

# EL GASTO PUBLICO EN SERVICIOS SOCIALES EN LA COMUNIDAD AUTONOMA VASCA EN EL EJERCICIO 1994

*El presente artículo es un resumen del estudio del mismo título realizado por el Centro de Documentación y Estudios SUS por encargo del Departamento de Trabajo, Justicia, Economía y Seguridad Social del Gobierno Vasco.*

*El trabajo recoge de forma sistemática las cifras de gasto público corriente en servicios sociales correspondientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio 1994. Resulta destacable, como conclusión principal del análisis de estas estadísticas, la enorme heterogeneidad del gasto en cuanto a su cuantía, financiación y destino en los tres territorios históricos.*

## 1. INTRODUCCION

El principal objetivo de este estudio es el de determinar el esfuerzo económico que la sociedad vasca, a través de las administraciones públicas, está realizando en los diversos sectores relacionados con los servicios sociales.

Estas estadísticas deben aportar una visión ordenada y sistemática del gasto público corriente en servicios sociales, permitiendo detectar los posibles desequilibrios y problemas desde las tres perspectivas en las que se desarrolla el

trabajo: la espacial, la de los organismos públicos que financian el gasto, y la de los sectores de población receptores del mismo.

Si bien esta información estadística puede resultar interesante para toda la sociedad en su conjunto, no cabe duda de que lo es, especialmente, para los profesionales del área de los servicios sociales.

La ordenación de esta información de carácter económico se ha realizado según estos criterios:

- Origen de los recursos: instituciones públicas que intervienen en la financiación.
- Destino: sectores de población y programas a los que se dirigen estos recursos.
- Distribución espacial: territorios históricos y municipios de residencia de los beneficiarios de las prestaciones, programas y servicios.

La información económica disponible se ha ordenado sectorialmente y por programas, de acuerdo con el destino último del gasto, con independencia de cualquier otra consideración contable.

En este sentido, es preciso señalar que la delimitación del campo de los servicios

sociales se ha realizado tomando básicamente como referencia el conjunto de actuaciones de los Departamentos de Bienestar Social de las tres Diputaciones Forales que, a pesar de estar organizados administrativamente de manera diferente, financian en lo fundamental el mismo abanico de actuaciones, por mucho que lo hagan con muy diferentes grados de intensidad.

## 2. PRINCIPALES MAGNITUDES

El gasto público corriente en servicios sociales en la Comunidad Autónoma Vasca, en el ejercicio de 1994, ascendió a un total de 53.293 millones de pesetas.

Para tener una idea aproximada de la magnitud del total del gasto corriente, no existe otra alternativa que relativizarla. Así, Los cincuenta y tres mil millones de pesetas, en relación con el conjunto de habitantes de la Comunidad, se traducen en un gasto anual per cápita de 25.329 pesetas. Es decir, cada habitante de la Comunidad Autónoma, aporta mensualmente unas 2.100 pesetas a la financiación de este área.

Cuadro 1.

### Gasto público corriente en servicios sociales

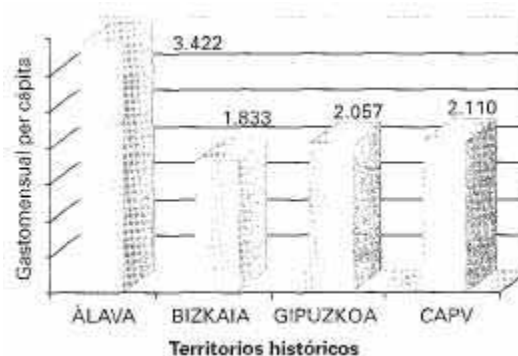
	Habitantes censo 1991	Gasto 1994 (Miles de Ptas.)	Ptas. per cápita
ÁLAVA .....	272.447	11.188.630	41.067
BIZKAIA.....	1.155.106	25.406.437	21.995
GIPUZKOA	676.488	16.698.454	24.684
CAPV.....	2.104.041	53.293.521	25.329

Resulta reseñable a este respecto el comportamiento del territorio histórico de Alava, en el que el gasto per cápita supera las 41.000 pesetas anuales, es decir unas 3.400 pesetas mensuales por habitante.

Respecto al destino del gasto público por sectores, conviene destacar que más de la mitad del gasto corriente realizado en el área de los servicios sociales se destina a dos sectores de población: la tercera edad —un 30,08 por cien—, y las minusválías —un 23,59 por cien—. Aparecen a continuación, con porcentajes significativamente inferiores, el sector denominado Marginación y Pobreza (16,02 por 100), el sector Conjunto de Población (15,55 por 100), el de Infancia y Juventud (8,47 por 100), y el de Drogodependencias (4,88 por

100). Se consigna por último, con un porcentaje de participación extremadamente inferior, el sector Mujer, que supone un 1,41 por 100 del total del gasto.

Gráfico 1. Gasto público corriente en servicios sociales



Cuadro 2.  
El gasto público corriente en servicios sociales: destino sectorial

	Miles de ptas.	% Verticales
Tercera Edad ...	16.029.590	30,08
Minusválías .....	12.571.410	23,59
Infancia y Juventud .....	4.511.822	8,47
Mujer.....	753.132	1,41
Marginación y Pobreza .....	8.535.804	16,02
Drogodependencias	2.602.300	4,88
Conjunto de Población .....	8.289.463	15,55
TOTAL .....	53.293.521	100,00

Por otro lado, considerando simultáneamente las fuentes de financiación y los sectores de población atendidos, se ha elaborado un cuadro origen-destino del gasto público en servicios sociales en la Comunidad Autónoma Vasca (ver cuadro 3).

Los ayuntamientos y las diputaciones distribuyen en mayor o menor grado sus gastos entre todos los sectores de población considerados. En cambio, el Gobierno Vasco y las entidades englobadas en el epígrafe Otros Organismos muestran un elevado grado de especialización en Marginación y Pobreza, el primero, y en Drogodependencias y Minusválías, el segundo.

En cuanto a la distribución territorial del gasto, cabe señalar que casi la mitad de estos cincuenta y tres mil millones, el 47,67 por 100, se gastan en el Territorio

**Cuadro 3.**  
**El gasto público en servicios sociales por sectores y fuentes de financiación**

	<i>3<sup>a</sup> Edad</i>	<i>Minusv.</i>	<i>Inf. y Juventud</i>	<i>Mujer</i>	<i>Marg. y Pobreza</i>	<i>Drogod.</i>	<i>Conj. Pob.</i>	<i>Total</i>
<i>Ayuntamientos</i> .....	3.453.961	178.127	1.320.773	215.288	663.638	351.834	3.325.598	9.509.219
<i>Diputación</i> .....	12.568.654	11.562.49	2.972.578	530.344	658.474	126.712	4.771.840	33.191.096
<i>Dpto. Trabajo</i>	6.975	45.750	218.471	7.500	7.213.692	590.019	192.025	8.274.432
<i>Otros Org</i> .....		785.038				1.533.736		2.318.774
<i>Total</i> .....	16.029.590	12.571.409	4.511.822	753.132	8.535.804	2.602.301	8.289.463	53.293.521

Histórico de Bizkaia, el 31,33 por 100 en Gipuzkoa y el resto, el 20,99 por 100, en el tercer Territorio Histórico, Alava.

El gasto per cápita resulta sin embargo un indicador más significativo de la actual distribución territorial del gasto. Ese indicador vuelve a señalar, como en los años 90 y 92, la existencia de dos realidades diferentes en el seno de la Comunidad Autónoma Vasca: la de Bizkaia y Gipuzkoa, por un lado, y la de Alava, donde el gasto relativo es significativamente mayor, por el otro.

