta hasta 7,9 millones en 1998. Los beneficiarios de prestaciones económicas de desempleo pasan de 245.000, en 1976, a 1.130.781 en media anual de 1998, incluyendo prestaciones de nivel contributivo y asistencial, subsidio de Trabajadores Eventuales Agrarios y Capitalización de prestaciones.

Los recursos financieros de la Seguridad Social provienen de dos fuentes fundamentales: las cotizaciones y la aportación estatal. Las cotizaciones son pagadas por los trabajadores y los empresarios en proporción al salario, que constituye la base de la cotización, formada por las retribuciones mensuales que perciba el empleado, así como por aquellas otras de periodicidad más amplia que se prorratean a lo largo de los doce meses del año. A esta base se le aplican dos limitaciones, una inferior o

base mínima y una superior o base máxima. Los tipos de cotización aplicables a la base son, en el régimen general, el 28,3 por 100 para las contingencias comunes. Esta cotización corre a cargo de la empresa (el 23,6 por 100) y del trabajador (el 4,7 por 100 restante). Existen, además, otras cotizaciones menores adicionales, por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, desempleo, etc.

El Estado complementa la financiación del sistema de Seguridad Social a través de aportaciones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado. En épocas anteriores esta aportación era muy reducida, representando en 1976 sólo el 4,2 por 100 del total. En 1999 esta aportación ha supuesto el 32,2 por 100. Este esfuerzo financiero permite reducir la presión sobre las cotizaciones y hace disminuir el coste del factor trabajo a la vez que introduce un factor de progresividad en la redistribución de las rentas, pues se financia con la misma estructura del sistema impositivo.

La financiación pública se dirige hacia las prestaciones universales y las cotizaciones hacia las pensiones contributivas

Desde 1989 se produce un importante cambio en la estructura financiera de la Seguridad Social, debido a que la aportación estatal se dirige fundamentalmente a la asistencia sanitaria y a los complementos por mínimo de las pensiones, quedando las cotizaciones centradas fundamentalmente en la financiación de las pensiones contributivas. Se perfila de esta manera un modelo que, al completarse con la Ley 26/1990, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, encauzará la financiación estatal hacia las prestaciones universales, a las que tienen derecho todos los ciudadanos con independencia de que hayan o no cotizado previamente: sanidad y pensiones no contributivas. En tanto que las cotizaciones, proporcionales al salario, financiarán las pensiones contributivas, directamente proporcionales a la propia cotización del trabajador.

Esta nueva estructura financiera ha quedado perfectamente delimitada por la Ley 24/1997, que dedica su art. 1.º a regular la separación y clarificación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social.

La acción protectora de la Seguridad Social se estructura mediante las prestaciones contributivas de asistencia sanitaria, subsidios de inca-

pacidad temporal y maternidad, prestaciones por incapacidad permanente, pensiones de jubilación, muerte y supervivencia, desempleo y protección a la familia y servicios sociales, y las prestaciones no contributivas de asistencia sanitaria, pensiones de jubilación e invalidez, servicios sociales y protección familiar.

La asistencia sanitaria comprende la totalidad de los servicios médicos y farmacéuticos tendentes a restablecer y conservar la salud de los beneficiarios. Se ofrece tanto a los titulares del derecho, trabajadores afiliados y pensionistas, como a sus familiares beneficiarios y las personas que, sin ser afiliadas o beneficiarias de la Seguridad Social, carezcan de recursos económicos. Los servicios sanitarios se prestan directamente por la Seguridad Social a través de sus instituciones abiertas (ambulatorios) o cerradas (hospitales) o bien por conciertos con entidades privadas, sin aportación económica del asegurado. Por el contrario, la prestación farmacéutica está sometida a una cuota moderadora que fija la participación del beneficiario, salvo ciertas excepciones (pensionistas, ciertos productos, etc.), en un 40 por 100 del precio de venta al público del medicamento.

En 1999 el gasto presupuestado para asistencia sanitaria prestada por el Instituto Nacional de la Salud ha sido de 4.046.477 millones de pesetas y se financia con una aportación finalista del Estado por un importe de 3.983.187 millones de pesetas, y con otros ingresos por un importe de 63.290 millones de pesetas, desapareciendo la participación en este campo de las cotizaciones sociales en coherencia con la delimitación de las fuentes de financiación conforme a la naturaleza de la protección que establece la Ley 24/1997.

Una protección que abarca todas las clases de contingencias

Las bajas temporales por enfermedad o accidente se protegen a través del subsidio de incapacidad temporal, que asciende a un 75 por 100 de la base de cotización del mes anterior, salvo en los primeros días de incapacidad derivada de enfermedad común o accidente no laboral, en que la prestación se limita al 60 por 100 de dicha base de cotización. La duración máxima de la incapacidad temporal es de dieciocho meses, ampliable en determinados casos hasta un máximo de treinta meses,

debiéndose entonces examinar el estado del trabajador a efectos de su calificación como inválido permanente.

La maternidad se establece como una contingencia de cobertura independiente con una duración de dieciséis semanas, ampliables a dieciocho en caso de parto múltiple, durante las cuales se percibe el 100 por 100 de la base de cotización del mes anterior al de inicio del descanso. Esa misma prestación se percibe en el caso de adopción o acogimiento previo de menores de cinco años, con un descanso de dieciséis o seis semanas en función de la edad del menor.

La protección de la incapacidad permanente se diversifica en función de los distintos grados en que ésta se califique, de acuerdo con su repercusión sobre la capacidad de trabajo. Cabe la incapacidad permanente parcial, la incapacidad permanente total, la incapacidad permanente total cualificada, la incapacidad permanente absoluta, la gran invalidez y las lesiones permanentes no invalidantes. La incapacidad permanente parcial es la que ocasiona al trabajador una disminución no inferior al 33 por 100 de su rendimiento normal para su profesión habitual sin impedirle realizar las tareas fundamentales de su labor. La prestación que se concede es una cantidad equivalente a 24 mensualidades de su base de cotización.

La incapacidad permanente total inhabilita al trabajador por completo para realizar todas las tareas de su profesión o, al menos, las fundamentales, siempre que pueda dedicarse a otra distinta. Se concede una pensión consistente en el 55 por 100 de la media de sus bases de cotización de los ocho años anteriores, convenientemente actualizadas de acuerdo con la evolución de los precios. Para su percepción, es necesario un periodo de cotización previo que depende de la edad del afectado.

La incapacidad permanente total cualificada se produce cuando la edad del trabajador, su falta de preparación y las circunstancias sociales o laborales del lugar de residencia hacen difícil la obtención de un empleo en actividades distintas de la habitual. En estos casos, las pensiones correspondientes a la incapacidad permanente total se incrementan en un 20 por 100.

La incapacidad permanente absoluta se otorga cuando el trabajador queda inhabilitado para el ejercicio de cualquier oficio. En tales casos, la pensión equivale al 100 por 100 de la media de sus bases de cotización en los ocho últimos años.

La gran invalidez es una situación en la que concurre una pérdida adicional de autonomía vital para el inválido y éste pasa a necesitar la asistencia de otra persona para realizar los actos más esenciales de su vida. En estos casos, la pensión correspondiente equivale a un 150 por 100 de la media de sus bases de cotización de los ocho últimos años, ya que el 50 por 100 adicional se destina a remunerar a la persona que deba asistir al inválido. En caso de que la incapacidad permanente tenga su origen en un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, la cuantía de las pensiones se calcula teniendo en cuenta el salario real de los beneficiarios. Cuando el trabajador sufre, como consecuencia de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, lesiones permanentes no invalidantes, recibe una indemnización de acuerdo con un baremo establecido.

Las pensiones de incapacidad permanente, cuando sus beneficiarios cumplen la edad de sesenta y cinco años, pasan a denominarse pensiones de jubilación, sin que la nueva denominación implique modificación alguna respecto de las condiciones de la prestación que se venía percibiendo.

El número de pensiones de incapacidad permanente a finales de 1998 era de 800.644 con una cuantía mensual media de 83.603 pesetas.

Las pensiones de jubilación son proporcionales a la cotización

La pensión de jubilación es vitalicia y se reconoce al beneficiario cuando cesa en el trabajo en razón de su edad. La edad mínima de jubilación está establecida en los sesenta y cinco años, aunque se puede rebajar a los sesenta en determinados casos. La técnica de las jubilaciones anticipadas se ha aplicado también en la reconversión industrial de sectores en crisis, compensando en estos casos las reducciones habituales. Para percibir la pensión de jubilación es necesario un periodo de cotización de quince años como mínimo, y dos de esos años deben estar comprendidos dentro de los quince inmediatamente anteriores al retiro.

La cuantía de dicha pensión se determina partiendo de las bases de cotización de los últimos quince años, si bien la ampliación del periodo computable para fijar la base reguladora de estas pensiones de ocho a quince años se está realizando de forma gradual. El 100 por 100 de la pensión se percibe si el periodo de cotización ha sido de treinta y cinco años o más y, por debajo de ese plazo de cotización, la cuantía descien-

de escalonadamente, aunque nunca es inferior a un mínimo que fija anualmente el Gobierno. En 1998 existían 4.441.008 pensiones de jubilación siendo la pensión media mensual de 84.100 pesetas.

Las prestaciones por muerte y supervivencia, además de una cantidad como auxilio de defunción para hacer frente a los gastos de sepelio, comprenden pensiones de viudedad y orfandad, pensiones y subsidios a favor de familiares, así como una indemnización cuando la causa de la muerte fuese un accidente de trabajo o enfermedad profesional.

La pensión de viudedad se concede al cónyuge del difunto. Una sentencia del Tribunal Constitucional, dictada en 1983, puso fin a la discriminación que suponía la percepción de la pensión de viudedad únicamente por parte de las mujeres y determinó un sensible incremento de estas pensiones, que en 1998 eran 1.956.655 con un importe medio de 52.064 pesetas mensuales.

A la pensión de orfandad tienen derecho los hijos del causante menores de dieciocho años o incapacitados. Tras la Ley 24/1997 se ha ampliado esta edad hasta veintiuno o veintitrés años en determinados supuestos. Esta pensión es acumulativa con la de viudedad, en los casos de orfandad absoluta. En 1998 existían 232.625 pensiones de orfandad, con un importe medio de 31.521 pesetas mensuales.

Las pensiones y subsidios a favor de familiares se conceden a familiares del fallecido que tengan una relación de parentesco estrecho, siempre que conviviesen con él y a sus expensas y que se encuentren en estado de necesidad como consecuencia de su muerte. En 1998, había 45.270 pensiones a favor de familiares con un importe medio de 38.228 pesetas mensuales.

Casi siete millones y medio de pensiones contributivas

La cifra total de pensiones contributivas del sistema español de Seguridad Social era en 1998 de 7.476.202.

Además de las pensiones contributivas y no contributivas de la Seguridad Social, existen las pensiones de clases pasivas que afectan a funcionarios civiles y militares y las de militares de la República.

Las prestaciones por desempleo protegen las situaciones de paro involuntario en que se encuentran quienes, pudiendo y deseando trabajar,



La pensión de jubilación es vitalicia y se reconoce al beneficiario cuando cesa en el trabajo en razón de su edad.

pierden su ocupación o ven reducida en una tercera parte al menos su jornada ordinaria de trabajo.

La prestación por desempleo tiene una duración variable en función de los periodos de ocupación previa, dentro de los seis años inmediatamente anteriores a la situación legal de desempleo. Dicha duración oscila entre 120 días (para una cotización mínima de 360 días) y 720 días (para una cotización de 2.160 días en adelante). La cuantía de la prestación es del 70 por 100 de la base reguladora durante los 180 primeros días y del 60 por 100 en adelante. Existe una cuantía mínima que es igual al salario mínimo interprofesional vigente en el momento en que se percibe la prestación o el 75 por 100 del mismo, según que el trabajador tenga o no, respectivamente, hijos a su cargo, y una cuantía máxima igual al 220 por 100 de dicho salario mínimo si el titular tiene dos o más hijos a su cargo.

Existen también varias clases de subsidios de carácter asistencial, incompatibles con la prestación de desempleo, a las que pueden acogerse los trabajadores que estén inscritos en la oficina de empleo como parados, carezcan de rentas superiores al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional y se encuentren en alguna de las siguientes circunstancias:

Haber agotado la prestación por desempleo y tener responsabilidades familiares; haber agotado un derecho a la prestación por desempleo de, al menos, doce meses de duración y ser mayor de cuarenta y cinco años, sin responsabilidades familiares; ser emigrante retornado o liberado de prisión sin derecho a prestación contributiva, siempre que en este último caso la privación de libertad lo haya sido por tiempo superior a seis meses; no haber tenido derecho a la prestación contributiva por no haber cubierto el periodo mínimo de cotización siempre que se hayan cotizado al menos tres meses si se tienen responsabilidades familiares, o seis meses, si no se tienen; así como haber sido declarado plenamente capaz o inválido permanente parcial como consecuencia de la revisión de una situación de gran invalidez, invalidez permanente absoluta o total. Igualmente serán beneficiarios los trabajadores mayores de cincuenta y dos años, aun cuando no tengan responsabilidades familiares, se encuentren en alguno de los supuestos anteriores, hayan cotizado por desempleo, al menos seis años a lo largo de su vida laboral, y acrediten reunir todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de jubilación. Por último, podrán percibir un subsidio especial por desempleo los

desempleados mayores de cuarenta y cinco años que hayan agotado un derecho a prestación contributiva de veinticuatro meses de duración y carezcan de rentas superiores al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional.

