

## El empleo desde una perspectiva local

por

Valeriano Baillo Ruiz\*

SUMARIO: I. Introducción. II. Factores condicionantes de una política de empleo local. III. Estímulos a la creación de empleo. IV. Líneas fundamentales de una política de empleo local. V. La otra cara de la crisis. VI. Conclusión.

### I. Introducción

No parece que se pueda abordar hoy ningún tema relacionado con el empleo, sin adoptar previamente una serie de posturas, a nivel individual y colectivo, que garanticen un tratamiento riguroso y operativo de todas estas cuestiones. Entre estas posturas es obligado señalar las dos siguientes:

— **Un sentido de responsabilidad personal e institucional.** Es necesario desde las instituciones y desde quienes las gestionan dar una respuesta positiva y eficaz a los generalizados sentimientos de irritación, amargura y desencanto que la crisis económica actual hace nacer en los miles y miles de ciudadanos que no tienen un puesto de trabajo.

La dura realidad en que nos encontramos con casi tres millones de parados y de ellos aproximadamente la mitad jóvenes exige que abandonemos toda terminología ambigua y toda retórica sin contenido para llegar —en la medida de lo posible— a la configuración de un cuadro conceptual riguroso y claro del que inmediatamente se desprendan planes y programas de actuación ambiciosos, operativos y eficaces, que, por una parte, respondan a las necesidades del presente y, por otra, constituyan una anticipación de lo que comienza a perfilarse como, una exigencia del futuro.

\* Subdirector General de Promoción del Empleo del INEM.

— Una necesidad imperiosa de apelar a la imaginación y a la creatividad a fin de encontrar soluciones válidas y atrevidas a este aparente callejón sin salida en que desde el punto de vista del empleo nos encontramos a fin de establecer las bases reales y suficientemente generalizadas desde las cuales, con inteligencia y un poco de suerte, puedan desarrollarse potencialidades hasta ahora ocultas e iniciarse un proceso de despeque rápido y sostenido que permita contemplar el presente con más tranquilidad.

Y ¿por qué apelar a la imaginación y a la creatividad? Porque gran parte de lo actual es obsoleto y, por tanto, hay que cambiarlo. Unas veces los conceptos, otras la práctica; unas veces las actitudes, otras las estructuras y los medios se constituyen en barreras insuperables a la hora de encarar la problemática actual del paro y de la inserción de los jóvenes en la vida activa. “Camina-mos hacia “una sociedad de creación”. La movilidad, la iniciativa, la capaci-dad de creación, el sentido de equipo, el gusto por el riesgo constituyen las claves del éxito. Ya no hay situaciones adquiridas”<sup>1</sup>. La responsabilidad del cambio nos incumbe a todos. Y, como dice Alvin Toffler, “debemos empezar por nosotros mismos, aprendiendo a no cerrar prematuramente nuestras mentes a lo nuevo, a lo sorprendente, a lo aparentemente radical. Eso significa luchar contra los asesinos de ideas que se apresuran a matar cualquier nueva sugerencia sobre la base de su inviabilidad, al tiempo que defienden como viable todo lo que ahora existe, por absurdo, opresivo o estéril que pueda ser”<sup>2</sup>.

Partiendo de estos presupuestos, vamos a adentrarnos ahora en esa cruda realidad que es el paro, para descubrir, después, las iniciativas sobre creación de ocupación que empiezan a surgir por doquier y que pueden esperanzarnos el futuro.

## II. Factores condicionantes de una política de empleo local

Es evidente que los factores que condicionan la política de empleo a nivel local, no son diferentes a los existentes a nivel nacional o regional. A fin de que puedan servir para orientar las que pudieran ser líneas fundamentales de una política de empleo local, me referiré a los hechos más sobresalientes de la realidad socio-laboral actual.