**Cuadro 4.**  
**Distribución territorial del gasto en servicios sociales**

	<i>Miles de Ptas.</i>	<i>Ptas. per cápita</i>	<i>% Verticales</i>
<i>Alava</i> .....	11.188.630	41.067	20,99
<i>Bizkaia</i> .....	25.406.437	21.995	47,67
<i>Gipuzkoa</i> ...	16.698.454	24.684	31,33
<b>TOTAL</b>	<b>53.293.521</b>	<b>25.329</b>	<b>100,00</b>

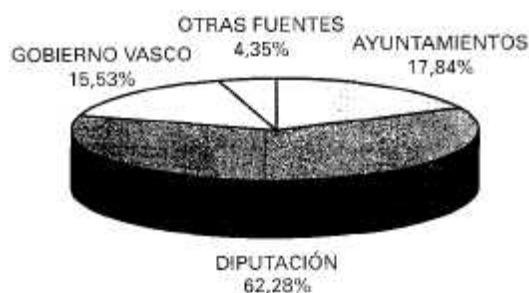
**Cuadro 5. El gasto en servicios sociales por comarcas**

<i>Comarca</i>	<i>Población</i>	<i>Gasto (miles de ptas.)</i>	<i>Gasto (Ptas. per cápita)</i>
ALTO DEBA .....	65.109	1.458.446	22.400
ARRATIA-NERBION .....	23.939	390.304	16.304
BAJO BIDASOA .....	66.800	1.493.744	22.361
BAJO DEBA .....	59.936	1.289.677	21.518
CANTABRICA ALAVESA .....	34.133	1.079.968	31.640
DONOSTIA-SAN SEBASTIAN .....	309.926	8.430.997	27.203
DURANGESADO .....	87.996	1.603.311	18.220
ENCARTACIONES .....	29.680	659.554	22.222
ESTRIB. DEL GORBEA .....	5.301	130.232	24.567
GERNIKA-BERMEO.....	45.240	872.748	19.292
GOIERRI .....	66.577	1.423.147	21.376
GRAN BILBAO .....	899.010	20.531.831	22.838
LLANADA ALAVESA .....	216.023	9.204.270	42.608
MARQUINA-ONDARROA .....	33.759	696.844	20.642
MONTAÑA ALAVESA .....	3.199	115.321	36.049
PLENCIA-MUNGUIA .....	35.482	651.844	18.371
RIOJA ALAVESA.....	9.384	508.919	54.233
TOLOSA .....	44.996	1.263.990	28.091
UROLA COSTA .....	63.162	1.338.454	21.191
VALLES ALAVESES .....	3.873	149.921	38.709
<b>TOTAL</b> .....	<b>2.103.525</b>	<b>53.293.521</b>	<b>25.335</b>

Las diferencias son también significativas a nivel comarcal. Así, mientras que en la comarca de Arratia-Nerbion el gasto per cápita alcanza su cota comarcal más baja con 16.304 ptas. per cápita, en la Rioja Alavesa se realiza un gasto per cápita de 54.233 ptas., una diferencia relativa abismal, extremadamente significativa de las diferencias espaciales existentes.

### 3. LAS FUENTES DE FINANCIACION

**Gráfico 2.**  
Estructura financiera del gasto en servicios sociales



La estructura financiera del gasto corriente en el área de los servicios sociales

para el conjunto de la C.A.V. es la siguiente: las diputaciones financian el 62,28% del mismo, los ayuntamientos el 17,84%, el Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco el 15,53%, y el restante 4,35% es financiado por otros organismos públicos.

Tal y como sucedía en el ejercicio 1992, las diferencias entre Alava y los otros dos territorios tienen su origen, de forma prácticamente exclusiva, en el mayor gasto per cápita de los ayuntamientos y de la Diputación Foral de aquel territorio. El gasto anual por habitante realizado por los ayuntamientos alaveses es —estamos hablando, como se sabe, prácticamente de Vitoria-Gasteiz y hay que tener en cuenta lo expuesto en el último párrafo del epígrafe 1.3—tres veces mayor que el realizado por las administraciones locales de los otros dos territorios.

#### 3.1. Las Diputaciones Forales

Las Diputaciones Forales son las instituciones públicas que, cuantitativamente hablando, mayor esfuerzo realizan en la financiación de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma Vasca: destinan a este respecto cerca 33.200 millones de pesetas, más de 15.700 pesetas por habi-

**Cuadro 6.**  
Gasto público corriente en servicios sociales en la Comunidad Autónoma Vasca en 1994 por fuente de financiación (miles de pesetas)

	Ayuntamientos	Diputación	Gobierno Vasco	Otras fuentes	Total
ALAVA .....	3.148.527	6.926.231	791.952	321.920	11.188.630
BIZKAIA .....	3.795.009	15.540.057	5.040.750	1.030.621	25.406.437
GIPUZKOA .....	2.565.683	10.724.808	2.441.730	966.233	16.698.454
CAPV .....	9.509.219	33.191.096	8.274.432	2.318.774	53.293.521

**Cuadro 7.**  
Las fuentes de financiación, diferencias territoriales

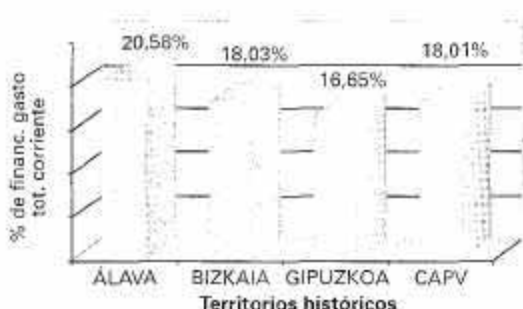
	Pesetas per cápita				Porcentajes verticales			
	Alava	Biz.	Gip.	CAPV	Alava	Biz.	Gip.	CAPV
Ayuntamientos .....	11.556	3.285	3.793	4.520	28,14	14,94	15,36	17,84
Diputaciones .....	25.422	13.453	15.854	15.775	61,90	61,17	64,23	62,28
Gobierno Vasco .....	2.907	4.364	3.609	3.933	7,08	19,84	14,62	15,53
Otros Organismos .....	1.182	892	1.428	1.102	2,88	4,06	5,79	4,35
TOTAL .....	41.067	21.995	24.684	25.329	100,00	100,00	100,00	100,00

tante y año, es decir el 62,28% del total del gasto realizado.

No cabe duda de que se trata de un esfuerzo importante, no sólo en términos absolutos, sino también en términos relativos. En relación al gasto corriente total de estas instituciones, descontadas las transferencias al Estado y al Gobierno Vasco, el montante destinado a servicios sociales representa el 18,01 por cien del total de su gasto; en otras palabras, las Diputaciones destinan al área de los servicios sociales el 18,01 por cien de los servicios que gestiona. Merece la pena reseñar que en los dos últimos años este porcentaje se ha incrementado, ya que en 1992 las Diputaciones Forales dedicaron el 16,85 por cien del gasto corriente total a la financiación de los servicios sociales.

En cuanto a las diferencias existentes entre las tres Diputaciones Forales, es destacable el esfuerzo realizado por la alavesa, que destina a la financiación de los servicios sociales más del 20% de sus recursos económicos.

Gráfico 3.  
Porcentajes de gasto en servicios sociales respecto al gasto corriente de las diputaciones forales



En cuanto a la distribución sectorial del gasto total de las tres Diputaciones Forales, se observa que casi las tres cuartas partes del gasto de las Diputaciones se destinan a mejorar las condiciones de vida de dos colectivos que se podrían calificar como «tradicionales», el integrado por personas con minusvalía, 34,84 por 100, y el de la Tercera Edad, 37,87 por 100.

Las cantidades dirigidas a los sectores Conjunto de Población, 14,38 por 100, e Infancia y juventud, 8,96 por 100, se consignan a continuación, aunque a gran distancia de los dos anteriores. Por último quedarían, con porcentajes ya residuales de asignación de gasto, los sectores Marginación y Pobreza (1,98 por 100) —se ha de tener presente que el personal contratado del PLP se incluye dentro de los Servicios Sociales de Base y, concretamente, en el sector Conjunto de Población—, Mujer (1,6 por 100), y Drogodependencias (0,38 por 100).

Las diferencias entre unas y otras diputaciones, continuamos refiriéndonos a pesetas per cápita, se acentúan en algunos casos cuando se desagregan las cifras totales por sectores, tal y como se puede observar en el cuadro que aparece a continuación, integrado por dos tipos de variables: pesetas per cápita y números índices elaborados tomando como base el gasto per cápita menor.