La cuantía de la mayor parte de estos subsidios es del 75 por 100 del salario mínimo interprofesional con una duración variable según cada tipo.

En el conjunto del año 1998, el número de beneficiarios de prestaciones por desempleo ascendió a 1.129.937. La cifra de beneficiarios del nivel asistencial (466.162) superó a la correspondiente a los beneficiarios del nivel contributivo (462.180). En ambos niveles de la protección por desempleo se ha producido un descenso con respecto al año 1997 que se ha compensado por el mayor descenso del paro registrado en 1998, de forma que la tasa de cobertura se mantuvo, con una ligera disminución, en el 49,13 por 100 del paro registrado.

Por otro lado, la cifra de eventuales agrarios incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS) fue en media anual de 201.595, con un incremento del 4,6 por 100 con respecto a 1997.

El comportamiento favorable del empleo y la transformación de contratos temporales, que son consumidores de prestaciones, en indefinidos están posibilitando que, en los últimos años, el gasto en prestaciones por desempleo disminuya sin alterar los niveles de cobertura. En 1998 este gasto fue de 1.372 miles de millones de pesetas, un 6,9 por 100 menos que en 1997.

Hacia un sistema de servicios y prestaciones sociales universales

Se conocen como prestaciones sociales universales aquellas cuya percepción no está relacionada con la afiliación a la Seguridad Social.

En este campo se han dado ya avances importantes, mediante la regulación de prestaciones o ayudas para colectivos determinados, estableciendo la ampliación de coberturas preexistentes o proyectando nuevas figuras de protección que poco a poco vayan dando cuerpo a un sistema de servicios y prestaciones sociales universales.

La Ley de 21 de julio de 1960 que creó el FONAS (Fondo Nacional de Asistencia Social), propició los llamados «auxilios a favor de ancianos y enfermos».

Las pensiones no contributivas protegen a quienes se encuentran en situación de necesidad

Posteriormente, los auxilios cristalizan en las pensiones asistenciales que se conceden en dos supuestos determinados: vejez y enfermedad. En las de vejez, se exige una edad límite, establecida en sesenta y seis años, mientras que en las de enfermedad es necesaria una situación de invalidez o enfermedad. Se requiere en ambos casos la carencia de recursos económicos propios o de los familiares obligados, por razón de parentesco, a sostener al anciano.

La prestación consiste en una ayuda que tiene establecida su cuantía desde 1992 en 349.090 pesetas anuales distribuidas en catorce pagas. La población perceptora de estas pensiones era, en diciembre de 1998, de 93.360 personas de las que 59.583 eran perceptores de pensiones asistenciales por enfermedad y 33.777 por ancianidad.

La Ley que establece las Pensiones no Contributivas, Ley 26/1990, determina que los beneficiarios de una pensión asistencial podrán optar entre pasar a percibir una pensión no contributiva o seguir siendo beneficiarios de una pensión asistencial. Posteriormente, en el Real Decreto-ley 5/1992, de 21 de julio, de Medidas Presupuestarias Urgentes, se derogan las pensiones asistenciales, sin que ello afecte a las pensiones ya causadas o en trámite de resolución.

La Ley 26/1990, como se ha indicado, establece las pensiones no contributivas de jubilación y de invalidez, de las que pueden ser beneficiarios las personas mayores de 65 años o incapacitadas que se encuentren en estado de necesidad. Estas pensiones, que configuran auténticos derechos subjetivos equiparables a los del resto de las prestaciones de la Seguridad Social, tienen establecida durante 1999 una cuantía anual de 531.370 pesetas, distribuidas en catorce pagas. Al finalizar 1998 el número de pensionistas no contributivos en nómina ascendía a 449.534.

De esta forma ha quedado definitivamente universalizado el derecho a las pensiones de la Seguridad Social, universalización que también alcanza a la asistencia sanitaria y a las prestaciones familiares por hijos a cargo.

PENSIONES ASISTENCIALES

Años	Viejez	Enfermedad	Total (número de personas)	Cuantía mensual (En pesetas)
1989	161.791	175.250	337.041	20.000
1990	168.454	173.361	341.815	22.108
1991	162.456	180.901	343.357	23.590
1992	140.295	172.903	313.198	24.935
1993	110.045	147.716	257.761	24.935
1994	89.867	128.286	218.153	24.935
1995	71.193	108.927	180.120	24.935
1996	54.451	86.081	140.532	24.935
1997	43.647	72.749	116.396	24.935
1998	33.777	59.583	93.360	24.935

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

La acción complementaria del sistema de la Seguridad Social es gestionada por el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales

Dentro de lo que puede caracterizarse como tendencia expansiva de los sistemas de Seguridad Social, surgen a principios de los setenta los servicios comunes de la Seguridad Social para la gestión de prestaciones técnicas de distinta naturaleza: Higiene y Seguridad en el Trabajo, Acción Formativa, Reeducción y Rehabilitación de Minusválidos y Atención a Pensionistas. El Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) inicia su andadura como Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) con el Real Decreto-ley 36/1978, de 6 de noviembre, para la gestión de los servicios complementarios del Sistema de Seguridad Social y así vino operando hasta que el Real Decreto 530/1985, de 8 de abril, en su disposición adicional tercera, introdujo un giro fundamental: atribuyó al entonces INSERSO algunas de las funciones del extinguido Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS), con lo que su actividad gestora desbordó los límites del sistema de Seguridad Social. Esta vocación integradora o universalista se completó para el caso del INSERSO con otras disposiciones posteriores; en especial, el Real Decreto 1433/1985, en el que con carácter general se le asignó al INSERSO la gestión de los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social, y de aquellas

otras que tiene especialmente encomendadas. Específicamente la gestión del Instituto se orienta hacia los colectivos de minusválidos, de personas mayores y de refugiados y asilados. De esta manera se produce una concurrencia de actividades y de medios que justifican la denominación de plataforma de despegue para una regulación universalista de los servicios sociales.

Con posterioridad, el Real Decreto 140/1997, de 31 de enero, transforma el hasta entonces INSERSO en Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). Las competencias del IMSERSO en materia de gestión de los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social se encuentran transferidas, a 1 de enero de 1999, a cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas que conforman el Estado español, gestionado directamente sólo en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Las pensiones no contributivas de la Seguridad Social universalizan la protección

En la actualidad las situaciones de necesidad vienen a ser cubiertas de forma más segura jurídicamente y con mayor grado de suficiencia protectora, con la nueva modalidad no contributiva de pensiones de la Seguridad Social. Estas nuevas prestaciones se configuran como derechos subjetivos y otorgan una protección integral, pues sus beneficiarios no sólo recibirán una renta económica, sino además la asistencia médico-farmacéutica y los servicios sociales (residencias, clubs, termalismo, vacaciones, etc.) de la Seguridad Social.

Las pensiones no contributivas que se han establecido por la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, son de jubilación e invalidez.

La pensión de jubilación no contributiva se reconoce a aquellos beneficiarios que, por ausencia o insuficiencia de cotizaciones, no tienen derecho a la pensión contributiva de jubilación. Los requisitos son tener 65 o más años, carecer de recursos económicos y haber residido en España durante diez años, de los cuales dos deberán ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la solicitud de la pensión. Para 1999 su cuantía anual está fijada en 531.370 pesetas.

La pensión de invalidez no contributiva se reconoce, al igual que la de jubilación, a beneficiarios que no tengan derecho a una pensión con-

PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS (Ley 26/1990)

Años	Jubilación	Invalidez	Total	Cuantía (ptas/mes)
1991	24.733	3.836	28.569	26.000
1992	87.891	41.256	129.147	30.000
1993	139.062	93.480	232.542	31.530
1994	163.404	129.871	293.275	32.920
1995	185.963	162.456	348.419	34.370
1996	201.579	189.549	391.128	35.580
1997	212.330	210.174	422.504	36.510
1998	221.122	228.412	449.534	37.280

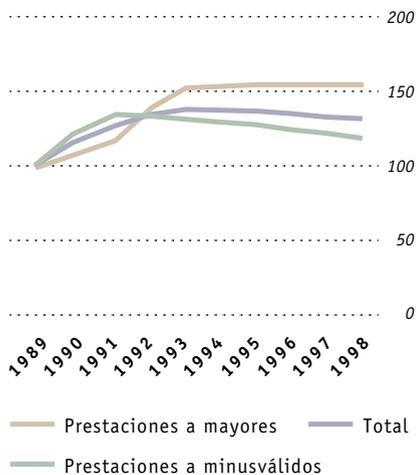
Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

tributiva, cuando sean mayores de dieciocho años y menores de sesenta y cinco, estén afectados de una minusvalía o enfermedad crónica en un grado igual o superior al 65 por 100, carezcan de recursos económicos y hayan residido en España cinco años de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud.

Para 1999 su cuantía está fijada también en 531.370 ptas/año, 37.955 pesetas mensuales en catorce pagas anuales. Quienes tengan reconocida la pensión de invalidez y acrediten un grado de minusvalía igual o superior al 75 por 100 y necesiten la ayuda de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida podrán tener derecho a recibir un complemento que se ha establecido, en 1999, en 265.685 pesetas anuales que se abonan en doce mensualidades más dos pagas extraordinarias de 18.980 pesetas cada una.

La gestión de esta Ley se inicia a partir de la entrada en vigor del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, que desarrolla la Ley 26/1990, y tras unos primeros años de importante demanda, ha ido paulatinamente estabilizándose; de esta manera, en 1998, cerca de cien mil ciudadanos solicitaron pensiones no contributivas, predominantemente de invalidez, estableciéndose un coeficiente de reconocimiento del 70,52 por 100 para jubilación y del 52,32 por 100 para invalidez. A finales de diciembre de 1998 se encontraban en nómina un total de 449.534 pensionistas, desglosados en 228.412 de invalidez y 221.122 de jubilación.

ÍNDICES DE CRECIMIENTO



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES ECONÓMICAS DE NATURALEZA NO CONTRIBUTIVA O ASISTENCIAL, POR INVALIDEZ Y VEJEZ

Años	Prestaciones a mayores ¹		Prestaciones a discapacitados ²		Total prestaciones	
	Número de beneficiarios	Índice de crecimiento	Número de beneficiarios	Índice de crecimiento	Número de beneficiarios	Índice de crecimiento
1989	161.791	100,00	323.812	100,00	485.603	100,00
1990	168.454	104,12	389.405	120,26	557.859	114,88
1991	187.189	115,70	435.829	134,59	623.018	128,30
1992	228.186	141,04	439.688	135,78	667.874	137,53
1993	249.107	153,97	437.843	135,22	686.950	141,46
1994	253.271	156,54	430.315	132,89	683.586	140,77
1995	257.156	158,94	422.050	130,34	679.206	139,87
1996	256.030	158,25	408.211	126,06	664.241	136,79
1997	255.977	158,21	399.168	123,27	655.145	134,91
1998	254.899	157,55	390.435	120,57	645.334	132,89

(1) Pensiones asistenciales por vejez, pensiones no contributivas por jubilación.

(2) Pensiones asistenciales por enfermedad, subsidio de garantía de ingresos mínimos (LISMI), pensiones no contributivas por invalidez.
Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Las prestaciones de protección a la familia de modalidad contributiva y no contributiva

Las prestaciones de protección a la familia hasta 1991 consistían en una asignación mensual de 250 pesetas por hijo, más un complemento de 1.050 pesetas mensuales, también por cada hijo, en casos determinados. La Ley 26/1990, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, contiene una completa reforma de la protección a la familia universalizándose las prestaciones al establecer una modalidad no contributiva de estas prestaciones, que alcanza a ciudadanos no comprendidos en el campo de aplicación de la Seguridad Social, diversificándose éstas y elevándose sustancialmente su cuantía, especialmente cuando los hijos tienen la condición de minusválidos.

La asignación por hijo a cargo en su modalidad contributiva y no contributiva pasó a tener una cuantía de 36.000 pesetas/año. En los casos en que el hijo menor de dieciocho años tenga la condición de minusválido el importe es de 72.000 pesetas/año. Cuando el hijo es mayor de dieciocho años y el grado de minusvalía es igual o superior al 65 por 100 las cuantías se incrementan considerablemente. Así, en 1999, la cuantía

de las prestaciones económicas por hijo a cargo con dieciocho años de edad y un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100 es de 455.460 pesetas/año. Cuando el hijo a cargo tenga una edad de 18 o más años, esté afectado por una minusvalía igual o superior al 75 por 100 y necesite el concurso de otra persona para la realización de los actos esenciales de la vida, la cuantía de la prestación es de 683.220 pesetas/año.

Se diversifica la protección a la familia, equiparando el tiempo de excedencia con reserva de puesto de trabajo por cuidado de hijo a período cotizado a la Seguridad Social, de forma que los trabajadores que hagan uso de tal derecho no vean interrumpida su carrera de seguro, completándose así la protección dispensada por la Ley 3/1989 que amplía a 16 semanas el permiso por maternidad y se establecen medidas para favorecer la igualdad de la mujer en el trabajo.

En los últimos diez años, la protección no contributiva a personas mayores de sesenta y cinco años, de escasas rentas, y a personas con minusvalía superior al 65 por 100, ha pasado de 485.603 beneficiarios a 645.334.