### 1. La crisis estructural de empleo

Ninguna política de empleo puede realizarse sin tener en cuenta, al menos, los rasgos fundamentales que caracterizan hoy al sistema productivo. Estos se pueden resumir en los siguientes puntos:

a) A nivel general hay que destacar las muy elevadas tasas de paro en todos los colectivos de la población, el estancamiento de la oferta de empleo, incapaz de absorber a todos los integrantes de la población activa y la destrucción progresiva de puestos de trabajo. Las connotaciones de carácter estructural de estos hechos, significa que habrá que habituarse a vivir con ellos durante una temporada larga. Es revelador a este respecto el siguiente diagnóstico de la OCDE: “Para que el desempleo de la OCDE pueda reducirse a los 19 millones en que estaba en 1979 se requeriría crear 20.000 nuevos puestos de trabajo diariamente durante los últimos cinco años de la actual década”<sup>3</sup>.

b) Es verdad que la crisis del empleo es un problema generalizado que afecta gravemente a todos los estratos de la población. Pero en el caso de los jóvenes el problema alcanza dimensiones asombrosas. Las cifras globales de paro en España se concentran en un 51 por ciento en los jóvenes de 16 a 25 años, de los cuales el 61,5 por ciento son desempleados que buscan empleo por primera vez. En relación a la correspondiente población activa el paro juvenil (menores de 25 años) alcanza el 46,3 por ciento (tasa de paro), superior en más del doble a la intensidad que el desempleo representa a nivel nacional (20 por ciento). Especialmente elevada es la tasa de paro de los jóvenes de edad inferior a los 20 años, que al ser en la actualidad de 55,1 por ciento es casi tres veces la tasa global del país.

El problema del desempleo juvenil afecta con especial gravedad a las mujeres. El 65 por ciento (más de las dos terceras partes) de las mujeres paradas, tienen menos de 25 años y de ellas el 67,3 por ciento no han tenido nunca un empleo. En lo que a tasa de paro respecta, alcanza el 46,8 por ciento en las mujeres menores de 25 años.

Por si estas cifras no fueren suficientemente elocuentes, baste añadir que en los últimos siete años el desempleo juvenil ha crecido en un 300 por ciento y el de los jóvenes de primer empleo lo ha hecho en un 570 por ciento. Y que dos de cada tres jóvenes en paro llevan más de un año buscando trabajo; uno de cada tres, más de dos años y el período de inactividad forzada se prolonga cada vez más.

c) El comportamiento de la población respecto a la actividad es otro elemento importante a tener en cuenta, sobre todo, por la aparición del siguiente doble fenómeno contrapuesto: los que se denominan efectos del trabajador “desanimado” y del trabajador “adicional”. Durante un período de altas y crecientes tasas de desempleo es inevitable que haya un crecido número de trabajadores conocidos como “desanimados”. Son las personas que manifiestan tener deseos de trabajar, pero que no buscan activamente un empleo porque creen que no pueden encontrarlo. Por otra parte también es normal que aparezca el trabajador “adicional”, es decir, la persona que no formaría parte normalmente de la población activa, como es el caso de las mujeres casadas con responsabilidades familiares o el de los estudiantes que ingresan en el mercado de trabajo para mantener el nivel de los ingresos familiares.

d) Una consecuencia inevitable del empeoramiento del mercado de trabajo ha sido el incremento del desempleo de larga duración. Según los datos que se tienen, en los países de la OCDE una media de uno de cada seis parados lleva más de un año en desempleo. Una notable proporción de estos parados son jóvenes, si bien la incidencia mayor corresponde a las personas de edad madura, a los enfermos y a los que tienen una cualificación por debajo de la media u obsoleta. En España, según los últimos datos de la EPA, al finalizar el año 1984 más del 30 por ciento de los parados llevaban dos años como mínimo buscando empleo. Hace seis años en esa situación se encontraban sólo el 7,9 por ciento del global de parados. Los jóvenes sin empleo anterior y las mujeres, según estas fuentes, son los peor tratados. Aunque no voy a entrar ni en las causas ni en las consecuencias de este fenómeno, como dato baste decir que "el paro prolongado es, para la mayoría de la gente, una experiencia tremendamente corrosiva que mina la personalidad y atrofia las capacidades de trabajo", además de constituir en sí mismo un condicionante negativo de cara a una nueva contratación<sup>4</sup>.

e) Otro elemento importante a resaltar es la modificación de la oferta de empleo a través de dos fenómenos que comienzan a generalizarse, cuales son el trabajo a tiempo parcial y la figura del prosumidor (es decir, la producción particular para el consumo particular). El empleo a tiempo parcial está creciendo (en España todavía los porcentajes son modestos), mientras el empleo en régimen de jornada completa se ha detenido o incluso ha descendido. En Europa, por ejemplo, uno de cada dos nuevos puestos de trabajo creados lo es a tiempo parcial. En cuanto al prosumo sirva como indicador de su generalización el dato de que en "E.E.U.U. casi la mitad de los materiales para construcción son adquiridos por los particulares y el 70 por ciento del utillaje eléctrico"<sup>5</sup>.