Tal y como sucedía en el ejercicio de 1992, se observan en éste no sólo niveles de gasto distintos, sino también estructuras de gasto relativamente diferentes. Si bien las tres Diputaciones coinciden a la hora de priorizar la atención en los sectores de Tercera Edad y Minusvalías, no lo realizan ni en el mismo orden ni con la

Cuadro 8. Distribución del gasto de las diputaciones por sectores

	Pesetas per cápita				Números índice (menor gasto = 100)		
	Alava	Biz.	Gip.	Total	Alava	Biz.	Gip.
Tercera Edad .....	11.209	4.531	6.328	5.974	247	100	140
Minusvalías .....	7.514	5.011	5.509	5.495	150	110	105
Infancia y Juventud .....	1.330	1.469	1.351	1.413	100	100	548
Mujer.....	71	391	88 256	252	635	100	124
Marginación y Pobreza .....	1.068	168 81	6 2.315	313 60	1.914	1.443	152
Drogodependencias .....	107	1.803		2.268	229	100	100
Conjunto de Población .....	4.123						128
TOTAL .....	25.422	13.453	15.854	15.775	189	100	118

misma intensidad. En este sentido, resulta reseñable la gran diferencia relativa existente en la intervención de la Diputación Foral alavesa en el sector de la Tercera Edad, que sobrepasa las once mil pesetas per cápita.

En cuanto a los sectores que menor financiación reciben por parte de los entes forales, cabe destacar las grandes diferencias relativas que se dan en los sectores de Mujer, Marginación y Pobreza, y Minusvalías. En el primero de ellos destaca la financiación realizada por la Diputación de Bizkaia, que sobrepasa las trescientas pesetas per cápita. Es en los sectores de Marginación y pobreza y Drogodependencias donde se observan las mayores diferencias relativas. En éstos, la institución foral alavesa realiza un esfuerzo marcadamente mayor.

### 3.2. Los Ayuntamientos

En el ejercicio de 1994 el conjunto de ayuntamientos de la Comunidad Autónoma Vasca gastó 9.509 millones de pesetas en el mantenimiento de los servicios sociales, 4.500 pesetas por habitante y año.

Su aportación es sensiblemente inferior a la de las Diputaciones Forales (15.775 ptas. per cápita), pero mayor que la del Departamento de Economía, Hacienda, Justicia y Trabajo del Gobierno Vasco (3.933 ptas. per cápita) y la de los restantes entes públicos que financian el sector (1.102 ptas. per cápita).

Desde otra perspectiva, que quizá explica mejor el esfuerzo institucional realizado, se aprecia que en 1994 los ayuntamientos de la Comunidad destinaron por término medio al mantenimiento de este tipo de servicios el 7,74 por 100 del gasto total corriente; lo cual supone

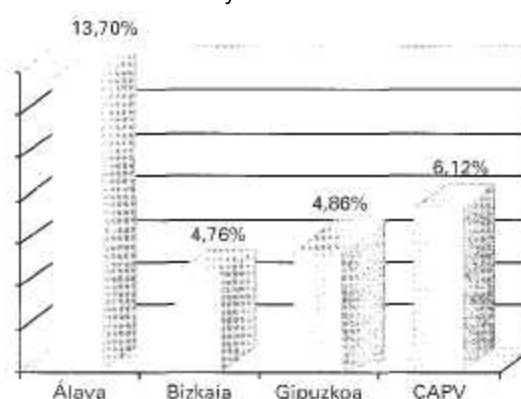
un incremento sustancial en la participación de las administraciones locales en la financiación del gasto en Servicios Sociales, que en 1992 ascendía al 5,2%. Este incremento queda explicado en parte por razones metodológicas derivadas de la ampliación del ámbito del trabajo.

En el cuadro 16 se observa que existen diferencias significativas en cuanto a la importancia que el conjunto de ayuntamientos de cada territorio concede al campo objeto de nuestro estudio.

A tenor de estos resultados, cabe señalar que los ayuntamientos alaveses y guipuzcoanos duplican ampliamente, en términos relativos, es decir, en pesetas per cápita, el gasto de los ayuntamientos de Bizkaia.

En cuanto a las diferencias territoriales, ha de subrayarse el esfuerzo de los ayuntamientos alaveses, que destinan a la financiación de estos servicios el 13,70 por cien de los recursos que gestionan.

Gráfico 4.  
Porcentajes de gasto en servicios sociales respecto al gasto corriente de los ayuntamientos



Cuadro 9.

Datos e indicadores del nivel de gasto de los ayuntamientos en los distintos territorios

	Todos los municipios			% del gasto municipal en Servicios Sociales
	Gasto en Servicios Sociales		Gto. total Ptas. per cápita	
	Miles de Ptas.	Ptas. per cápita		
Alava .....	3.148.527	11.556	84.374	13,70%
Bizkaia ...	3.795.009	3.285	68.963	4,76%
Gipuzko ..	2.565.683	3.793	78.001	4,86%
TOTAL ...	9.509.219	4.520	73.864	6,12%

### 3.3. Otras fuentes de financiación

La relevancia de las restantes fuentes de financiación —el Departamento de Economía, Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco y los otros organismos— en el marco de este trabajo es comparativamente menor que la que ofrecen las diputaciones y los ayuntamientos debido, por un lado, a su menor peso relativo en la financiación del gasto total en servicios sociales, y, por otro, a su elevado grado de especialización en unos pocos sectores y programas, y a la escasa incidencia en la desigual distribución del gasto a nivel municipal y, consecuentemente, territorial.

**Cuadro 10.**  
**El gasto en servicios sociales de las otras fuentes de financiación**

	Gobierno Vasco	Otros Organ.	Total
(1) Alava	791.952	321.920	1.113.872
(1) Biz.....	5.040.750	1.030.621	6.071.371
(1) Gip....	2.441.730	966.233	3.407.963
(1) Total.	8.274.432	2.318.774	10.593.206
(2) Alava	2.907	1.182	4.088
(2) Biz. ...	4.364	892	5.256
(2) Gip....	3.609	1.428	5.038
(2) Total.	3.933	1.102	5.035
(3) Alava	7,08	2,88	9,96
(3) Biz.....	19,95	4,08	24,03
(3) Gip....	14,63	5,79	20,42
(3) Total.	15,57	4,36	19,93

(1) Miles de pesetas.

(2) Ptas. per cápita.

(3) % sobre gasto total en servicios sociales de cada ámbito.

Estos organismos intervienen de forma muy heterogénea en la financiación de los servicios sociales a nivel territorial. Así, mientras en el caso de Bizkaia representan un 24% de la financiación del gasto total, en el alavés no llega al 10% del mismo.

El Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco realiza un gasto en el área de los servicios sociales de 8.274 millones de pesetas. El desglose del gasto efectuado por el Gobierno Vasco en el

ámbito de los servicios sociales es el reflejado en el cuadro 11.

En el informe del ejercicio 1992 se aludía al desigual reparto territorial del gasto del Plan de Lucha contra la Pobreza, donde un territorio, el de Bizkaia, recibía en términos per cápita (2.861) un 35,08% más que el de Gipuzkoa, y un 37,8% más que el de Alava.

En el ejercicio 1994 la distribución fue la siguiente: Bizkaia 3.848 pesetas per cápita, un 64,4% más que Alava y un 22,1% más que en Gipuzkoa.

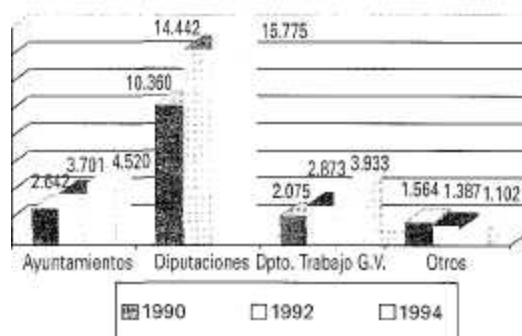
La cifra que la administración autónoma dedica a la financiación del gasto en el sector Conjunto de Población se proratea directamente en función del número de habitantes de cada municipio, por ello, lógicamente, el gasto per cápita en este sector resulta idéntico en los tres territorios. Destacar que se ha reducido la aportación a este sector en relación al ejercicio 1992, ya que en éste se dedicaron 101 pesetas per cápita y en el que es objeto de estudio, 91.