Incremento significativo del gasto en protección social

La protección social en España ha experimentado un importante desarrollo en los últimos años. En el año 1982 el gasto de protección social representaba el 19,46 por 100 del PIB, mientras que en la CE era del 26,09 por 100. A partir de 1988 el gasto en protección social en España evolucionó a un ritmo sensiblemente mayor que en los países del entorno europeo, al tiempo que se aplican medidas de racionalización en la asignación de los recursos.

El último dato disponible, aún de carácter provisional, cifra el gasto en protección social, en términos SEEPROS, en el 22,4 por 100 del PIB.

La integración social de las personas con discapacidad y/o minusvalía

El colectivo de personas con minusvalía es el primero que consigue la regulación de un sistema propio y coherente de protección de corte universalista, ya en el sentido propugnado por la misma Constitución.

La Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI) y sus disposiciones de desarrollo establecen toda una serie de prestaciones de derecho para las personas con un determinado grado de minusvalía, sin que a tales efectos importe la previa condición de beneficiario o afiliado del antiguo sistema de Seguridad Social.

El Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, estableció el Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos, el Subsidio por Ayuda de Tercera Persona, el Subsidio de Movilidad y Compensación por Gastos de Transporte y la Asistencia Sanitaria y Prestación Farmacéutica.

La Ley 26/1990, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, en su Disposición Adicional Novena declaró suprimidos el Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos y el Subsidio por Ayuda de Tercera Persona. Sin embargo la Disposición Transitoria Primera de la referida Ley determina que quienes con anterioridad a la entrada en vigor de la misma tuvieran reconocidos los subsidios de Garantía de Ingresos Mínimos y el de Ayuda de Tercera Persona podrán continuar percibiendo los mismos, salvo que los beneficiarios pasen a percibir una Pensión no Contributiva.

Tanto el Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos como el de Ayuda de Tercera Persona tienen fijada su cuantía desde 1992 en 24.935 y 9.725 pesetas mensuales, respectivamente, con un total de catorce pagas. Para 1999, el subsidio de Movilidad y Compensación por Gastos de Transporte ha quedado fijado en 6.075 pesetas abonadas en doce pagas mensuales.

A lo largo del periodo que se inicia con la aprobación de la LISMI se ha venido desarrollando una red de servicios sociales personales y residenciales para atender a las personas con minusvalía gravemente afectadas, se ha puesto en marcha el Programa de Ayudas Técnicas, potenciando la aplicación de nuevas tecnologías al campo de la discapacidad, y se participa en los programas comunitarios HORIZON y TIDE.

Desde la Administración Central, fundamentalmente a través del IMSERSO, dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se han desarrollado los programas de atención en centros comunitarios y residenciales, en los Centros Base gestionados directamente por el IMSERSO que aún no tienen transferidas las competencias a las Comunidades Autónomas (Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla). A través de estos Centros se ofrece información general, se realizan diagnósticos, valoraciones y calificaciones de personas con minusvalías físicas y/o psíquicas, se ela-

BENEFICIARIOS Y CUANTÍAS DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS DE LA LISMI

Años	<u>Garantía Ingresos Mínimos</u>		<u>Ayuda de Tercera Persona</u>		<u>Movilidad Compens. Transporte</u>	
	Número de beneficiarios	Cuantía mensual (en pesetas)	Número de beneficiarios	Cuantía mensual (en pesetas)	Número de beneficiarios	Cuantía mensual (en pesetas)
1989	148.562	20.000	63.524	8.180	29.062	4.095
1990	216.044	22.108	85.530	8.675	35.854	4.345
1991	251.092	23.590	91.560	9.260	38.769	4.640
1992	225.529	24.935	73.893	9.725	32.985	4.875
1993	196.647	24.935	57.991	9.725	26.213	5.125
1994	172.158	24.935	46.711	9.725	21.402	5.305
1995	150.667	24.935	37.392	9.725	16.967	5.495
1996	132.581	24.935	30.367	9.725	14.163	5.690
1997	116.245	24.935	24.807	9.725	12.206	5.840
1998	102.440	24.935	20.213	9.725	10.451	5.965

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

boran y se realizan programas de tratamientos básicos de fisioterapia, logopedia, estimulación precoz, psicomotricidad y psicoterapia en régimen ambulatorio, así como formación ocupacional.

La atención especializada se presta en diferentes tipos de centros. En el caso de las personas con discapacidad se realiza en los Centros de Recuperación de Minusválidos Físicos (CRMF) y en los Centros de Atención a Minusválidos Físicos (CAMF); ambos tipos de centros son de ámbito nacional y gestión directa del IMSERSO. Para los discapacitados psíquicos existen conciertos de ocupación y reserva de plazas tanto de Centros de Atención a Minusválidos Psíquicos (CAMP) como de Centros Ocupacionales (CO).

En los CAMP, CAMF y CO se prestan servicios de atención médico-sanitaria, atención psicológica, asistencia social, talleres ocupacionales, actividades culturales y de ocio y tiempo libre, y residencia. El objetivo de estos centros es que el minusválido pueda desarrollar lo máximo posible sus capacidades potenciales y capacitarles para que realicen cuantas habilidades puedan ejercitar en orden a conseguir el mayor nivel posible de autonomía personal y social.

Los CRMF prestan servicios de orientación profesional, formación, readaptación y cualificación profesional; recuperación psicosocial; ade-

más de los servicios residenciales. El principal objetivo de estos centros es proporcionar la atención rehabilitadora adecuada para facilitar la integración sociolaboral de aquellas personas que, bien por causas congénitas o por causa de accidentes o enfermedades sobrevenidas en un momento determinado, tienen una minusvalía física y/o sensorial.

A finales de 1998 se encontraban en funcionamiento, gestionados directamente por el IMSERSO, los siguientes centros: cinco Centros de Recuperación de Minusválidos Físicos, ubicados en Albacete, San Fernando (Cádiz), Salamanca, Lardero (La Rioja) y Madrid; y cinco Centros de Atención a Minusválidos Físicos, situados en Alcuéscar (Cáceres), Pozoblanco (Córdoba), El Ferrol (A Coruña), Guadalajara y Leganés (Madrid).

El 26 de noviembre de 1996 la XIV Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales aprobó el *Plan de Acción para las Personas con Discapacidad 1997-2002*.

El Plan de Acción, en su conjunto, constituye una respuesta de política integral a las necesidades del colectivo de personas con discapacidad. Intenta establecer los grandes ámbitos de esa política. Articula las actuaciones en programas y planes sectoriales. Contextualiza las medidas para discapacitados dentro de las estrategias generales de los Departamentos ministeriales donde se han de desarrollar. Y trabaja por la coherencia entre las actuaciones sectoriales de los diferentes Sistemas intervinientes.

El Plan de Acción se estructura en cinco planes sectoriales, que agrupan 20 programas finalistas:

- **PLAN DE PREVENCIÓN.** Plantea una respuesta posible a los grandes grupos de riesgo, generadores de discapacidad en nuestro país: riesgo perinatal y riesgo socio-ambiental en la primera infancia, y riesgo asociado a accidentes (domésticos, de tráfico y laborales) durante la niñez, adolescencia y juventud, y enfermedades crónicas invalidantes en poblaciones adultas, sobre todo a partir de los cuarenta y cinco años.
- **PLAN DE REHABILITACIÓN.** En concordancia con los programas de prevención, se plantean acciones de rehabilitación integral de niños de primera infancia, de accidentados y de enfermos crónicos. Se ha añadido un programa de rehabilitación socio-sanitaria de enfermos mentales por considerar a este grupo como prioritario.

- PLAN DE INTEGRACIÓN Y EDUCACIÓN ESPECIAL. Recoge la reformulación de la política de educación de los alumnos con necesidades especiales aportada por el Real Decreto 696/1995: generalización de la integración escolar en Educación Infantil y Primaria, implantación progresiva de la ESO, revalorización y mejor aprovechamiento de los Centros de Educación Especial y potenciación de la Formación Profesional especialmente de los Programas de Garantía Social.
- PLAN DE INTEGRACIÓN EN LA VIDA ECONÓMICA. En este Plan Sectorial se contemplan, de forma coherente, las actuaciones de Rehabilitación Profesional, de Fomento de Empleo y de Protección Económica de la Invalidez.
- PLAN DE INTEGRACIÓN COMUNITARIA. Este último Plan combina, a nivel local, las políticas sectoriales de Servicios Sociales, de Accesibilidad, y de Viviendas Adaptadas. Se enfatiza, además, el ocio como fórmula de vida y de convivencia para determinados grupos de discapacitados.

El Plan de Acción 1997-2002 está concebido también como un marco para la cooperación entre las distintas Administraciones y entre la iniciativa pública y las iniciativas no gubernamentales a fin de desarrollar una política integral y coherente para el colectivo de personas con discapacidad. En el propio Plan se contemplan los principales mecanismos de cooperación y las Agencias Intervinientes:

- COOPERACIÓN INTERMINISTERIAL con el fin de impulsar las políticas de fomento de empleo y de atención socio-sanitaria a discapacitados gravemente afectados.
- COOPERACIÓN CON COMUNIDADES AUTÓNOMAS para la cofinanciación y desarrollo conjunto de proyectos de intervención social de carácter innovador y de efecto multiplicador.
- COOPERACIÓN CON ONG'S DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD, a través del Consejo Estatal de las Personas con Discapacidad y de la Red INTER de intercambio de conocimientos y experiencias.
- RECOPIACIÓN Y DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN con la puesta en marcha del «Observatorio de la Discapacidad» y del «Servicio de Información sobre Discapacidad» vía Internet.

- MEDIACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN FOROS INTERNACIONALES en materia de discapacitados, tanto de la Unión Europea como del Consejo de Europa y de Naciones Unidas.

Programa de Prestaciones Técnicas

A partir de 1996 ha quedado consolidado el Programa de Prestaciones Técnicas del IMSERSO, dirigido a ofrecer soluciones normalizadoras e integradoras para la vida de los colectivos de personas discapacitadas. Este Programa se diversifica en los siguientes ámbitos:

- *Accesibilidad arquitectónica y urbanística*
Los proyectos dirigidos a la promoción de la accesibilidad arquitectónica y urbanística han recibido un impulso decisivo a través del Convenio de colaboración formalizado el 16 de junio de 1998, para el trienio 1998-2000, fijando la aportación del IMSERSO para la financiación de estos proyectos en un total de 1.275 millones de pesetas para los tres años.

- *Accesibilidad en el transporte*
Se está haciendo hincapié en las medidas dirigidas a la promoción de autobuses de piso bajo y de taxis accesibles en las flotas de transporte municipal. En esta línea de trabajo, desde 1997, se ha apoyado con 1.600 millones de pesetas la incorporación de 1.063 nuevos autobuses accesibles a las líneas regulares de transporte pertenecientes a los municipios más significativos del país.

Paralelamente, en colaboración con la Fundación ONCE, se ha impulsado la puesta en servicio de 200 nuevos taxis accesibles, para lo que se ha aportado un total de 200 millones de pesetas.

También se trabaja con RENFE para favorecer la accesibilidad de las estaciones y vehículos de la red ferroviaria. A este fin se han cofinanciado proyectos por importe de 550 millones de pesetas.



Desde 1997 se han destinado 1.600 millones de pesetas para la adaptación de más de mil autobuses con facilidades de accesibilidad a personas con discapacidad.

- *Accesibilidad en la comunicación*
En este ámbito, los esfuerzos han ido dirigidos a la oferta de teléfonos para sordos, apoyando la entrada en uso de 8.000 equi-



El Plan de Acción para las personas con discapacidad 1997-2000 está concebido como un marco de cooperación entre la iniciativa pública y las organizaciones no gubernamentales. En la imagen, una joven invidente trabaja con su ordenador.

pos a lo largo de los años 1997 y 1998, lo que supuso una aportación de 257,4 millones de pesetas.

Una novedad ya consolidada en estos años, y vinculada a la comunicación telefónica, es el servicio permanente del Centro de Intermediación Telefónica que está posibilitando la comunicación, a través de operador, de los teléfonos de texto con la red de telefonía sonora. El IMSERSO asume el mayor peso de la financiación de este Centro, aportando, en el año 1999, 78,1 millones de pesetas.

Investigación de nuevas tecnologías de la rehabilitación

En este objetivo tiene especial relieve la creación del Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas (CEAPAT), gestionado por el IMSERSO, con el objetivo de impulsar la tecnología favorecedora de la autonomía y de ligar el mundo empresarial y de las nuevas tecnologías con los servicios sociales para personas minusválidas y para las personas mayores.

La participación de España en programas de la Comunidad Europea relacionados con personas con discapacidad se articula a través del Grupo de Alto Nivel de representantes de los Estados Miembros para temas de discapacidad, que se reúnen periódicamente para analizar las políticas sobre temas referentes a la discapacidad que se desarrollan en la Unión Europea y sobre las orientaciones que adopta la Comisión Europea en relación a estos ciudadanos europeos. Tras la finalización del Programa HELIOS II, en diciembre de 1996, en el que hubo una importante participación de entidades públicas y privadas de nuestro país, no se ha articulado un nuevo programa europeo relacionado con personas con discapacidad.

Por otro lado, y dentro de las actuaciones que se desarrollan financiadas por el Fondo Social Europeo, hay que hacer referencia a la Iniciativa Comunitaria EMPLEO y a su capítulo HORIZON, cuyo objetivo es favorecer la integración laboral de las personas con discapacidad a través de proyectos de carácter innovador, con un fuerte componente transnacional, que experimentan nuevas fórmulas que faciliten el empleo de personas con minusvalías. En la última convocatoria, que se lleva a cabo desde el año 1998 hasta el 2000, el número de proyectos españoles que participan es de 198 con un volumen total de presupuesto de 16.234 millones de pesetas, de los que 10.692 serán aportados por el Fondo Social Europeo.