Estos dos fenómenos además de constituir unas nuevas formas de empleo con lo que ellos significa, "plantean, desde ya, la cuestión de la ocupación productiva del elevadísimo número de horas resultantes"<sup>6</sup>. La reflexión contemporánea sobre el "factor tiempo" ha llevado a la conclusión de que en la mayoría de los países industrializados se vive según modelos organizativos totalmente inadecuados. "Lenta pero inexorablemente, se está poniendo en marcha un nuevo modelo con una disminución del tiempo de trabajo en el sector formal de la economía, la incorporación de actividades de trabajo en el sector informal para la población tradicionalmente inactiva y el desarrollo de la educación permanente como elemento motor de la organización de la vida humana"<sup>7</sup>.

f) Finalmente no quiero pasar por alto el hecho de que las anticipaciones de los futuristas sobre el trabajo a domicilio, el hogar electrónico y las demás consecuencias de la sociedad de información y de las nuevas tecnologías empiezan a consolidarse. "En E.E.U.U. son ya 15.000 los empleados americanos

que trabajan con sus terminales de ordenador desde sus casas, adoptando un sistema flexible de empleo del tiempo en el que trabajo, educación y vida familiar se encuentran íntimamente unidos"<sup>8</sup>.

## 2. La inadecuación entre el sistema educativo y el sistema productivo

Los déficits profesionales del sistema educativo y su repercusión en el empleo consituyen hoy un hecho aceptado por todos. Los aspectos más relevantes del mismo se pueden resumir de la siguiente manera:

a) Hay que resaltar la unanimidad general en la seria inadecuación entre la formación y el mundo de la empresa. Y con esto no es que se quiera decir que el único objetivo del sistema educativo sea el profesional. Pero lo cierto es que grandes expectativas sociales quedarán frustradas, si la escuela en sus diversos niveles no logra preparar a los alumnos para que puedan desempeñar ciertos papeles en el sistema ocupacional. A este respecto resulta ilustrativo citar aquí las deficiencias que encuentran las empresas en los titulados universitarios; según los datos de una reciente encuesta, es casi unánime la opinión de que los titulados reciben una formación muy teórica y muy poco práctica, en exceso generalista y sin que a la misma se incorporen los conocimientos y tecnologías punta. Se resalta también la carencia de preparación para la investigación y la creación de nuevos conocimientos, así como de conocimientos para el desarrollo y la dirección de los recursos humanos con que cuenta la empresa. Finalmente existe también identidad de criterios entre los empresarios en el sentido de que los titulados superiores carecen por completo de un conocimiento de lo que es la empresa como estructura y ente dinámico.

b) Otro aspecto a tener en cuenta también dentro de este creciente gap entre el sistema educativo y el sistema ocupacional es la existencia de indicios importantes para pensar que en España hay un déficit de conocimientos profesionales entre los graduados superiores. Y tan es así, que los propios titulados y sus empleadores expresan su disconformidad con la formación profesional recibida. Los sondeos realizados en los últimos años por la Fundación Universidad Empresa muestran la unanimidad de opinión sobre el desajuste entre los conocimientos adquiridos y la realidad<sup>9</sup>.

c) Un tercer punto a resaltar es la evidencia de la ausencia total o de la escasa existencia dentro de la Universidad de una serie de estudios correspondientes a nuevas profesiones que constituyen una punta de lanza en la modernización de la Empresa. Me refiero a especialidades tales como Informática, Alta Dirección, Marketing, Ergonomía, Tecnologías punta, Comunicología, Relaciones Humanas,<sup>10</sup> que suelen ser las más echadas en falta por los empresarios.