### 4. EVOLUCION DEL GASTO EN SERVICIOS SOCIALES: PRINCIPALES MAGNITUDES

El gasto público destinado al área de los Servicios Sociales experimentó un crecimiento entre los ejercicios 1992 y 1994 del orden del 13,06 por 100, que si bien se puede considerar como un incremento importante del mismo, es sensiblemente inferior al que se produjo en el periodo 1990-1992 (34,60 por 100).

En el siguiente gráfico se puede observar que no todos los organismos públicos que intervienen en la financiación del sector han incrementado durante el período 92-94 las aportaciones en la misma proporción.

**Gráfico 5.**  
**Evolución de la estructura financiera del gasto per cápita**



**Cuadro 11.**  
**El gasto del Departamento de Trabajo y Seguridad Social por sectores y territorios**

	3ª Edad	Minusv.	Inf. y Juventud	Mujer	Marg. y Pobreza	Drogod.	Conj. Pob.	Total
(1) Alava .....	194	5.076	30.500	581	637.560	93.276	24.765	791.952
(1) Bizkaia .....	6.298	28.003	127.312	5.470	4.444.458	323.787	105.422	5.040.750
(1) Gipuzkoa .....	483	12.671	60.659	1.449	2.131.674	172.956	61.838	2.441.730
(1) C.A.V.....	6.975	45.750	218.471	7.500	7.213.692	590.019	192.025	8.274.432
(2) Alava .....	1	19	112	2	2.340	342	91	2.907
(2) Bizkaia .....	5	24	110	5	3.848	280	91	4.364
(2) Gipuzkoa .....	1	19	90	2	3.151	256	91	3.609
(2) Total .....	3	22	104	4	3.428	280	91	3.933

(1) Miles de pesetas.  
(2) Ptas. per cápita.

Destaca del análisis de la evolución de la estructura financiera del gasto, el crecimiento de la tasa de participación de los ayuntamientos y del Gobierno Vasco en la financiación del mismo.

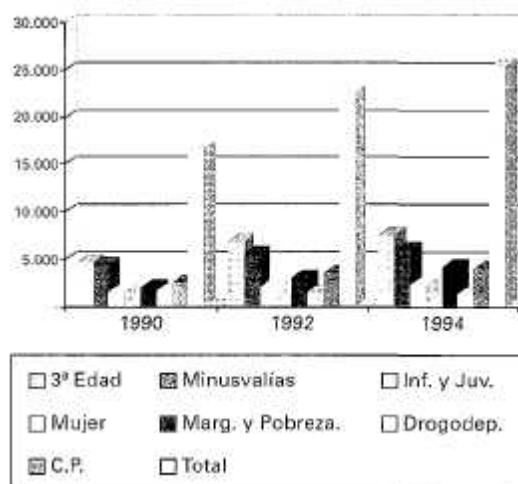
Los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma financiaban en 1990 el 15,87% del gasto total, mientras que en 1994 financiaron el 17,84% del mismo. Por su parte, el Gobierno Vasco aumentó su participación en la financiación del gasto de un 12,47% en 1990 al 15,53% en 1994. La participación de las Diputaciones Forales, que en 1992 (64,47% sobre el total del gasto) se incrementó respecto a 1990 (62,26%), ha vuelto a descender al nivel de éste ejercicio en 1994 (62,28%).

En cuanto a las otras fuentes de financiación, se puede afirmar que siguen disminuyendo su participación sobre el total del gasto. Si en 1990 participaban en la financiación del 9,4% del gasto total, en 1994 financiaron el 4,35% del mismo, si bien se debería matizar la cifra de 1990 en la que se sobrevaloraron los programas de Drogodependencias incluibles dentro del campo de los servicios sociales.

En términos de tasa de crecimiento del gasto, es el sector Marginación y Pobreza el que experimenta un mayor impulso en estos dos últimos años, con un 35% de crecimiento. A continuación se encuentran, en orden de importancia, los sectores de Infancia y Juventud, Tercera Edad y Conjunto de Población, con un crecimiento de entre el 9 y el 12 por ciento.

En cuanto al análisis de la evolución del gasto per cápita a nivel territorial, cabe decir que las diferencias se han ido esta-

**Gráfico 6.**  
**Evolución del gasto per cápita sectorial en servicios sociales**



bilizando a lo largo de los años, de forma que en el territorio alavés se viene gastando, de media, un 60% más que en resto de los territorios. El incremento del gasto alavés en el periodo 1992-1994 es mayor que el de la media general, pues supera al de Gipuzkoa en ocho puntos y al de Bizkaia en catorce. Como resultado de ello, si en 1990 por cada cien pesetas per cápita gastadas en Bizkaia se gastaban en Gipuzkoa 103,4 y en Alava 161,3, y en 1992 por cada 100 de Bizkaia, Gipuzkoa gastaba 106,2 y Alava 166,0, en el ejercicio objeto de este informe por cada 100 de Bizkaia se gastaron 112,2 en Gipuzkoa y 186,7 en Alava.

SMS  
CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS



# JUVENTUD, DIVINO TESORO EL DESEMPLEO

*«Juventud divino tesoro, te vas para no volver» decía hace casi un siglo Rubén Darío. A pesar de tratarse de una condición sobrevalorada y casi mitificada en nuestra sociedad, muchos lamentan sin embargo no poder abandonarla a su debido tiempo. La dificultad de acceder al empleo y al desarrollo personal que éste facilita —vivienda, independencia económica, autonomía personal— retrasa de forma notable el acceso de muchos jóvenes a la madurez. La autora de este artículo describe las dificultades que los jóvenes del Bajo Deba encuentran para integrarse en el mercado laboral y destaca la necesidad de desarrollar políticas de juventud que faciliten el acceso de los jóvenes al mundo del trabajo.*

La juventud en su manifestación actual, para nuestra sociedad, en el aquí y en el ahora, no sólo es esa etapa inolvidable, sino que para muchos se trata de una etapa inacabable.

Cuándo empieza y cuándo acaba la juventud, es un problema que todavía no se ha resuelto. Además, cualquier intento de situar límites en base a la edad tiene sus dificultades: siempre hay personas que bien entradas en la etapa adulta reivindican su carácter juvenil. Y es que la juventud es una edad, un estado de ánimo, una apuesta vital de las personas, una situación vivencial o todo a la vez. Depende del punto de vista desde el que se mire.

Antes de nada, será preciso aclarar qué es lo que entendemos por juventud. Si, por ejemplo, nos remitimos al aspecto biológico, la juventud viene marcada por

la pubertad, y las transformaciones fisiológicas que ésta supone para el —hasta entonces—, niño. Al final de esta etapa biológica, la persona tiene la misma estructura físico-sexual del adulto. Por lo tanto son jóvenes los jóvenes.

La perspectiva psicológica también define lo específico de la juventud frente a otras etapas de la vida. En esta fase, la persona está buscando su identidad: saber cómo es, cuál es su personalidad, cómo lo ven los demás, cómo le gustaría ser, son preguntas que están presentes en el diálogo interno de los jóvenes. Por eso es importante pertenecer a grupos, cuadrillas de amigos y similares. En esta fase el grupo es el eje que centra el desarrollo de las personas que lo forman. Este es el «laboratorio de ensayos» donde se pueden probar los distintos comportamientos y sus consecuencias. El proceso de evolución acerca al individuo a sus propios criterios frente a las posiciones grupales, esto supone el acceso a la madurez.

La sociología, por su parte, considera la juventud como una condición social. Es un estatus social, jurídico y económico que define la posición de la persona en su contexto.

Es, en suma, una etapa de transición que va desde la infancia hasta la edad adulta. Al finalizar este tiempo de espera, los chicos deben ser capaces de asumir una posición en la estructura productiva y reproductiva de la sociedad: es decir, trabajar y formar un hogar independiente.

El estatus o posición social de la persona joven consiste, principalmente en la formación para la vida adulta. Es la etapa de

la elección de un oficio, profesión o carrera. Esta es la función principal que debería cubrirse en esta fase. Precisamente, esta línea se perfila con la puesta en marcha de los nuevos planes de educación regulados por la L.O.G.S.E., garantizando una permanencia mínima en las estructuras educativas, obligatoria hasta los 16 años.