En esta Iniciativa participan las diferentes Administraciones Públicas españolas, así como organismos públicos responsables, cofinanciadores y promotores y numerosas Entidades del movimiento asociativo, promoviendo y ejecutando gran parte de los proyectos.

La Iniciativa Comunitaria TIDE tiene como objetivo principal estimular el desarrollo de la tecnología de la rehabilitación en Europa y conocer y orientar el mercado de las ayudas técnicas desde una óptica europea. A partir de 1991, el IMSERSO comenzó a participar en las fases de esta Iniciativa. Con posterioridad, el Instituto ha estado presente en los Comités de Expertos en cada una de las convocatorias que se han ido produciendo por decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas. En 1999 se pone en marcha el V Programa Marco de Investigación y Desarrollo de la Unión Europea. A través de este Programa se desarrollan actuaciones de investigación y desarrollo tecnológico en el campo de las aplicaciones telemáticas.

La red de servicios sociales personales, comunitarios y residenciales para las personas mayores

En los años finales del siglo XX las sociedades más desarrolladas del mundo constatan que uno de los fenómenos más destacables de sus características sociológicas es el que se conoce como envejecimiento de la población. Los avances de la medicina; la generalización de hábitos más sanos en alimentación, higiene y ejercicio físico; el aumento, en fin, de la calidad de vida de los ciudadanos se han traducido en un incremento espectacular de su esperanza de vida.

España no es ajena a este fenómeno. Se han detectado movimientos significativos tanto en la evolución de la esperanza de vida de los españoles, que es una de las más altas del mundo (setenta y siete años), como en la del índice de fecundidad, que es uno de los más bajos (1,3 hijos por mujer). La traducción inmediata de estas características demográficas es que nuestro país también envejece significativamente.

En números absolutos, de dos millones y medio de personas mayores de sesenta y cinco años, registradas en 1960, se han sobrepasado ya 6.467.000 en 1999 (16,42 por 100 del total de la población). De cara al futuro seguirá incrementándose el índice de envejecimiento. Unos datos resumidos basados en estimaciones:

- En el 2000, con una población de 39.489.635, habrá 6.694.478 mayores de sesenta y cinco años (16,95 por 100).
- En el 2005, con una población total de 39.709.849, habrá una población mayor de sesenta y cinco años, de 6.907.763 (17,40 por 100).
- En el 2020, con una población total de 39.247.681, habrá una población mayor de sesenta y cinco años, de 7.888.101 (20,10 por 100).

Este considerable desarrollo demográfico, unido a los cambios sociales producidos en la vida moderna, sobre todo con la mutación del papel tradicional de la mujer, que se está incorporando activamente al mundo del trabajo y al conjunto de la vida social, ha exigido una profunda reflexión sobre el modo de abordar los problemas relacionados con el envejecimiento de la población.

El año 1992 se puso en marcha el *Plan Gerontológico*, como un diseño de política social, de carácter integral, dirigida a la población ma-

asilo de Infiesto

yor. Este proyecto pretendía mejorar sensiblemente las condiciones de vida de las personas mayores, poniendo a su disposición una amplia red de recursos, muchos de los cuales tenían aún un escaso desarrollo en nuestro país; fomentando su participación y protagonismo en la sociedad de la que forman parte; reforzando su grado de autonomía; influyendo, también, en la modificación de los valores sociales dominantes de individualismo insolidario, etc.

Este Plan Gerontológico Estatal, teniendo en cuenta que las actuaciones programadas correspondían a varios Ministerios de la Administración General del Estado, a varias Consejerías de cada una de las Comunidades Autónomas y a los propios Ayuntamientos, así como a la iniciativa privada, intentó como estrategia para su aplicación y desarrollo utilizar las vías de la colaboración, de la coordinación y de la corresponsabilidad.

El Plan se estructuró en cinco Áreas: Pensiones; Salud y Asistencia Sanitaria; Servicios Sociales; Cultura y Ocio; y Participación.

El 1 de octubre de 1998 se publicó la primera evaluación del Plan, referida al periodo 1992-1997. El balance sobre lo realizado en cada una de las Areas del Plan, es claramente positivo. El Plan se ha configurado como el primer referente de política integral para las personas mayores. Se ha propiciado un profundo cambio en el diseño y desarrollo de los programas sociales destinados a este sector poblacional, habiéndose trazado por primera vez unas líneas de proyección futura y una serie de indicadores y objetivos a lograr.

Las propuestas en materia de pensiones, participación, ocio y cultura, globalmente consideradas, han tenido un razonable nivel de ejecución. En los últimos años se ha iniciado el desarrollo de Programas de estancias diurnas, estancias temporales, teleasistencia, viviendas tuteladas y otras iniciativas tendentes a mantener a las personas mayores en su entorno habitual.

Conviene destacar, por su especial relevancia, el importante avance en la participación de las personas mayores en la política social que les afecta, que ha supuesto la creación y funcionamiento del Consejo Estatal de las Personas Mayores, creado por el Real Decreto 2171/94, de 4 de noviembre. Funciona desde el 19 de junio de 1995 y ha supuesto la institucionalización de la participación real y efectiva del movimiento asociativo de las personas mayores. El mandato es de cuatro años, debiendo renovarse periódicamente.

Junto a los créditos de la Administración General del Estado, se han articulado Programas cofinanciados con las Comunidades Autónomas. De hecho, a partir de la elaboración del Plan Gerontológico Estatal, de una u otra forma, la mayor parte de las Comunidades Autónomas han elaborado sus propias políticas integrales de mayores, siguiendo en muchos casos las líneas básicas del Plan Gerontológico.

A partir de la evaluación del Plan, que se ha comentado, se ha iniciado un proceso de elaboración de un Plan de Acción con las personas mayores para el periodo 2000-2005, que tendrá como referente el Plan Gerontológico Estatal.

A nivel europeo, se ha constituido un Grupo de Alto Nivel de representantes de los Estados Miembros de la Unión Europea sobre políticas dirigidas a personas mayores, que se reúne periódicamente para analizar los avances que se están produciendo en los distintos países y debatir las orientaciones de la Comisión Europea en relación a las políticas para la Tercera Edad.

Durante 1999 se ha celebrado el Año Internacional de las Personas Mayores con el lema «Hacia una sociedad para todas las edades», que ha sido promovido por Naciones Unidas.

Las Leyes de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas

Los Estatutos de Autonomía, la propia Constitución y los diversos procesos de traspaso de competencias llevados a cabo durante los años ochenta han trasladado el centro de gravedad de los servicios sociales a los ejecutivos autonómicos y a las Corporaciones Locales produciéndose en la práctica administrativa lo que los principios de la política social vienen recomendando desde siempre, esto es, el acercamiento de las decisiones en este campo a los ciudadanos interesados y afectados.

Desde 1985, con el desarrollo de la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985, y la promulgación de las Leyes de Servicios Sociales aprobadas en las distintas Comunidades Autónomas, el marco legal de la intervención social se orienta a la superación de la beneficencia y a la aplicación de los derechos constitucionales a los colectivos en riesgo de marginación social.

El marco legal de esta primera etapa normativa se ha ido consolidando con la modificación, en algunas Comunidades Autónomas, de sus respectivas Leyes de Servicios Sociales, en las que comienza a trazarse la estructura territorial y sectorial de competencias y equipamientos; se reconoce el modelo mixto de gestión público-privado en algunos aspectos; respecto a la financiación se regulariza la participación de los usuarios en el coste de los servicios; y la participación ciudadana adquiere el protagonismo que permite encauzar la situación de la iniciativa social en la actualidad.

La constitución en 1990, de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales en la que participan el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y los diecisiete Consejeros de Asuntos Sociales de las Comunidades Autónomas, crea el marco para la planificación compartida de las redes de servicios sociales de bienestar.

Promoción de la red básica de servicios sociales en Corporaciones Locales

El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales se crea en 1988, a impulsos de la Administración Central, como instrumento de coordinación económica, técnica y administrativa entre la propia Administración Central y la de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, teniendo como objetivos los siguientes:

- Servir de puerta de entrada a todo el Sistema de Protección Social.
- Garantizar una red de equipamientos que desarrollen las prestaciones básicas de Servicios Sociales.
- Establecer la cooperación de la Administración General y de las Comunidades Autónomas con las Corporaciones Locales.
- Proporcionar a los ciudadanos Servicios Sociales de calidad adecuados a sus necesidades.
- Garantizar unas prestaciones mínimas comunes, en materia de Servicios Sociales, a toda la población; prestaciones que se resumen en las siguientes:

- *Información y orientación*: como respuesta a la necesidad de acceso y uso de los recursos sociales, así como «puerta de entrada» al sistema público de Servicios Sociales. A través de ella se detectan las necesidades sociales, comprendiendo *información* (individual, grupal y comunitaria), *valoración*, *orientación* y *asesoramiento*, así como *tramitación* y *derivación*.
- *Apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio*: para conseguir un entorno adecuado en el marco del propio hogar, a través del *apoyo social y educativo*, *estructuración familiar* y *dinámica relacional*, así como *ayuda domiciliar en los servicios domésticos*, *personal* y *técnicas de adaptación del hogar*.
- *Alojamiento alternativo*: opción de las personas que carecen de ambiente familiar adecuado, a través de *acogimiento familiar*, *estancias de emergencia en alojamiento alternativo* y *estancias en servicios específicos de la Red Básica para el alojamiento alternativo*.
- *Prevención e inserción*: conjunto de actuaciones para paliar o prevenir la marginación y la exclusión social, así como para elevar la calidad de vida de los ciudadanos, a la vez que fomenta su participación y cooperación social, mediante *acciones de promoción y participación social*; *prevención específica de situaciones de marginación social*; *actividades de intervención para acceso a los recursos normalizados*.
- *Fomento de la solidaridad, cooperación social*: actividades para potenciar las expresiones de solidaridad y fomento de la responsabilidad social en la comunidad ante las distintas situaciones de necesidad, mediante *la colaboración con iniciativas sociales en programas de servicios sociales*; *promoción y organización del voluntariado social*; *promoción y organización de autoayuda* así como *estructuración de la coordinación y participación social*.



Asilo de ancianos del Ayuntamiento de Piloña. Infiesto. (Asturias).

En el Plan Concertado, desde su inicio en 1988 hasta finales de 1998, se han invertido un total de 419.634.491.060 pesetas, aportadas conjuntamente entre las tres Administraciones partícipes. La red de equipamientos ascendía, en 1998, a un total de:

- 1.107 Centros de Servicios Sociales, como equipamiento de carácter comunitario que da soporte a las prestaciones básicas.
- 16 Albergues y 21 Centros de Acogida, como centros de alojamiento temporal en situaciones de necesidad social.

Asimismo, se puede indicar que, en dicho año, se ha llegado a una cobertura poblacional de 35.887.600 personas, con un volumen de usuarios directos de unos 3.000.000 de personas.

Proyectos de intervención social integral contra la exclusión social

A fin de dar respuesta a las situaciones de exclusión social y de desarrollar los Programas Europeos de Lucha contra la Pobreza en España (Pobreza 2 y 3), nace el Programa de Exclusión Social, adscrito actualmente a la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia, quien desarrolla sus actividades en cooperación con las Comunidades Autónomas. Finalizado «Pobreza 3», el Programa de Exclusión Social, con el fin de asegurar los modelos de intervención experimentados en los Programas Europeos, ha seguido impulsando y cofinanciando proyectos de Intervención Social Integral dirigidos a colectivos y territorios en situación de exclusión social y riesgo social. Sus objetivos son:

- Intensificar el conocimiento sobre la realidad de la exclusión social, así como evaluar el impacto de las políticas públicas correspondientes sobre la población desfavorecida.
- Establecer canales de cooperación entre las diferentes instituciones públicas y privadas, promover actuaciones en las diferentes áreas, difundir «Buenas Prácticas» y estimular políticas activas contra la exclusión social.
- Favorecer la sensibilización de la sociedad sobre la situación y problemas de las personas excluidas.

Las líneas de actuación del Programa son las siguientes:

- Colaboración con Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Fruto de esta colaboración, durante el periodo de 1994 a

1998 (en el ejercicio de 1996 no tuvo cobertura el Programa), la dotación total de las Administraciones partícipes fue de 1.852 millones de pesetas.

- Cooperación financiera y técnica con ONG's, Asociaciones y Fundaciones.
- Colaboración con Organismos Internacionales.
- Formación.
- Colaboración con otros Departamentos ministeriales y Centros Directivos.

La integración de la minoría étnica gitana

La comunidad gitana española, con una identidad cultural propia, es la minoría étnica mayoritaria en nuestro país, con una población que oscila entre 500.000 y 600.000 personas. Parte de ella se encuentra en situación de marginación social, debido a la conjunción de elementos de origen histórico y de los rápidos procesos de cambio social experimentados en la sociedad española.

Esta marginación se manifiesta en deficientes condiciones de vida y en la desigualdad de acceso a los servicios de bienestar, fundamentalmente, vivienda, educación, trabajo, salud y servicios sociales.

Teniendo en cuenta esta situación, se puso en marcha en 1989 el Programa de Desarrollo del Pueblo Gitano, cuyos objetivos son:

- Mejorar la calidad de vida y dotar de un cierto grado de bienestar a los gitanos y gitanas.
- Hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades en el acceso a los sistemas de protección social del país.
- Promover su participación en la vida pública y social.
- Favorecer la convivencia entre los distintos grupos sociales y culturales.
- Promover la solidaridad y la prevención de actitudes racistas.
- Fortalecer el movimiento asociativo gitano.

Las líneas básicas del plan de actuación son:

- La colaboración con las Comunidades Autónomas y, a través de ellas, con las Corporaciones Locales, mediante un plan de cofinanciación en el que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales aportan, al menos, dos tercios sobre la cantidad asignada por el Ministerio. En el periodo 1989 a 1998 se han destinado entre las tres Administraciones un total de 8.633.813.669 pesetas, de las que 4.977.695.976 corresponden a la aportación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y 3.656.117.693 fueron aportadas por las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.
- La cooperación financiera y técnica con ONG's que trabajan con la población gitana, establecida en una doble vertiente:
 - Prestación de apoyo técnico a las organizaciones que trabajan en el desarrollo social del pueblo gitano.
 - Apoyo económico a los programas de interés social realizados por las entidades de la iniciativa social sin fin de lucro.
- Participación de los gitanos y gitanas en órganos institucionales y, entre ellos, en la Comisión Consultiva para el Programa de Desarrollo Gitano.
- Formación.
- Protección de la imagen, sensibilización de la opinión pública y difusión de la cultura gitana.
- Colaboración con organismos internacionales.

La atención a los refugiados

La integración social de las personas que han demandado refugio y asilo se realiza a través de:

- Los *Centros de Atención y Acogida a Refugiados* del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, gestionados por el IMSERSO, en los que se proporciona alojamiento, manutención y asis-

tencia psicosocial urgente, así como servicios sociales destinados a facilitar la convivencia e integración de aquellos que carecen de medios económicos para atender sus necesidades y las de su familia. En la actualidad funcionan cuatro Centros de Acogida a Refugiados: dos en Madrid (Alcobendas y Vallecas), uno en Valencia (Mislata) y uno en Sevilla, con un total de 396 plazas. Además, el IMSERSO ha continuado con su política de conciertos con las organizaciones que trabajan en el sector: Comisión Católica Española de Migración, Cruz Roja Española, Comisión Española de Ayuda al Refugiado. Durante 1998 se dispuso de un total de 400 plazas en régimen de concierto. La colaboración con estas ONG's y con otras del sector se efectúa en el terreno de las ayudas de emergencia y primera inserción, realización de programas de asentamiento y trabajo, de formación profesional y educación, y de reasentamiento y retorno. La prestación de servicios sociales por parte del IMSERSO y las ONG's colaboradoras ha sido fundamental en la acogida de refugiados albanos-kosovares a raíz del conflicto desencadenado en Kosovo en la primavera de 1999.

Programas de Acción a favor de los Migrantes

Corresponden al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales las competencias en relación con la preparación y ejecución de acciones a favor de los emigrantes, asistencia a las migraciones interiores, así como la programación de los flujos migratorios, la ordenación de los permisos de trabajo a los extranjeros, y la promoción e integración social de los colectivos inmigrantes.

Los objetivos esenciales del Programa de actuaciones son los siguientes:

- Garantizar un umbral mínimo de protección a los emigrantes españoles: pensiones asistenciales, asistencia sanitaria, ayudas ante estados de necesidad, etc.
- Posibilitar el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos de los emigrantes españoles.

- Facilitar el ejercicio a la libre circulación y participación en los programas comunitarios.
- Dirigir y canalizar los flujos inmigratorios.
- Promover la integración social de los inmigrantes.
- Optimizar las posibilidades de empleo estacional.
- Amortiguar el impacto que los desplazamientos provocan sobre los trabajadores y sus familias.

El presupuesto destinado en 1998 para el *Programa de Acción a favor de los Migrantes* se cifró en 8.549 millones de pesetas.

En el Área de Asistencia Social estas acciones van dirigidas a garantizar un umbral mínimo de protección a los emigrantes españoles: renta de subsistencia, ayudas individuales, asistencia sanitaria y centros de acogida.

Pensiones asistenciales por ancianidad a emigrantes españoles.

El Real Decreto 728/1993, de 14 de mayo, por el que se establecen pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los emigrantes españoles tiene por finalidad establecer un mecanismo de protección que garantice, en términos de derecho subjetivo, un mínimo de subsistencia para los españoles de origen residentes en el extranjero, que emigraron de nuestro país, y que, habiendo alcanzado la edad de jubilación, carecen de recursos.

El mecanismo de protección, establecido en esta norma, perfecciona y sustituye a las ayudas económicas individuales de naturaleza asistencial y pago periódico, que se venían otorgando desde 1988 a favor de los emigrantes españoles ancianos, a través de sucesivas Órdenes ministeriales.

Son beneficiarios de estas pensiones los emigrantes españoles mayores de sesenta y cinco años que carezcan de rentas e ingresos suficientes y residan legal y efectivamente en el extranjero. Asimismo son beneficiarios, de forma transitoria, los españoles que emigraron durante el periodo 1936-1942 como consecuencia de la Guerra Civil y hubieran retornado o retornen a España, y no dispongan de rentas o ingresos suficientes, hasta que accedan a una pensión de la Seguridad Social u otra ayuda pública.

El número de beneficiarios de pensiones asistenciales durante 1998 fue de 24.733 personas. Ello supuso un gasto de 5.824 millones de pesetas del Presupuesto del Programa de Acciones a favor de los Migrantes.

La prestación en materia de asistencia sanitaria

En 1998 se ha puesto en marcha un Plan Integral de Salud, cuyo objetivo es prestar asistencia sanitaria a los pensionistas sin recursos suficientes que no reciben esta atención de forma real, y que residen en países de Iberoamérica y en Marruecos.

La puesta en marcha de esta protección se está llevando a cabo a través de Convenios o Acuerdos con las Sociedades de Beneficencia Española que existen en los países de Iberoamérica o mediante conciertos con Entidades públicas o privadas.

Durante 1998 se destinaron a este Programa 5,2 millones de pesetas.

En lo que se refiere a la cobertura de la asistencia sanitaria para los emigrantes en supuestos de estancia en nuestro país o de sus familiares que permanecen en España, la misma se halla garantizada a través del Decreto 1075/1970, de 9 de abril. Durante 1998 se ingresaron a la Tesorería General de la Seguridad Social y al Instituto Social de la Marina 700 millones de pesetas en concepto de pago de cuota patronal.

En el supuesto de los trabajadores por cuenta propia, se ha aprobado el Real Decreto 1564/1998, de 17 de junio, que permite a estos emigrantes la asistencia sanitaria vía Convenio especial con la Seguridad Social durante sus estancias y las de sus familias en nuestro país.

Atención a los mayores

El envejecimiento de la población emigrante hace necesaria la incidencia en las actuaciones dirigidas a este sector de la emigración que se traducen en:

- Mayor apoyo a las Residencias de la tercera edad con incremento de las partidas presupuestarias destinadas a este fin por encima del porcentaje medio del incremento de los presupuestos.
- Impulso a la creación de Centros de Día para mayores en los países en que, por razón de su número o concentración en núcleos de población, hacen más necesario este tipo de ayudas. Se está trabajando en la creación de Centros de este tipo en Argentina (Rosario y Buenos Aires) y se están estudiando proyectos para Bruselas y Andorra, entre otros.



El envejecimiento de los emigrantes españoles ha hecho necesario un mayor apoyo a los residentes de la tercera edad y un mayor impulso a la creación de los Centros de Día, en los países de Iberoamérica donde hay un mayor número de emigrantes españoles.

- Los viajes de la tercera edad para los españoles en el exterior son uno de los programas con mayor aceptación y con una demanda en aumento. Para la temporada de 1999 se ha previsto un total de 16.300 plazas, de las que 4.900 corresponden a países de Iberoamérica y Australia.

Apoyo a las Instituciones y Asociaciones

Las Instituciones, Centros y Asociaciones de emigrantes que están constituidos con fines asistenciales, de beneficencia, culturales y recreativos son una realidad con gran arraigo y tradición entre nuestra emigración que les permite en muchas ocasiones mantener lazos de unión y vínculos culturales con España.

Para su mantenimiento se reconocen ayudas que permiten su funcionamiento y la mejora de sus instalaciones y equipamiento.

Promoción educativa y cultural

Actuaciones para la realización de estudios, educación y aproximación cultural

En materia educativa y cultural, deben reseñarse:

- Las ayudas económicas a familias emigrantes con hijos que cursan estudios. En el curso 1998/1999 estas ayudas, por un importe de 162 millones de pesetas beneficiaron a 2.234 alumnos.
- Las Becas «Reina Sofía» para la realización de estudios universitarios y de postgrado en nuestro país. En el curso 1998/1999 se concedieron 130 becas, por un total de 77 millones de pesetas.
- En base al Convenio firmado entre la Dirección General de Ordenación de las Migraciones y la Universidad Nacional de Educación a Distancia, se han creado Centros de apoyo que permiten la realización de estudios a los emigrantes e hijos de emigrantes. Actualmente existen estos Centros en Bonn, París, Londres, Ginebra, Rosario, Caracas, Nueva York, México, São Paulo y Roma, estando previsto abrir para este año nuevos Centros en Buenos Aires y Tán-

ger, y se estudia la posibilidad de crear otros en Cuba, Perú, Chile y Bolivia, en un futuro próximo.

- Otra de las actuaciones son los programas de Albergues, Campamentos y Viajes Culturales destinados a fomentar el incremento de los vínculos culturales y de amistad de los jóvenes de la segunda generación con los jóvenes residentes en España. El coste de estos programas ascendió en 1998 a 26 millones de pesetas.

Promoción sociolaboral y formación profesional

Formación para el empleo

Se pretende facilitar a los emigrantes en el exterior la inserción en el mercado de trabajo y su promoción profesional.

A este fin se llevan a cabo actuaciones para la realización de cursos destinados a emigrantes e hijos de emigrantes residentes en Alemania, Suiza, Bélgica y se estudia su posible ampliación a Países Bajos.

Los programas de formación se realizan en conexión con Asociaciones e Instituciones públicas o privadas de esos países y, salvo en el caso de Suiza, se financian, en parte, con dinero del Fondo Social Europeo.

En 1998 se impartieron 76 cursos, a los que asistieron 1.895 alumnos, lo que supuso un coste de 338 millones de pesetas.

Además, se están estableciendo Acuerdos de Colaboración con las Cámaras de Comercio Españolas en el exterior para que éstas, por un lado, impartan cursos de formación que serán subvencionados en parte por la Dirección General de Ordenación de las Migraciones y, por otra, actúen como bolsas de trabajo para la colocación de los emigrantes españoles y segunda generación en las empresas españolas que allí se establezcan.

Medidas de apoyo al retorno

El continuo, aunque no masivo retorno de emigrantes a nuestro país, ha hecho necesario diseñar un *Plan Integral de Retorno* que facilite y apoye en diversos aspectos la vuelta a su país de estas personas. Este plan comprende, en líneas generales, las siguientes actuaciones:

1. Información específica:

- Se edita por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales una «Guía para el retorno» que informa de todos los aspectos relativos al mismo.
- Se firmó en 1997 un Convenio con la FEMP para que a través de los Ayuntamientos se colaborase en la información a los retornados.
- Se han realizado jornadas dedicadas al estudio de la problemática de retorno y su información.

2. Derecho a pensiones asistenciales

Se ha aprobado el Real Decreto 667/1999, de 23 de abril, por el que se regula la posibilidad de que puedan continuar percibiendo la pensión asistencial de la que eran beneficiarios en el exterior las personas retornadas que carecen de recursos, hasta que lleguen a alcanzar derecho a una pensión contributiva o no contributiva del sistema de Seguridad Social.

3. Se reconocen, como una medida de apoyo al autoempleo de los retornados, subvenciones de hasta 700.000 pesetas, para establecerse como autónomos o en cualquier forma de trabajo asociado.
4. Se destinan ayudas para la formación o integración laboral de los retornados que, en 1998, han permitido la realización de 48 cursos con un coste total de 243 millones de pesetas.
5. Los emigrantes retornados pueden recibir el subsidio por desempleo durante un periodo máximo de dieciocho meses.
6. Los retornados que quieran optar por ser acogidos en una residencia de la tercera edad, pueden disponer, hasta obtener una plaza en las mismas, de la residencia «El Retorno» subvencionada con presupuesto de la Dirección General de Ordenación de las Migraciones.

En la actualidad, se está elaborando un *Plan Integral de Emigración y Retorno* donde se incluyen medidas específicas de apoyo a los españoles en el exterior y al retorno.

La representación de los emigrantes

El Consejo General de la Emigración se creó mediante Real Decreto 1339/1987, de 30 de octubre, sobre cauces de participación institucional de los españoles residentes en el exterior, como órgano consultivo, compuesto por representantes de la emigración elegidos entre los miembros de los Consejos de Residentes Españoles.

En 1997, mediante el Real Decreto 2022/1997, de 26 de diciembre, se modificó su composición, aumentando el número de miembros elegidos por los emigrantes y estableciendo la obligatoriedad de que el nombramiento del Presidente del Consejo, que es designado por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, sea aceptado por la mayoría de los miembros del Consejo. Esta modificación introduce otro aspecto importante en cuanto al carácter del órgano que pasa a ser también «asesor» con capacidad para conocer e informar los proyectos de normas en las materias que afecten a la emigración.