El estatus jurídico del joven es también definido por su minoría de edad: hasta los 18 años es legalmente menor y, por tanto, depende de sus padres y tutores. Por último, el estatus económico juvenil se caracteriza por su dependencia con respecto a la familia, que culminará cuando se inserte en el mercado laboral, como límite situacional que permite el feliz cumplimiento de la fase de transición.

En este sentido, podemos afirmar que, si bien la persona alcanza la madurez biológica y psicológica en torno a los 20 años, su estado juvenil se mantiene hasta cerca de los 30 años, como una especie de alargamiento cronológico de la etapa, por efecto de las variables sociológicas.

## 1. LA JUVENTUD EN EL BAJO DEBA

La población joven, de entre 16 y 29 años, por utilizar una cohorte de edad afín a los criterios antes establecidos —y estadísticamente contabilizada en las fuentes disponibles—, supone el 4,74% de la población total de la comarca del Bajo Deba, si bien en Ermua este porcentaje aumenta sensiblemente respecto a la media comarcal. En la Tabla 1 puede verse el peso porcentual de la juventud en relación a los totales municipales.

Tabla 1. Población joven del bajo Deba

Municipio	15-19 años	% sobre el total	Total población
DEBA	231	4,60	5.012
EIBAR	1.525	4,71	32.362
ELGOIBAR..	537	4,59	11.693
ERMUA.....	1.009	5,61	17.981
MALLABIA.	20	1,76	11.132
MENDARO.	20	1,37	1.453
MUTRIKU...	183	3,99	4.578
SORALUZE.	225	4,60	4.838
COMARCA.	3.750	4,74	79.050

Elaboración propia. Fuente: Encuesta de Indicadores Municipales. EUSTAT 1994.

La cuestión principal en el estudio de la juventud es, por tanto, la de descubrir cómo transcurre el tiempo que dista entre la infancia y la madurez entre los jóvenes del Bajo Deba. O, dicho de forma más explícita, cuáles son los mecanismos de inserción en el mercado laboral que posibiliten la emancipación sociológica respecto al estatus juvenil.

Este planteamiento, que a simple vista puede parecer muy materialista, explica gran parte de los problemas de los jóvenes de hoy. Cabe citar, entre ellos, el descreimiento, la falta de expectativas, o el consumo de productos de evasión. En definitiva, lo que caracteriza a la que algunos llaman Generación X.

Una primera línea de observación muestra cómo la dificultad de acceso al empleo sería el denominador común de todos ellos, y quizá el mayor problema al que deben enfrentarse las nuevas generaciones de jóvenes. En la Tabla 2 se puede ver como en nuestra comarca un contingente importante de los parados —que en números supone 1.009 personas<sup>1</sup>— no ha accedido al primer empleo.

Tabla 2. Acceso al empleo en el bajo Deba

Municipio	Sin empleo anterior	% sobre el total parados	Población parada
DEBA	40	17,31	231
EIBAR	364	21,73	1.675
ELGOIBAR.	146	21,00	695
ERMUA .....	331	25,92	1.277
MALLABIA	15	32,25	48
MENDARO	18	29,03	62
MUTRIKU..	37	13,5	274
SORALUZ	58	22,56	257
COMARCA	1.009	22,33	4.517

Elaboración propia. Fuente: INEM, Sep. 95.

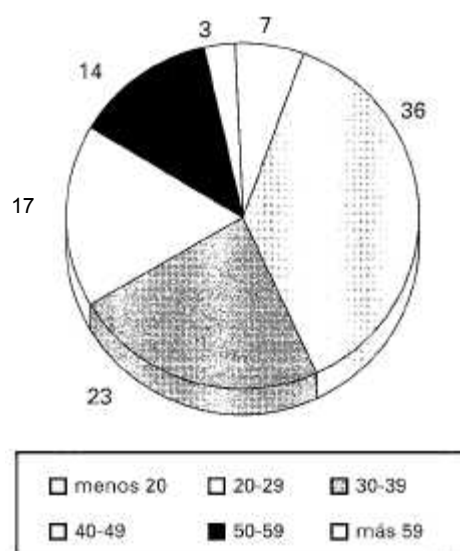
<sup>1</sup> Las cifras deben tomarse de forma aproximativa, puesto que suponen una estimación de la realidad, pero varían según las fuentes consultadas. Si se toman como referencia los datos publicados en la Encuesta de Indicadores Municipales de 1994, las cifras aumentan hasta 2.926 parados en busca del primer empleo, lo que supone el 46,40% de la población parada. La elección por los datos del INEM, se basa fundamentalmente en que ofrecen una información detallada del universo de estudio, facilitando una homogeneidad de la descripción.

Respecto a la edad de las personas desempleadas, el Gráfico 1 constata que los mayores índices de desempleo en la comarca se posicionan en la cohorte de edad de 20-29 años, superando en más de 500 personas al siguiente grupo mayoritario, que son los de 30-39 años. En la Tabla 3 se puede observar la distribución del desempleo por edades para cada uno de los municipios que configuran el Bajo Deba. En todos ellos, destaca el carácter juvenil del paro (sin menoscabo de los otros grupos).

Por lo tanto, como primera conclusión, se debe llamar la atención sobre la necesidad de desarrollar políticas juveniles encaminadas a la inserción laboral, sin que ello vaya en detrimento de otro tipo de actuaciones en áreas culturales, deportivas, etc.

Este tipo de acciones se justifica por los resultados de diversos estudios sobre juventud<sup>2</sup>. En ellos se destaca la existencia de una relación directa entre los pro-

**Gráfico 1. Edad del desempleo en el bajo Deba**



Elaboración propia.  
Fuente: INEM, septiembre 1995.

**Tabla 3.**

**Edad de los desempleados en los municipios del bajo Deba**

	menos 20	20-29	30-39	40-49	50-59	Más 59
DEBA .....	6	81577	54 439	45	38	1 47
EIBAR .....	99	223	145	276	237	28
ELGOIBAR .....	....	489 18	299 10	142	121	34 4
ERMUA .....	....	27 115	9 48 44	189 8	156 2	1 7
MALLABIA .....	....	98	1.048	1048	10 35	8
MENDARO .....	....	1.628	....	44	47	....
MUTRIKU .....	19	....	....	762	648	....
SORALUCE .....	16	....	....	....	....	....
COMARCA	297	....	....	....	....	136

Elaboración propia.  
Fuente: INEM, septiembre 1995.

blemas juveniles más habituales como son la falta de expectativas (anomia), el consumo de alcohol, droga o productos de evasión, y un exceso de tiempo libre, equivalente a tiempo estéril (pero distinto del ocio). Es decir, cuanto más tiempo sin ocupar tienen las personas, en general y los jóvenes en particular, más probabilidad se encuentra de que se den estas situaciones.

Esto alude a la importancia de que el tiempo de transición, que es la juventud, transcurra en un marco de formación-capitación y aprendizaje a distintos niveles, pero fundamentalmente laboral, que orienten a los jóvenes en su devenir hacia la vida adulta.

## 2. FACTORES DEL DESEMPLEO JUVENIL

Debe destacarse que las dificultades de acceso al empleo son de diferente índole.

<sup>2</sup> Valentín González Moro, «La Juventud de Bilbao».

Por un lado factores estructurales que escapan al control de la persona joven. Entre ellos, cabe citar la crisis económica en la que hemos estado inmersos, y de la que todavía sentimos los últimos coletazos; el cambio en los sistemas de producción en las empresas de nuestro entorno; la globalización de la economía, es decir, producir en países de Asia y Africa que tienen una mano de obra más barata; y la tendencia hacia una economía de servicios y no únicamente de producción industrial.

Por otro lado factores de carácter socio-cultural, como son un sistema de valores que refuerza una «mentalidad de asalariado», y que conlleva una actitud de espera hacia la contratación como mano de obra, y no de planteamientos de auto-empleo para desarrollar una actividad profesional por cuenta propia.

En tercer lugar factores educativos. Resulta un tópico afirmar que existe un desajuste entre las necesidades profesionales que tienen las empresas y la oferta del sistema educativo. Lo que implica, a su vez, un desajuste en la capacitación de los demandantes de empleo. También es un tópico decir que la actual generación de jóvenes es la mejor preparada (J.A.S.P.) en nuestra historia reciente y pasada. En este punto, la realidad laboral exige hacer una precisión: o la cualificación «se pasa» con un sobredimensionamiento de titulados universitarios medios o superiores, que el mercado local no es capaz de absorber, o «no llega» a tener una capacitación mínima que le permita participar en el juego de un mercado laboral cada vez más necesitado de profesionales técnicos con capacidad de asumir riesgos propios y tomar decisiones.