Promoción e integración social de los inmigrantes

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ejecuta desde 1995 el *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*, uno de los ejes fundamentales de la política española en materia de extranjería.

Plan para la integración social de los inmigrantes

En cumplimiento de las exigencias derivadas del diseño de una política activa de integración social de los inmigrantes en la sociedad española, el 2 de diciembre de 1994, fue aprobado el *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes* como marco de referencia para el ejercicio de las funciones encomendadas a las distintas administraciones competentes en este asunto, a la vez que es un cauce para la participación activa de la sociedad civil a favor de la integración de la población inmigrante.

Para el desarrollo de los objetivos previstos en el Plan se han creado los dos instrumentos siguientes:

- El *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*, cauce de consulta y mediación entre las Administraciones Públicas, las organizaciones sociales y las asociaciones de inmigrantes, que se constituyó en octubre de 1995. Tras las modificaciones adoptadas a finales de 1998 ha pasado a ser un órgano consultivo en materia de normas legales, planes y programas de ámbito estatal y modificación de las estructuras administrativas en la medida en que afecten a la integración social de los inmigrantes. El Foro está integrado por 10 representantes de las Administraciones Públicas y 20 de las asociaciones de inmigrantes y refugiados, de las organizaciones sindicales y empresariales, y de las ONG's del sector. En octubre de 1997, el plenario del Foro aprobó la realización del *Informe sobre la inmigración y el asilo en España*, en el que se analiza la situación del fenómeno migratorio, la política migratoria, la integración sociolaboral, la evolución del asilo, y se proponen una serie de medidas para la integración.
- El *Observatorio Permanente de la Inmigración* que es un instrumento para el análisis y seguimiento de los flujos inmigratorios y el estudio de su integración en el territorio nacional.

Programas de Integración y Promoción Sociolaboral

Las actuaciones a favor de los inmigrantes se han concretado en la participación en la realización de Programas de Integración y Promoción Sociolaboral destinados a este colectivo a veces en colaboración con organizaciones internacionales. Otro aspecto de las actuaciones ha sido el asesoramiento de organizaciones no gubernamentales en torno a la problemática de integración.

El presupuesto asignado en 1998 para el cumplimiento de estos programas ha sido de 500 millones de pesetas, beneficiándose del mismo entidades públicas, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, etc.

El contenido de los programas subvencionados versa principalmente sobre cuestiones como enseñanza de la lengua, información, asesoramiento y defensa jurídica, formación profesional, estudios e investigaciones, y

actividades inherentes al trabajo del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y del Observatorio Permanente de la Inmigración.

En relación a las actuaciones de la Unión Europea, la Iniciativa Comunitaria EMPLEO en su capítulo INTEGRA, tiene por objetivo la integración laboral de distintos colectivos de personas desfavorecidas entre las que se incluyen los inmigrantes.

Para la última convocatoria del presente periodo de programación (1998-2000), el Fondo Social Europeo apoya a nuestro país con 6.158 millones de pesetas para un volumen de proyectos cuyo coste alcanza los 9.354 millones de pesetas.

Gestión de empleo a los extranjeros

Siguiendo las pautas de la Proposición no de Ley, en materia de Extranjería, aprobada por el Congreso de los Diputados en abril de 1991, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales desarrolló durante 1998 una política inmigratoria dirigida a organizar y canalizar los flujos inmigratorios, aplicó medidas sancionadoras en los casos en que se vulnera la legalidad, y potenció la promoción e integración social de los inmigrantes.

El número de permisos de trabajo tramitados durante 1997 (último dato disponible) fue de 86.841. De ellos, 80.082 eran permisos para trabajo por cuenta ajena y 6.759 para trabajo por cuenta propia. Por sexos, predominan los varones sobre las mujeres. Por nacionalidades, los permisos corresponden principalmente a súbditos marroquíes (35.967), seguidos a mayor distancia por ciudadanos peruanos, dominicanos, chinos y filipinos.

El establecimiento de un «contingente anual» de trabajadores extranjeros permite racionalizar, de una manera ágil y eficaz, la tramitación de las ofertas de empleo que no se cubren en el mercado nacional de trabajo y, al mismo tiempo, evitar la contratación irregular, previniendo la situación de explotación de los trabajadores inmigrantes.

Por Acuerdo de Consejo de Ministros, de 13 de marzo de 1998, se fijó el contingente de autorizaciones para el empleo de ciudadanos extranjeros no comunitarios para 1998 en 28.000 ofertas dirigidas principalmente a los sectores de prestación de servicios personales y al de realización de tareas agrícolas y ganaderas de temporada.

Las solicitudes nominativas de migración laboral presentadas en base a las ofertas de empleo formuladas durante ese año ascendieron a 62.697, cifra que duplica el cupo establecido. El 44,6 por 100 de las mismas corresponde al servicio doméstico, el 33,3 por 100 al sector agrícola, el 14,7 por 100 a otros servicios y el 4,6 por 100 a la construcción. Por Comunidades Autónomas, fue Madrid con 16.885 solicitudes presentadas, seguida de Cataluña con 12.089 y de Andalucía con 10.517, las que absorbieron el mayor número de las ofertas.

Para 1999 el contingente aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros, de 23 de diciembre de 1998, quedó establecido en 30.000 autorizaciones.

Gestión de empleo en el exterior

Los actuales movimientos de emigración laboral española han perdido su carácter masivo y permanente, quedando reducidos a flujos temporales. Dentro de ellos, revisten especial relevancia las migraciones con motivo de las campañas agrícolas en Francia, o de hostelería y construcción en Suiza y la recogida de fruta en Bélgica.

Aparte de estos flujos, se producen otros, como el de marineros embarcados en buques de pabellón extranjero y los desplazamientos relacionados con la contratación de obras o montaje en otros países realizada por empresas españolas, con el comercio exterior, con la cooperación internacional y con el intercambio de productores o trabajadores en prácticas.

Ayudas para facilitar la libre circulación de jóvenes trabajadores

Estas ayudas tienen por objeto impulsar el desarrollo de acciones que permitan a jóvenes trabajadores el perfeccionamiento de sus conocimientos profesionales y lingüísticos, así como la adquisición de una experiencia laboral en el exterior, con vistas a posibilitar la libre circulación de trabajadores, mediante programas de intercambio. En 1998 se realizaron 17 proyectos con una participación de 312 jóvenes y un coste de 93,5 millones de pesetas.

Gestión de empleo interior

En España siguen teniendo lugar una serie importante de campañas agrícolas de temporada, que dan empleo a unas 300.000 personas al año, de las cuales aproximadamente 80.000 provienen de zonas distintas de donde se desarrolla la campaña correspondiente.

El objetivo principal de las actuaciones en materia de migraciones interiores es canalizar convenientemente el tráfico migratorio y organizar las campañas de temporada, en colaboración con los Agentes Sociales y la Administración Autonómica y Local, facilitando la movilidad geográfica al trabajador y su perfecta integración sociolaboral.

Durante 1998 se han venido desarrollando las campañas de temporada como en años precedentes, siendo las más importantes las de la fresa, aceituna, vendimia, patata, espárrago y fruta, siendo objeto de subvención el transporte colectivo o individual, el acondicionamiento de alojamientos, así como la atención sociojurídica y laboral, guarderías, reagrupación familiar, campañas organizativas y estudios sociolaborales. El número de trabajadores beneficiarios de estas actuaciones ha sido de 56.000 y el importe de las subvenciones se elevó a 184,5 millones de pesetas.

El 17 de diciembre de 1997 se estableció un Convenio Marco de Colaboración para la ordenación de las migraciones interiores, suscrito entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, ASAJA, COAG, FTT-UGT, FECAMPO y la FEMP. Este Convenio ha supuesto la creación de un importante instrumento de trabajo que tiene por objeto obtener una adecuada planificación de ordenación de las campañas de empleo temporal agrícola y la consiguiente mejora en las condiciones sociolaborales de los trabajadores migrantes. Para instrumentalizar el Convenio se han creado 26 Comisiones provinciales.

La igualdad de oportunidades de las mujeres, una realidad reciente

El reconocimiento de que las mujeres deben tener los mismos derechos y oportunidades que los hombres en todos los ámbitos sociales es una realidad reciente, que se ha ido conquistando a lo largo del siglo XX, en consonancia con los principios democráticos de justicia, libertad e igualdad. La lucha mantenida por las propias mujeres ha tenido una

gran importancia en la conquista de los derechos y oportunidades mencionadas.

En España, se ha realizado, desde el inicio de la era democrática en la que vivimos, un considerable esfuerzo para adaptar el ordenamiento jurídico al principio de no discriminación por razón de sexo. La Constitución de 1978 es el punto de referencia básico, en la reciente historia española, cuando se habla de igualdad de hombres y mujeres. Su artículo catorce establece el citado principio.

Con el propósito de desarrollarlo se crea, en 1983, el Instituto de la Mujer, cuya finalidad primordial consiste en la promoción y fomento de las condiciones que posibiliten la igualdad social de ambos sexos y la participación de la mujer en la vida política, cultural, económica y social (art. 2 de la Ley 16/1983).

Uno de los mecanismos de acción más importantes del Instituto de la Mujer son los Planes de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Hasta la fecha se han aprobado tres.

El *Primer Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (1988-1990)* fue aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 25 de septiembre de 1987. Contenía 120 actuaciones, agrupadas en las siguientes seis áreas: Familia y Protección Social, Educación y Cultura, Empleo y Relaciones Laborales, Salud, Cooperación Internacional y Asociaciones.

El Consejo de Ministros, reunido el día 15 de enero de 1993, aprobó el *Segundo Plan para la Igualdad de Oportunidades de la Mujer (1993-1995)*. Las 170 actuaciones que contenía estaban agrupadas en estas diez áreas:

- Aplicar y desarrollar la legislación igualitaria.
- Promover la participación equitativa de las mujeres en los procesos de elaboración y transmisión de conocimiento.
- Equilibrar cualitativa y cuantitativamente la participación de las mujeres en el mundo laboral.
- Difundir una imagen social de las mujeres ajustada a su realidad actual.
- Promover un reparto equitativo de las responsabilidades domésticas.
- Incrementar la participación social y política de las mujeres.
- Propiciar el acceso de las mujeres a puestos de decisión.

- Mejorar los aspectos sanitarios que afectan específicamente a las mujeres.
- Insertar socialmente a los colectivos de mujeres afectados por procesos de marginación.
- Integrar las políticas de igualdad en el marco internacional.

El Tercer Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres

El Consejo de Ministros, reunido el día 7 de marzo de 1997, aprobó el *Tercer Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (1997-2000)*. Partiendo de las mejoras y avances obtenidos con la puesta en marcha de los planes anteriores y gracias a la experiencia acumulada, junto a las recomendaciones de la Plataforma para la Acción de la Conferencia de Beijing (China) y el Cuarto Programa de Acción Comunitario de la Comisión Europea, se diseñó este tercer Plan. Por lo tanto, este Plan sólo puede entenderse, en toda su dimensión, como una parte integrante de las políticas económicas, sociales y estructurales en el nuevo contexto europeo y mundial, en el cual las mujeres representan una fuerza potencial que ha de jugar un protagonismo cada vez mayor en todos los ámbitos de la vida.

El nuevo Plan, actualmente vigente, presenta 192 actuaciones en las siguientes diez áreas de acción prioritaria:

Educación. La educación es la herramienta más eficaz para conseguir una profunda igualdad entre hombres y mujeres a largo plazo, ya que sólo a través del proceso educativo pueden modificarse los aspectos latentes que subyacen a los comportamientos discriminatorios: actitudes, valores y estereotipos. Con las 35 actuaciones del plan incluidas en este área, se pretenden conseguir los siguientes objetivos:

- Promover la igualdad de acceso de las mujeres a todos los procesos educativos.
- Desarrollar modelos educativos que favorezcan la igualdad.
- Promover la investigación relacionada con los estudios de las mujeres y del género.

- Promover la participación femenina en el ejercicio físico y la actividad deportiva.

Salud. El concepto de salud incluye no sólo el aspecto físico, sino también el emocional y social; queda determinado, por lo tanto, por el contexto sociológico, económico y psicológico, además de por las características biológicas. Con las 25 actuaciones previstas se pretenden alcanzar estos objetivos:

- Mejorar la salud de las mujeres a lo largo del ciclo biológico.
- Contribuir a la mejora de la salud sexual y reproductiva.
- Contribuir al bienestar físico y psíquico de las mujeres.
- Mejorar los problemas de salud relacionados con la actividad laboral y doméstica de las mujeres.

Economía y Empleo. En este caso, son 43 las actuaciones previstas para hacer realidad el cumplimiento de los objetivos formulados, con los que se pretende no sólo una mejora de la integración de las mujeres en el mundo laboral, sino también una revalorización de su participación en la vida económica. Los objetivos previstos son los siguientes:

- Promover el pleno acceso de las mujeres a los derechos sociales y económicos.
- Facilitar la incorporación de las mujeres al mundo laboral.
- Promover la actividad empresarial de las mujeres.
- Impulsar cambios y transformaciones estructurales que favorezcan la incorporación, permanencia y promoción de las mujeres en el mercado laboral.
- Conciliar la vida familiar y laboral de hombres y mujeres.

Poder y toma de decisiones. En nuestra sociedad, están teniendo lugar unos cambios estructurales considerables, originados por la creciente incorporación de las mujeres al mundo social, laboral y cultural, que no tienen un reflejo correlativo en el reparto de poder, en el acceso de las mujeres a puestos de alta responsabilidad. Con las cinco actuaciones incluidas en este área, se pretende alcanzar el único objetivo previsto, consistente en:

- Favorecer la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en la toma de decisiones. Para ello, se propone analizar los obstáculos que impiden al sexo femenino progresar en el orden jerárquico establecido dentro de los organigramas empresariales e institucionales y apoyar programas de formación de habilidades, así como iniciativas en las empresas.

Imagen y medios de comunicación. Los medios de comunicación constituyen un agente fundamental de socialización en el mundo que vivimos. A través de ellos se transmiten imágenes, estereotipos y actitudes que condicionan el comportamiento de uno y otro sexo. Se ha creído conveniente, en consecuencia, formular un conjunto de acciones positivas, cuya pretensión ha consistido en promover cambios en el ámbito de la comunicación, para que, a través de sus medios, especialmente audiovisuales, se transmita una imagen de la mujer cercana a la realidad social, en la que se respete la pluralidad y se superen los estereotipos sexuales tradicionales, mediante la presentación de los valores femeninos, como un patrimonio positivo y enriquecedor para el futuro de la sociedad.

Con la puesta en marcha de las ocho actuaciones incluidas en este área, se pretende alcanzar el único objetivo de la misma, consistente en:

- Fomentar una imagen equilibrada y no estereotipada de las mujeres en los medios de comunicación.

Medio ambiente. Por primera vez, se ha incluido en los Planes de Igualdad del Instituto de la Mujer un área referida exclusivamente al medio ambiente, debido a la acuciante preocupación por este tema en los últimos años, provocada por el progresivo agotamiento de los recursos, por la degradación de los sistemas naturales y por los peligros de las sustancias contaminantes.

En la tesitura de tener que hacer una defensa rigurosa y continuada del medio ambiente, no puede obviarse el papel a desempeñar por las mujeres, en cuanto consumidoras y productoras, así como en cuanto responsables y educadoras de las nuevas generaciones. En el Plan, se han incluido seis actuaciones con las que se persigue la consecución del único objetivo del área, consistente en:

- Fomentar la participación activa de las mujeres en los programas de medio ambiente.

Violencia. La violencia a la que se ven sometidas las mujeres incluye una serie de actos, como son las agresiones y los abusos sexuales, el acoso y la intimidación sexual en los centros de trabajo, la prostitución forzada y el tráfico de mujeres y niñas. Todas estas formas de violencia contribuyen a mantener a las mujeres en una situación de subordinación, que les impide disfrutar de una vida social en igualdad con los hombres.

Aunque en el área sanitaria del segundo Plan había un objetivo dedicado a los maltratos y agresiones sexuales, hasta este tercer Plan no se destina un área completa a combatir la violencia. Se han incluido 21 actuaciones, referidas a estos tres objetivos:

- Promover medidas integradas para prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres.
- Erradicar el acoso sexual en los centros de trabajo.
- Promover medidas tendentes a eliminar el tráfico de mujeres y niñas y la explotación de la prostitución.

Exclusión social. Aunque la feminización de la pobreza es un hecho suficientemente contrastado, sin embargo, no afecta de igual forma a todo el colectivo femenino. Existen grupos de mujeres a los que, debido a sus circunstancias personales, sociales y/o culturales, la pobreza afecta con mayor intensidad, sufren una situación de especial marginación, en la que estas circunstancias se suman a su condición de mujeres. Es el caso de las inmigrantes, de las mujeres que pertenecen a determinados grupos étnicos, como el gitano, de las prostitutas, de las drogadictas, de las que están infectadas por el virus del sida, de las reclusas, de las madres solteras y de las que no pueden compartir responsabilidades familiares, como son las madres de las familias monoparentales.

Con el propósito de mejorar la situación de todos los colectivos mencionados, se han incluido en el Plan nueve actuaciones concretas, agrupadas todas ellas en torno a este único objetivo:

- Combatir la feminización de la pobreza.

Mujeres rurales. En este caso, también por primera vez, un Plan de Igualdad del Instituto de la Mujer incluye un área dedicada exclusivamente a las mujeres rurales. La situación de las mujeres del medio rural ha cambiado de manera muy relevante en los últimos años, pero todavía se aprecian ciertas situaciones de discriminación. La eliminación de los obstáculos específicos que limitan el desarrollo de sus capacidades económicas y sociales posibilita que las mujeres participen de forma activa en la modernización del mundo rural. Ante la progresiva desagrarización, las mujeres pueden constituirse como una fuente esencial para la economía y la evolución de las formas de producción, siendo protagonistas de la renovación tecnológica y del establecimiento de empresas propias e innovadoras.

Con el fin de poder alcanzar el único objetivo previsto en el Plan, dentro de este área, se han incluido nueve actuaciones. El objetivo consiste en:

- Promover el desarrollo de las mujeres en el ámbito rural.

Cooperación. La puesta en marcha y desarrollo de un Plan de Igualdad sólo puede llevarse a cabo mediante la colaboración del mayor número de agentes posibles: diferentes Administraciones Públicas, ONG's y organismos comunitarios. El éxito de las medidas propuestas únicamente podrá garantizarse en el marco de la complementariedad de las acciones emprendidas por los organismos de igualdad de las Comunidades Autónomas, de los Ayuntamientos, de la Unión Europea, de Naciones Unidas y de otros países con los que España tiene un vínculo especial, como los de América Latina y los del Magreb. Al mismo tiempo, la colaboración que pueden prestar los movimientos y asociaciones de mujeres es imprescindible para llegar a hacer realidad las metas perseguidas.

En el Plan, se proponen 31 actuaciones, para poder conseguir los objetivos de este área, que son los siguientes:

- Promover la integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades en las políticas de las Administraciones Públicas e Instituciones.
- Fomentar la cooperación con las ONG's que trabajan en favor de la igualdad de oportunidades.

- Incrementar la participación española en los organismos comunitarios e internacionales.
- Fomentar la cooperación al desarrollo, prioritariamente en los países de América Latina y el Caribe y con otros países en vías de desarrollo, como los de la región del Magreb.

Aunque es pronto para hacer una valoración definitiva del Tercer Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, sí puede resaltarse el hecho de que, después de dos años de vigencia, su grado de cumplimiento es alto. A finales de 1998, ya se había puesto en marcha el 86,46 por 100 de las 192 actuaciones que contiene el Plan.

Un paso más a favor de la igualdad entre hombres y mujeres lo constituye la aprobación de la *Ley de Conciliación de la vida familiar y laboral*, cuyo objetivo es fomentar el reparto equilibrado de las responsabilidades, dentro y fuera del hogar, así como evitar que la maternidad sea un factor disuasorio a la hora de contratar mujeres.

Con esta Ley, el padre podrá disfrutar de diez semanas del periodo de descanso por maternidad, de forma simultánea o sucesiva se crea una nueva excedencia o reducción de jornada para el cuidado de mayores o enfermos, se equipara el sistema de protección de la maternidad biológica a la adoptiva, y se crea una nueva prestación para los embarazos de riesgo.

Algunos rasgos acerca de la juventud española

La población joven, es decir, la comprendida entre quince y veintinueve años, se estima en 9.171.100 jóvenes, casi la cuarta parte del total de la población española (23,27 por 100). Los varones son algo más numerosos que las mujeres. La distribución entre ambos géneros es el 50,1 por 100 de varones respecto al 49,9 por 100 de mujeres. Con el paso de los años, si persistieran las pautas demográficas conocidas, esta distribución se equilibraría y llegaría incluso a transformarse en sentido contrario.

La juventud española representa el 11,8 por 100 en el total de la población de la Unión Europea. La distribución de la población joven en la Unión Europea es bastante asimétrica. En cinco países viven cuatro de cada cinco jóvenes. El Reino Unido, Francia y España, suman el 42 por 100 del total de la juventud.

El reparto de la juventud en nuestro territorio también es asimétrico. Tres de cada cinco personas jóvenes residen en cuatro Comunidades: Andalucía (19,8 por 100), Cataluña (14,8 por 100) y Madrid (12,9 por 100) suman casi la mitad de la población joven (47,82 por 100).

Los análisis sociológicos sobre la juventud española muestran que se están produciendo transformaciones muy importantes, que se reflejan tanto en los modos de ser del joven, como en las maneras de incorporarse a los diferentes niveles de participación social.

Aparecen las personas jóvenes dedicadas al estudio en una proporción mayor y durante periodos más dilatados. Han desaparecido numerosas barreras que antes separaban y discriminaban a las mujeres respecto de los varones, sobre todo en el plano educativo y familiar.

Se pone de manifiesto que el altruismo sigue siendo un valor predominante en la moralidad juvenil. Pero, sobre todo, los últimos informes de juventud desmienten, con datos irrefutables, esos análisis que presentan una imagen de la juventud injusta y estereotipada. Por ejemplo, no es cierto que la juventud esté «instalada» en el hogar familiar ni «acomodada» en la dependencia económica de la familia.

La gente joven tiene que enfrentarse con un cúmulo de factores que prolongan su dependencia y está pagando por ello un elevado coste vital. Estos factores son los siguientes:

- Escasez de empleos.
- Insuficiencia de los salarios.
- Inseguridad económica vinculada a la inestabilidad laboral.
- Dificultad para adquirir una vivienda propia.

Actualmente, más de la mitad de la población joven menor de veinticinco años se dedica sólo al estudio. Sigue siendo elevado el número de jóvenes que dejan de estudiar a partir de los quince años. Concretamente, de cada cuatro personas jóvenes que dejan de estudiar hay una que lo hizo a esa edad.

Los jóvenes que tienen o tuvieron algún trabajo remunerado se distribuyen entre un 55 por 100 que consiguieron trabajos continuados, y otro 45 por 100 que sólo obtuvieron trabajos no continuados. Uno de cada dos jóvenes consiguió trabajar gracias a la mediación de familiares y amigos.

El 36 por 100 de los jóvenes con experiencia laboral ha dejado el trabajo. La mayoría de las bajas no son deseadas. En este sentido, el despido o el fin de un contrato temporal es el causante de una de cada dos bajas.

Para las mujeres trabajadoras, aunque en menor número que antes, el matrimonio y los hijos siguen siendo frecuente motivo de bajas voluntarias.

La mayoría de la población joven tiene más de veintiuna horas de libre disposición a la semana. Ese tiempo hay que considerarlo un promedio, porque varía mucho según la identidad y las circunstancias de cada quien.

Cada vez más, la casa está adquiriendo una nueva función. Va cediendo el protagonismo que tenía como espacio de encuentro y va ganando relevancia como el lugar donde se adquiere, procesa y consume información; tanto recurriendo a los medios audiovisuales, como a los equipamientos informáticos.

La reducción en el número de gente joven que vive en pareja se ha producido, sobre todo, entre quienes cumplieron veinticinco o más años. Entre veinticinco y veintinueve años, por cada cinco mujeres emparejadas sólo hay tres hombres con pareja.

Siguiendo la pauta tradicional, las mujeres son madres a una edad más temprana de la que son padres los hombres. En consecuencia, el número de madres entre la juventud (15 por 100) dobla al de padres (7 por 100).

Desde el año 1989 hacia acá, la juventud está perdiendo de su propia autoimagen el rasgo de «independientes». De forma bastante coherente con esa variación, va generalizándose más la imagen de «conformistas» y «tolerantes».

El Instituto de la Juventud

El Instituto de la Juventud, como Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, tiene encomendados los fines y funciones de: promover la comunicación cultural entre la juventud de España; fomentar el asociacionismo juvenil y su participación en movimientos asociativos internacionales; desarrollar y coordinar un sistema de información y documentación de la juventud; fomentar las relaciones y la cooperación internacional en materia de juventud; en general,

llevar a cabo las políticas del Departamento respecto de la juventud, en colaboración con los Departamentos ministeriales y las Administraciones Públicas cuyas actividades inciden sobre este sector de la población; desarrollar la cooperación con las Comunidades Autónomas en materia de juventud; fomentar la movilidad juvenil y el intercambio de jóvenes a nivel nacional e internacional; elaborar y difundir encuestas, estudios e informes sobre la población juvenil nacional y extranjera; prestar cualesquiera otros servicios adecuados para el cumplimiento de estos fines.

Al mismo tiempo, en lo que afecta a las políticas de juventud, está adscrita al Instituto de la Juventud la *Comisión Interministerial para la Juventud y la Infancia*, y mantiene las relaciones institucionales con el *Consejo de la Juventud de España*.

La mayor parte de las acciones y medidas que es necesario poner en práctica para dar cumplimiento a las grandes líneas de acción y objetivos enunciados (especialmente en materia de formación, empleo, vivienda, salud, etc.) rebasan ampliamente las competencias específicas del Organismo. Por este motivo, el Instituto de la Juventud, además de sus actividades específicas, ha de propiciar una política de colaboración interinstitucional, con las diferentes Administraciones públicas que inciden sobre el sector juventud (Departamentos ministeriales, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales), con entidades privadas y con los propios jóvenes a través de sus organizaciones y asociaciones más representativas de ámbito estatal.

En este sentido, desde la década de los ochenta se han venido adoptando diversas medidas, expresión de una voluntad de potenciar y favorecer una política eficaz de promoción de las personas jóvenes, creando cauces de participación e instrumentos institucionales precisos para promover políticas de juventud coordinadas y consensuadas.