Hasta aquí la observación de una parcela de la problemática juvenil. Hay que señalar que desde diferentes instancias locales, autonómicas y europeas se lleva años trabajando en métodos y programas de inserción laboral con diferentes sectores de población, entre ellos la juventud.

En este tema nadie tiene el remedio mágico, ni la panacea, pero la opción más apropiada para aquellos que están en situación de *impass*, que han dejado, por hastío o finalización, el sistema educativo

y no encuentran ningún empleo, es la formación ocupacional.

El objetivo principal de los programas es la capacitación profesional en un sector laboral demandado o necesitado en el entorno empresarial y local, que posibiliten al alumno/a encontrar un trabajo en ese área.

Algunas personas desdeñan fastidiosamente la expectativa de realizar un curso de formación ocupacional. Por supuesto que no es un trabajo y, por lo tanto, la mayoría de los programas no están remunerados (aunque algunos sí lo estén). Sin embargo, se ofrece dentro del marco formativo experiencia laboral o pseudolaboral que la persona puede incluir en el Curriculum Vitae que presenta a las empresas del sector, o incluso para colocarse por su cuenta.

También es importante, sobre todo en aquellos casos que se lleva un largo proceso de desempleo y no se ve salida a la situación, acudir a servicios de Orientación y Motivación para la búsqueda de empleo.

El objetivo de estos programas es asesorar a las personas en su proceso de inserción laboral. Conocer sus posibilidades en el entorno empresarial y facilitar información precisa para el «trabajo de buscar trabajo».

Para ello, los principales puntos de referencia son los ayuntamientos. Algunos cuentan con departamentos específicos, como es el caso de Ermua. En otros, estos programas se gestionan desde los departamentos de Cultura, Educación o Bienestar Social. Otros centros de información son Bide Egin, Debegesa, en Eibar, y Sartu, en Durango.

Para terminar, sólo queda recordar que es muy importante hacer una búsqueda activa de empleo, presentando el curriculum, visitando empresas y marcándose objetivos de trabajo. E incluso pedir ayuda en estas direcciones. Sobre todo aquellos que ven pasar el tiempo y alejarse las ilusiones de encontrar un trabajo y hacer su vida, animarles hacia la búsqueda de nuevos caminos de entrada, mediante la información-formación-búsqueda.

ESTHER RAYA DÍEZ

# RESEÑAS Y COMENTARIOS

## AIPAMEN ETA IRAZKINAK

**PAUL KRUGMAN**

L'Europe sans emploi, l'Amerique sans le sou?, *Futuribles*, n.º 201, 1995

En este artículo, el economista Paul Krugman parte de un dato, aunque paradójico, bien conocido: los países occidentales no cesan de enriquecerse y, sin embargo, padecen una pobreza creciente. Esto se traduce en un nivel de retribuciones cada vez más bajo —a menudo por debajo del sueldo mínimo— para un sector cada vez mayor de la población en Estados Unidos, y en el más que notable aumento de la tasa de desempleo en Europa.

Según el análisis del autor, el problema de los salarios en EE.UU. y el del desempleo en Europa pueden ser considerados como respuestas de dos sistemas institucionales diferentes a un mismo problema: las fuerzas del mercado han reducido la necesidad de trabajadores cualificados. En Estados Unidos el problema concierne esencialmente a los salarios: la mayor parte de la gente que busca empleo lo encuentra, pero una parte cada vez mayor de trabajadores recibe por su trabajo salarios cada vez más bajos. En Europa los sueldos no se han visto tan afectados pero, por el contrario, el paro de larga duración ha aumentado de forma considerable.

A juicio del autor, no es cierto que el origen de la actual situación se halle en la globalización de la economía y en la competencia de las emergentes economías asiáticas. Muy al contrario, Krugman achaca la crisis a los adelantos tecnológicos y mantiene que la técnica moderna introduce ahora más desigualdades en los beneficios de los trabajadores que en el pasado. En el mercado norteamericano el resultado ha sido una polarización preocupante de la distribución de los beneficios del trabajo. En Europa, la negociación colectiva y el peso del Estado han limitado la desigualdad de beneficios, pero las mismas fuerzas se han manifestado en el aumento de las tasas de desempleo.

Para comprender mejor las dificultades económicas actuales, el autor compara la situación económica de hoy día con la de la pasada generación. En los años 70, tras tres décadas —los Treinta Gloriosos— de crecimiento constante, la imagen dominante era de prosperidad económica, de optimismo compartido por la mayor parte de la sociedad y acompañado de una tendencia hacia la igualdad de beneficios.

Las críticas al sistema (Galbraith, por ejemplo) ponían raramente en cuestión la capacidad del sistema para continuar creando empleos y aumentando los salarios reales y nadie fue capaz de prever la situación actual de bajos salarios y alta tasa de desempleo. Pero lo más sorprendente es que estas tendencias se han desarrollado en lo que parecía

ser un clima tecnológico favorable y en una coyuntura de crecimiento económico alto. Para el autor, no deja de ser irónico, en ese sentido, el hecho de que este aumento de la pobreza y el desempleo en el mundo occidental a lo largo de los últimos veinte años se haya desarrollado en un periodo de crecimiento de la productividad y de progreso técnico espectacular. De hecho, los ingresos reales por cápita se incrementaron entre 1970 y 1990 en un 38% en EE.UU. y un 53% en Francia.

Analizando ciertos datos se observa que el salario anual medio de un trabajador norteamericano ha aumentado del 1% al 6% en veinte años. Pero los salarios reales de los trabajadores de baja cualificación o no especializados han caído en un 15%, mientras que los de los trabajadores de niveles superiores o especializados han aumentado en un 50% o más. De lo cual se extrae la conclusión de que el número de trabajadores que viven por debajo del umbral de la pobreza ha aumentado de forma considerable. Aunque el saldo medio real de la economía norteamericana sea positivo, la pobreza se ha incrementado, pues ese beneficio alcanza sólo a una parte de la sociedad.

En los años 80 el problema del desempleo en Europa se convierte en una obsesión para la mayoría de los economistas. Giersch lo denomina, gráficamente, la «euroesclerosis»: los altos índices de paro en Europa son un producto indeseado del Estado Providencia europeo que no incita a las empresas a crear empleos ni a los trabajadores a aceptarlos. En prácticamente todos los Estados europeos los trabajadores desempleados han tenido asegurado un cierto nivel de protección económica ante el desempleo, lo que evita que el parado europeo busque un empleo con la misma energía de la desesperación que su colega norteamericano. De esta forma, el Estado europeo realiza un esfuerzo por suavizar la dureza del efecto del mercado para una distribución más igualitaria del beneficio.

## **1. El impacto del progreso técnico y el efecto «superstar»**

Cabe preguntarse entonces cuál es la razón de esta paradoja, cómo es posible que en países cada día más ricos haya cada vez mayor número de pobres. Se ha señalado habitualmente que la competencia internacional y, en particular, los nuevos países industrializados con sus bajos salarios constituyen la causa fundamental de este problema. Pero esto no es del todo cierto, porque la caída de la demanda de trabajo poco cualificado se ha dado en todos los sectores productivos, incluyendo los que no forman parte de intercambios internacionales.

Según Krugman, la razón principal de esta situación radica en el progreso técnico, que introduce grandes desigualdades entre una élite cada vez más rica y un proletariado poco cualificado cada vez más pobre. Parece claro que la moderna tecnología de la información genera un efecto que tiende a eliminar los empleos rutinarios, sin que hasta el momento haya tenido un impacto equivalente en los empleos más cualificados. Se han eliminado —asegura el autor— empleos de conductores o de mecanógrafos, pero no de ingenieros ni de presidentes de consejo de administración.

El mismo fenómeno que nos preocupa ahora ocurrió en Gran Bretaña al inicio de la revolución industrial. Los adelantos técnicos de entonces produjeron una reducción de los sueldos de los primeros obreros industriales que no se corrigió hasta mediados del siglo XIX.

Por otro lado, la combinación de la tecnología de la información y los ordenadores ha producido lo que se ha dado en llamar el efecto «superstar»: en numerosos campos de la economía moderna se ha cambiado la naturaleza de la competencia haciendo que la mayor parte de las recompensas o beneficios del sistema vayan a unos pocos privilegiados. Al igual que en el negocio de los espectáculos, unas pocas superestrellas acaparan la mayor parte de los ingresos, y la competencia se convierte en un torneo en el que muy pocos ganan. Así, nuestras economías aportan cada vez mayores retribuciones a unos pocos, pero muy escasas a una masa creciente de gente menos cualificada o menos afortunada. Elevar el nivel de formación de los nuevos trabajadores es una medida necesaria pero que, por sí sola, no eliminará esta nueva clase de discriminación.

Para Krugman, esta situación no trae consigo consecuencias económicas negativas: ninguna razón puramente económica impide que la economía continúe creciendo, mientras que un sector de la población ve como su nivel de vida se degrada. La teoría económica no establece lazos particulares entre igualdad, justicia y crecimiento.

En Europa, esta misma conclusión es menos clara: las indemnizaciones a los trabajadores son costosas y contribuyen al déficit del Estado. Sin embargo, es fácil imaginar que

la mayoría de los gobiernos europeos podrían, reduciendo algunas prestaciones sociales, encontrar la estabilidad financiera y mantenerla aunque la tasa de desempleo siga siendo igual o superior al 10%.

¿Dónde está, pues, la crisis? Para Krugman, hay que buscarla en la sociedad y, sobre todo, en la esfera política. A un lado y a otro del Atlántico las fuerzas económicas separan la sociedad en dos grupos: los que tienen buenos empleos y su nivel de vida continúa aumentando, y el resto. Aunque este fenómeno no tenga efectos directos sobre la economía, es fácil predecir que sus consecuencias sociales no serán precisamente agradables.

El desafío estriba en saber cómo afrontar la tendencia al incremento de las desigualdades económicas: cómo elevar los ingresos de los trabajadores americanos y como devolver al trabajo al ejército de reserva de los parados europeos. La solución a esta situación no va a ser fácil: sólo una política voluntarista que reduzca las desigualdades podría modificar estas tendencias. En ese sentido, el autor avanza una serie de líneas directrices en las que debería apoyarse esta política.

Así, propone en primer lugar poner en funcionamiento un modelo de protección social amplio, pero estructurado de tal forma que pueda ayudar tanto a los activos de bajos recursos como a los desempleados. Sugiere, además de elevar el salario mínimo y reconocer el derecho efectivo de todos a prestaciones sociales de calidad, la aplicación de un salario social o «impuesto sobre el ingreso negativo» que no desincentive el acceso a un empleo y se reduzca en la medida que aumentan los ingresos por la actividad del trabajador.

En segundo lugar, una política de financiación de la protección social que evite comprometer las perspectivas de empleo de los menos cualificados al gravar de forma excesiva la carga fiscal que supone su contratación. Las nuevas prestaciones no deben ser financiadas por nuevas cargas sobre el empleo, llámense impuestos o no.

En resumen, la solución que Krugman sugiere pasa por dejar de responsabilizar de nuestra situación al peligro amarillo de la globalización y construir un Estado providencia más generoso que el norteamericano y, al mismo tiempo, más capaz que el europeo a la hora de favorecer la oferta e incentivar el empleo.

**PAUL WHEMAN Y JOHN KREGEL**

«At the crossroads: Supported employment a decade later».

*The Journal of the Association for Persons with Severe Handicaps*, 1995, vol. 20, n<sup>o</sup> 4, 286-299

**MARTHA J. MCGAUGHEY, WILLIAM E. KIERNAN, LORRAIME C. MCNALLY, DANA SCOTT GILMORE Y GERALDINE R. KEITH**

«Beyond the Workshop: National Trends in Integrated and Segregated Day and Employment Services». *The Journal of the Association for Persons with Severe Handicaps*, 1995, vol. 20, n<sup>o</sup> 4, 270-285

Desde mediados de los años 80, una buena parte de los profesionales y los especialistas norteamericanos han intentado articular la integración laboral de las personas con deficiencia mental a través de la inserción en el mercado de trabajo ordinario, rechazando por ineficaces y marginantes tanto las fórmulas de empleo protegido como las actividades ocupacionales de los centros de día.

Una década después de la irrupción de esta filosofía, y cuando estrategias como las del empleo con apoyo o el trabajo en enclaves empiezan a hacerse un hueco en nuestro país, los expertos norteamericanos se cuestionan los resultados de estos programas, alertan sobre la persistencia de fórmulas segregadas de empleo, y destacan la necesidad de adoptar algunos cambios si se pretende que el trabajo con apoyo siga siendo una alternativa válida de integración social.

La filosofía del empleo con apoyo se basa en el acceso de todas las personas con deficiencia a puestos de trabajo en el mercado de empleo ordinario. Para ello es preciso un proceso de preparación previa, de búsqueda de un puesto de trabajo apropiado y de apoyo especializado a lo largo de toda la etapa laboral. Frente a las fórmulas de trabajo protegido —consideradas como segregadoras, ineficaces y económicamente inviables— las ventajas de esta alternativa consisten, básicamente, en la percepción de salarios más altos, mayores niveles de realización y satisfacción personal, mayor oportunidad de elección, relación habitual con personas «normales», mayores posibilidades de evolución profesional, y la no estigmatización en centros especiales.

En muy poco tiempo —aseguran los autores— esta alternativa se ha convertido en la opción de empleo más eficaz para la mayoría de las personas con deficiencia. El empleo con apoyo ha ofrecido a muchas de estas personas la primera oportunidad para elegir entre la realización de un trabajo poco o nada gratificante y mal retribuido en un taller protegido y el desafío de un verdadero trabajo en el seno de la comunidad.

Los datos de los últimos años parecen indicar, no obstante, que el movimiento de empleo con apoyo ha perdido buena parte de su primitivo ímpetu y que se encuentra ahora en una fase de estancamiento. En efecto, la situación no es todo lo boyante que por algunos datos pudiera parecer: a pesar de las constantes e inequívocas llamadas a sustituir los programas de empleo de carácter segregado por oportunidades de inserción en la comunidad, el sistema de centros de día y talleres protegidos se mantiene a la fecha casi intacto en los EE.UU. Además, los programas de trabajo con apoyo sufren en la práctica una serie de carencias —bajos salarios, escasas posibilidades de elección y unos niveles limitados de integración social, principalmente— que contradicen directamente los principios en los que se apoyan.

Para salir de esta encrucijada, Wheman y Kregel consideran prioritario convertir los actuales programas de empleo protegido y servicios de día segregados en programas de empleo con apoyo. Apuestan, además, por incrementar la capacidad de los actuales programas integrados abriéndolos a las personas con deficiencias severas, garantizar el derecho de los usuarios a ejercitar una elección informada con respecto a las distintas opciones existentes, y ofrecer a estas personas unos beneficios claros y significativos por su integración en el medio laboral ordinario.

Los autores lamentan que, si bien el trabajo con apoyo se ha incrementado en los últimos años, ha sido como apéndice de los modelos segregados existentes, que continúan aún firmemente asentados. La escasa disposición de muchos profesionales y de muchos responsables de la Administración a creer que las personas con deficiencias severas poseen la capacidad y la motivación suficientes para integrarse con éxito en el mercado de trabajo abierto es uno de los motivos de esta situación. Por otro lado, las líneas de financiación de los servicios para personas con deficiencia dificultan, más que favorecen, la conversión de los servicios segregados en servicios de integración comunitaria.



A juicio de los autores, para modificar esta situación es preciso asumir el trabajo integrado como la principal alternativa laboral para todas las personas con deficiencia y dejar de percibirla como una alternativa ocasional o anecdótica. Es preciso, en ese sentido, que los diferentes estamentos de la Administración apuesten de una forma clara y decidida por este tipo de iniciativas frente a los centros protegidos. Así, los autores recomiendan dejar de ofrecer desde ahora alternativas segregadas a las personas que ingresan por primera vez en el sistema de servicios para adultos, exigir a los entes locales el desarrollo de planes de trabajo con apoyo en sus respectivas comunidades y eliminar los factores que obstaculizan la reconversión de las fórmulas de trabajo protegido.