La Ley 18/1983 desarrolla el mandato del artículo 48 de la Constitución sobre la promoción de «las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural», creando el Consejo de la Juventud de España como entidad de derecho público que ofrece un cauce de libre adhesión a las asociaciones juveniles y entidades prestadoras de servicios a la juventud. En 1985, se crea la Comisión Interministerial de la Juventud (modificada en 1988 para que se ocupe también de la infancia) que, adscrita al Ministerio de Tra-

bajo y Asuntos Sociales, es el órgano específico de elaboración y propuesta al Gobierno de programas de política de juventud y de coordinación de actuaciones relacionadas con este sector de la población. En la Comisión están representados todos los Departamentos ministeriales de la Administración General del Estado.

Como expresión de esta necesaria coordinación de las diversas actuaciones públicas en favor de los y las jóvenes, en la década de los noventa se desarrollaron el *Plan Integral de Juventud* (1989-1993), con más de doscientas acciones realizadas por todos los Ministerios, y el *Plan de Juventud 1994-1997*, que han sido muestra de una ejemplar colaboración de diversos Centros Directivos de la Administración, de los organismos de juventud de las Comunidades Autónomas y del Consejo de la Juventud de España.

En 1999, se ha procedido a la elaboración del tercer proyecto de esta envergadura a nivel nacional: el *Plan de Acción en Materia de Juventud 2000-2003*.

Objetivos y actuaciones en materia de juventud

La actuación del Instituto de la Juventud se enmarca en los cuatro objetivos siguientes:

1. Desarrollo y coordinación de la colaboración institucional en materia de juventud: «Plan de Acción en Materia de Juventud 2000-2003».

Se pretende impulsar, coordinar y desarrollar, en su caso, las acciones de colaboración que el Instituto de la Juventud ha de propiciar para una ejecución eficaz del Plan de Acción en Materia de Juventud (2000-2003), sobre todo en aquellas materias que afectando de modo muy significativo a los jóvenes (formación, empleo, vivienda, prevención en materia de salud, etc.) rebasan las competencias y posibilidades del Organismo.

La mayor parte de las actividades, acciones y medidas serían inviables si el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y más concretamente el Instituto de la Juventud, no contasen con la colaboración interministerial adecuada, y la cooperación de las Comunidades Autó-

nomas y Corporaciones Locales, así como del Consejo de la Juventud de España, de las Organizaciones y Asociaciones Juveniles y de otras instituciones públicas y privadas.

Esta colaboración se llevará a cabo prioritariamente a través de la Comisión Interministerial para la Juventud y la Infancia, que es el principal instrumento para la colaboración, desarrollo y evaluación del citado Plan.

Además, el Instituto de la Juventud propiciará convenios de colaboración con diferentes organismos y entidades públicas y privadas que estén interesadas en desarrollar programas y actividades dirigidas al cumplimiento de los grandes objetivos del Plan:

- Favorecer las condiciones que posibiliten la autonomía, emancipación y bienestar de los jóvenes, mediante la propuesta de medidas de inserción laboral y de acceso a la vivienda, así como a través de programas de educación para la salud y de alternativas saludables de ocio y tiempo libre.
- Fomentar entre la juventud los valores de solidaridad y tolerancia, mediante la propuesta de medidas de apoyo a colectivos desfavorecidos, de prevención del racismo y la violencia, de voluntariado, de cooperación con pueblos y culturas diversas, y de cualquier otra que favorezca su participación activa en la sociedad.

2. Fomento de la cooperación internacional en materia de juventud.

Una de las funciones que ha de realizar el Instituto de la Juventud, dentro de sus competencias actuales, es la de representar al Gobierno español en materia de juventud en todos aquellos foros y organismos internacionales de los que es miembro nuestro país. En este mismo sentido, el Instituto de la Juventud desempeña la representación gubernamental en el establecimiento y desarrollo de programas de cooperación bilateral referidos a la juventud con todos los países con los que España mantiene Convenios y Acuerdos de cooperación, prioritariamente con los países de Europa, América Latina y Cuenca del Mediterráneo.

Mediante esta representación y participación del Instituto de la Juventud se posibilita y coordina la participación de las restantes administraciones (especialmente las Comunidades Autónomas) y del

movimiento asociativo juvenil en programas y actividades de ámbito internacional en materia de juventud.

La finalidad última que preside todas estas acciones y actividades que integran esta línea de trabajo es la de fomentar y posibilitar cada vez más el conocimiento, la comprensión, el respeto y la cooperación entre los jóvenes españoles y los de otros países, como medio para contribuir al acercamiento de los pueblos y al logro de la paz internacional.

Los Programas europeos, La Juventud con Europa y Servicio Voluntario Europeo para Jóvenes, el Servicio Voluntario Internacional, el Carnet Joven Europeo y otros carnets para jóvenes, la Red Europea de Centros de Información Juvenil, la Federación Internacional de Albergues Juveniles, las redes de promoción cultural juvenil, etc. son algunos de los exponentes de estas líneas de actuación.

3. Promoción del voluntariado y del asociacionismo juvenil de ámbito estatal.

La participación de la juventud encuentra uno de sus instrumentos más idóneos en las asociaciones que constituyen los propios jóvenes, libre y democráticamente, que representan y canalizan las demandas e intereses que afectan específicamente a este sector de la población.

Por ello, mediante este objetivo se contribuye al desarrollo y consolidación del movimiento asociativo juvenil de ámbito estatal y a las acciones promovidas por jóvenes voluntarios, como cauce de participación social de los jóvenes, y se da cumplimiento a uno de los fines explícitamente encomendados al Instituto de la Juventud desde su creación. Con este mismo fin se colabora con el Consejo de la Juventud de España.

Las acciones y medidas más importantes que constituyen el contenido de este objetivo son las siguientes:

- Apoyo económico a las asociaciones juveniles y entidades de ámbito estatal prestadoras de servicios a la juventud, mediante subvenciones destinadas a financiar programas protagonizados y/o dirigidos a los jóvenes, con prioridad a aquellos programas centrados en los problemas más importantes (empleo, vivienda, salud, inserción social, etc.) que afectan a los jóvenes más desfavorecidos y a programas que propician el voluntariado joven.

- Actividades de colaboración con el Consejo de la Juventud de España en aquellas materias que son de interés para ambos organismos y, en definitiva, para las asociaciones juveniles y para los jóvenes en general.
 - Realización de cursos y actividades especialmente dirigidos a la formación de responsables y «cuadros» de las asociaciones juveniles, en aquellas materias de carácter técnico que son necesarias para el funcionamiento y la gestión eficaz de las asociaciones juveniles.
 - Apoyo económico a los representantes de las asociaciones juveniles de ámbito estatal para posibilitar su participación en foros y actividades internacionales en los que se traten temas de interés para los jóvenes españoles.
 - Apoyo económico a revistas y publicaciones de las asociaciones juveniles de ámbito estatal.
 - Información y asesoramiento técnico y jurídico a las asociaciones juveniles de ámbito estatal.
4. Prestación de servicios a la juventud en materia de estudios, información, formación y promoción cultural.

El contenido de este objetivo se configura en torno al siguiente tipo de actividades:

- Realización de estudios e informes de carácter general y monográficos sobre la juventud española y sus principales problemas; así como elaboración de publicaciones sobre temas de juventud.
- Coordinación de la Red Estatal de Centros de Información Juvenil, integrada por unos 2.500 centros, oficinas y puntos de información juvenil de ámbito autonómico y local, y desarrollo de una política informativa dirigida a los jóvenes, con prioridad a los grupos de jóvenes más desfavorecidos y peor informados.
- Programas anuales de cursos, seminarios y jornadas dirigidas a la formación de «cuadros» jóvenes, y programas de actividades culturales, en colaboración con las Comunidades Autónomas.
- Programa anual de Turismo Social dirigido a jóvenes desfavorecidos

- El INJUVE cuenta también con un Centro de Recursos y Actividades para la Formación y la Información Juvenil, y para el encuentro e intercambio de jóvenes, el Centro Eurolatinoamericano de Juventud (CEULAJ), ubicado en la localidad malagueña de Mollina.

La población infantil

El Censo de población de 1991 indica que en España hay casi 38,9 millones de habitantes; de ellos, algo más de 7,5 son menores de quince años; exactamente 7.527.624, de los que el 48,6 por 100 son niñas y el 51,4 niños.

Nacen más varones, con lo que el colectivo de niños menores de un año es más numeroso que el de niñas y la situación se mantiene con escasas variaciones en todas las edades. De hecho, hay del orden de 311.000 más varones que mujeres con menos de quince años.

La pirámide de población es, al igual que en otros países desarrollados, de tipo invertida. Ello quiere decir que, por edades, el colectivo más numeroso es el de los mayores, los de catorce años, que superan los 660.000 y que este número se va reduciendo a medida que decrece la edad; de hecho el número de niños menores de un año no llega a 400.000.

El conjunto de la población española y la población infantil han seguido una evolución desigual en el tiempo. En efecto, así como la población total, la población adulta –entendiendo por tal, la que tiene edades comprendidas entre los quince y los sesenta y cuatro años– y la población de sesenta y cinco y más años han crecido de forma continua, el número de menores de quince años alcanzó un máximo en 1981, 9,7 millones, disminuyendo en los diez años siguientes en más de dos millones de personas. Se prevé que para el año 2000 los menores de quince años serán poco más de seis millones.

Esta desigual evolución, que sigue el perfil de lo acaecido en otros países –y que obedece a la combinación de una favorable evolución de la mortalidad y al descenso de la natalidad–, ha provocado la disminución de los principales indicadores de estructura demográfica, reflejando un envejecimiento de la población.

En primer lugar, los menores de quince años han pasado, de ser algo más de un tercio de la población a principios de siglo, a no alcanzar el 20 por 100 en 1991.

Otro indicador, utilizado como expresivo de la tasa de dependencia de la población infantil, es su relación con la población adulta. Pues bien, este indicador que reflejaba la existencia de un menor de quince años por cada dos adultos a principios de siglo, hoy es algo inferior a uno de cada tres. Finalmente, si en 1900 había 6,4 menores de quince años por cada persona de sesenta y cinco o más años, hoy, la cifra es de 1,4.

Si se comparan estos datos con los correspondientes a la media europea, se observa que las proporciones de menores de quince años en España son superiores, si bien los índices de natalidad actuales en nuestro país parecen indicar un rápido acercamiento a la media comunitaria.

La atención a la familia y a la infancia en dificultad social

Al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales le corresponden, entre otras funciones, la elaboración, la coordinación y el seguimiento de los programas de actuación en materia de protección y promoción del menor y de la familia y de la prevención de las situaciones de dificultad social de estos colectivos, así como el análisis y seguimiento de la aplicación de la legislación relativa a la protección y promoción del menor y la familia.

El desarrollo de estas competencias se hace siguiendo los criterios y propuestas de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de la Infancia que España tiene ratificada y que compromete a los poderes públicos con la protección a la infancia y les insta a asegurar los recursos suficientes para su atención, así como la promoción de sus derechos.

Desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se impulsan las siguientes actuaciones:

- La cooperación interministerial y con las Comunidades Autónomas, con el propósito de mejorar el Sistema de Atención a la Infancia en dificultad social, a partir de las directrices de la Ley

Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil, y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y a partir de las Leyes de Infancia promulgadas por las Comunidades Autónomas. En el marco de este Sistema, existe un procedimiento coordinado con las Comunidades Autónomas para la tramitación de las adopciones internacionales, conforme con lo establecido en el Convenio sobre Adopción Internacional de la Conferencia de La Haya. Asimismo, se han firmado con varios países Protocolos de cooperación bilateral en esta materia.

- La cooperación interministerial y con las Comunidades Autónomas en el desarrollo de la Ley Orgánica 4/1992, sobre Reforma de la Ley Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores, y en la preparación del Proyecto de Ley Orgánica de Responsabilidad Penal de los Menores que se encuentra en trámite parlamentario.
- A través de ayudas y subvenciones se impulsa el desarrollo de diversos programas de apoyo a las familias en dificultad social, de prevención y atención del maltrato infantil, de prevención y erradicación del trabajo infantil, de acogida de menores en situación de dificultad, de promoción del asociacionismo familiar, etc.
- La cooperación con la Plataforma de Organizaciones de Infancia en actividades de protección y promoción de los derechos de la infancia.
- Las relaciones con los organismos internacionales (Naciones Unidas, Unión Europea, Consejo de Europa) para el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos que se adopten en materia de infancia y familia. En el mes de abril de 1999 se entregó al Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas el II Informe de España sobre la aplicación de la Convención.
- *Plan Integral de Apoyo a la Familia.* El Consejo de Ministros, en su reunión del día 20 de noviembre de 1998, acordó la creación de una Comisión Técnica Interministerial que está elaborando un Plan Integral de Apoyo a la Familia cuyos objetivos son: incrementar la calidad de vida de las familias, fomentar la solidaridad intergeneracional y prestar apoyo a las familias en situación de riesgo social y otras situaciones especiales.

- Creación del *Observatorio de la Infancia*. Por Acuerdo de Consejo de Ministros, de 12 de marzo de 1999, se ha creado el Observatorio de la Infancia, como grupo de trabajo cuyo objetivo es la «construcción de un sistema de información con capacidad para conocer el bienestar y calidad de vida de la población infantil y las políticas públicas que afectan a la infancia».