Para ser verdaderamente satisfactorios, los programas de empleo con apoyo deberían atender en igualdad de condiciones a todas las personas con discapacidad, lo cual incluye a las personas con deficiencias severas y profundas que necesitan un nivel de apoyo muy alto. Sin embargo, una serie de barreras se han combinado para impedir o limitar innecesariamente el acceso de muchas personas a estos programas. La solución a esta situación pasa por buscar nuevas fuentes financieras y por articular mecanismos y estrategias que beneficien a las personas previamente excluidas del empleo con apoyo.

Asegurar el derecho de los usuarios a una elección informada con respecto a las diferentes opciones existentes sigue siendo un reto importante para cualquier programa para personas con deficiencia mental. En contraste con la restringida gama de alternativas laborales existente en los centros de trabajo protegido, el esquema del trabajo con apoyo es capaz —en principio— de centrarse en los intereses y las preferencias del usuario, facilitando las opciones que cada persona precisa con respecto a sus condiciones de trabajo, el horario o la ubicación de su empleo. Desgraciadamente, en la práctica, la elección libre, informada y responsable entre varias opciones no es siempre una posibilidad que esté al alcance de la mano de todas las personas con deficiencia. Para favorecer esta oportunidad de elección, los autores destacan la necesidad de transferir el control del proceso de decisiones del profesional al propio afectado, utilizando para ello los programas y los medios técnicos necesarios.

Por último, los autores plantean la necesidad de que las personas con deficiencia obtengan unos beneficios claros de su inserción laboral en el mercado abierto. Estos beneficios serán más o menos significativos en la medida que den acceso a un salario suficiente, faciliten las relaciones con personas «normales», ya sean compañeros, empresarios o clientes, y promuevan las posibilidades de avanzar en la carrera profesional a través de mayores sueldos, mejores condiciones de trabajo y un mayor nivel de responsabilidad. Es preciso también articular medidas que eliminen las actitudes negativas de compañeros y empresarios y modificar los mecanismos financieros existentes para aprovechar mejor las ventajas de los apoyos naturales, prestados por los compañeros y no sólo por personal especializado.

La inserción laboral no se logra automáticamente al conseguir un primer trabajo, sino poniendo las bases para una carrera profesional significativa y a largo plazo. Así, el objetivo de los programas con apoyo debe evolucionar desde la mera colocación en un empleo a la movilidad por una serie de puestos diferentes que faciliten la opción por un puesto u oficio determinado. Así mismo, la preparación laboral previa no debe limitarse a un puesto de trabajo y a una función muy concretos que impidan la colocación en un puesto diferente.

Para Wheman y Kregel, la calidad de vida de las personas con deficiencia mental pasa por convertir las fórmulas segregadas en fórmulas de integración comunitaria, revisar las políticas y los mecanismos de financiación poco eficaces, y obtener resultados significativos de la integración laboral. Es preciso, en suma, adaptar nuestro esquema de prestación de servicios para personas con deficiencia, y los recursos que le dedicamos, a los valores de independencia, productividad e inserción social que en la teoría proclamamos y aceptamos. Los cambios reseñados pueden y han de ser llevados a la práctica por los profesionales y por los responsables de la Administración, pero son, sobre todo, los consumidores y sus familias quienes han de convertirse en agentes de este cambio.

## **1. Dos sistemas paralelos**

Un amplio estudio realizado por un grupo de especialistas del Boston Children's Hospital para conocer la actual distribución de los servicios de uno y otro tipo confirma las tesis de Wheman y Kregel. Si bien el número de personas que cuentan con un empleo con

apoyo ha pasado entre 1986 y 1991 del 17% al 30% en Estados Unidos, también el número de personas atendidas en centros segregados se ha incrementado de forma importante. De hecho, la mitad de los centros consultados en el estudio proyectaban en 1991 mantener o aumentar los servicios segregados antes de 1997. Para los autores de la investigación, en los últimos años se ha establecido en los EE.UU. una doble estructura que contrapone servicios integrados y segregados, sin que las fórmulas de integración laboral en la comunidad hayan conseguido desplazar a los modelos de trabajo protegido en la lista de prioridades.

El objetivo del estudio en cuestión es el de examinar el modelo de servicios tanto segregados como integrados para determinar si el desarrollo de los segundos ha provocado una reducción en la prestación de los primeros. Se trata de una cuestión de suma importancia, ya que si los servicios segregados han incrementado o mantenido su nivel, el crecimiento del trabajo integrado ha de ser observado desde una perspectiva diferente y menos entusiasta. De hecho, algunos estudios sugieren que, en realidad, se han dado pocos cambios en los últimos años y que el empleo integrado se ha limitado a ser un complemento más que un sustituto de las fórmulas de trabajo segregado.

Para la realización del estudio se establecieron varias categorías en función del tipo de apoyo y de actividad realizada en el centro: empleo competitivo (con un apoyo limitado en el tiempo), trabajo con apoyo individual, trabajo con apoyo en grupo, programas de trabajo segregado, servicios de día segregados y programas especializados para personas mayores.

Contestaron de forma válida al cuestionario 643 de los 1.579 centros seleccionados en todos los estados de los EE.UU. Del total de centros, un 81% ofrecía servicios de trabajo con apoyo individual, un 62% trabajo con apoyo en grupo, un 62% trabajo competitivo, un 72% trabajo protegido y un 62% servicios de día segregados. Los datos se refieren a los servicios prestados en 1991. Extrapolando los datos a nivel nacional, los autores del estudio concluyen que la distribución de los servicios en relación a las personas atendidas sería la siguiente: un 10,2% en empleo competitivo, un 10,1% en trabajo con apoyo individual, un 9,6% en empleo con apoyo en grupo, un 42,1% en trabajo segregado, y un 27% en servicios de día segregados.

La comparación con una investigación similar realizada en 1986 indica que el 75% de las personas atendidas recibían en 1991 el mismo tipo de servicios que cinco años atrás. El número de centros que ofrecen programas de empleo competitivo y empleo protegido se mantiene estable, sin que la mayoría de los centros hayan eliminado o incrementado los servicios de este tipo. Sin embargo, el porcentaje de centros que ofrecen algún tipo de servicio de trabajo integrado se incrementó significativamente pasando de un 42% en 1986 a un 90% en 1991.

A pesar del crecimiento de los servicios de empleo con apoyo, más de la mitad de los centros iniciaron, mantuvieron o incrementaron sus programas de trabajo segregado. Con respecto a sus planes para el quinquenio 1992-1997, la mitad de los centros no tenían intención de modificar de forma importante sus programas de trabajo protegido en los próximos cinco años. Mientras que un 24% señala que en el plazo de cinco años no ofrecerá ya servicios segregados y un 22% indica que reducirá su número, casi un 50% asegura que mantendrá o incrementará el número de personas atendidas en programas de trabajo segregado. Sólo un 3% de los centros iniciará nuevos programas segregados. Por otra parte, el 72% aseguraba tener intención de incrementar el número de personas atendidas en sus programas de empleo con apoyo.

Todos estos datos, por sí solos, parecen indicar que nos movemos hacia un sistema de servicios más integrados. Sin embargo, esta percepción no se ajusta a la realidad: aunque el porcentaje de personas atendidas en servicios de trabajo segregado decreció significativamente entre 1986 y 1991 (del 77% al 51%), el número medio de personas que acuden a estos servicios se incrementó notablemente durante este periodo: el 70% de todas las personas atendidas lo son en centros segregados. Aunque muchas personas buscan en la actualidad un empleo integrado, el número de trabajadores en servicios segregados no se ha reducido, antes al contrario, se ha incrementado. Igualmente, es preocupante que el número de personas que ingresaron en servicios de día o de trabajo segregado sea más alto que el de los que los abandonaron.

El incremento de la capacidad de los programas integrados ha sido paralelo al de los servicios segregados, por lo que la existencia de un sistema doble de prestación de servicios parece ser más real que hace cinco años. Ello se debe, entre otras razones, a la exis-