En contraposición con la escasez o ausencia de graduación para estas nuevas profesiones, existe, sin embargo, el otro fenómeno de la sobreproducción de títulos, cuyo indicador más claro está constituido por las cotas extremadamente altas que, hoy día, alcanza el paro de los titulados superiores y el subempleo de los mismos. Problema que viene a complicar las tareas orientadoras, sobre todo, si se tiene en cuenta esas otras dos fundadas sospechas que necesariamente habría que despejar a la hora de valorar los datos sobre el paro y el subempleo de los titulados, cuales son, por una parte, el volumen de las titulaciones ficticias, que hace unos años Víctor PEREZ DIAZ citaba ya en un 15 por ciento de los titulados activos, y, por otra la cuantía de los requerimientos también ficticios de titulados por parte de la empresa, "algo que sucede a impulso de la conveniencia de los empleadores, las estrategias corporativas de los grupos profesionales y las aspiraciones de movilidad social de las clases medias"<sup>11</sup>.

### 3. La inadaptación de los sistemas públicos de empleo a los requerimientos del mercado de trabajo

Cualquier reflexión teórico-práctica sobre la articulación de la política de empleo ha de comenzar por un riguroso análisis de las funciones que tiene encomendadas los Servicios Públicos de Empleo y por el grado de su cumplimiento.

La ya larga recesión económica y la reestructuración industrial con sus secuelas de estancamiento del mercado de trabajo y de destrucción de puestos de trabajo han convertido los servicios de empleo en una institución para parados dirigida más a recibirlos, conservarlos y protegerlos que a buscarles una salida profesional. Las Oficinas de Empleo han pasado a ser las oficinas del paro. Tanto es así que, mal que nos pese, en la opinión pública ha quedado ya acuñada esta denominación, por que no es otra la realidad que perciben, al menos, globalmente. Esta transmutación, sin embargo, no es tanto la consecuencia de un ejercicio deficiente de las propias funciones, cuanto el fruto del reduccionismo ejercido en las mismas. La situación, como puede comprenderse, no deja de ser paradójica tanto para los desempleados como para los funcionarios.

Es evidente que a esta conclusión no se llega tanto por un juicio sobre la eficacia de las funciones encomendadas a los servicios de empleo, cuanto por imperativos de la realidad actual de las cifras de paro y por el escaso margen de acción que ésta deja a esa tarea fundamental que dio origen a los servicios de empleo: servir de marco regulador de los desequilibrios entre las ofertas y las demandas de empleo en el mercado de trabajo.

Hay, sin embargo, indicios para pensar que esta situación comienza a cambiar favorablemente hacia una dirección más acorde con su propia denominación, es decir, la gestión activa de la colocación.

Ciertamente los puntos que acabo de abordar sobre la crisis estructural del empleo, la inadecuación del sistema educativo y la falta de adaptación que los Servicios Públicos de Empleo tienen una relación directa con las líneas fundamentales de lo que podría ser una política de empleo a nivel municipal.

En este contexto ¿Qué pueden hacer los poderes públicos?

### III. Estímulos a la creación de empleo

El Estado no puede hacerlo todo. Lo que realmente puede y debe hacer es crear un contexto favorable a las opciones individuales. En esta línea la política económica del Gobierno pretende establecer una serie de condiciones tendentes a favorecer la creación de empleo. Sin citarlas todas, haré referencia principalmente a aquellas medidas que intentan promocionar el empleo, sobre todo, de los colectivos más desfavorecidos como el de los jóvenes.

Los programas actuales de fomento de empleo juvenil se configuran básicamente en las siguientes áreas:

- Una primera de contratación temporal no incentivada económicamente, cuyo objetivo es flexibilizar las relaciones laborales sólo en los nuevos contratos, lo que favorece en gran medida el empleo de los trabajadores más jóvenes.

- Una segunda área se refiere al fomento de la contratación de carácter temporal, incentivada económicamente con bonificaciones a la Seguridad Social y con subvenciones salariales. Esta contratación temporal incentivada se limita al empleo juvenil, a través de los contratos en prácticas y para la formación.

- La tercera está constituida por las medidas tendentes a repartir el trabajo existente, tales como la contratación a tiempo parcial, que puede beneficiar fundamentalmente a las mujeres y a los jóvenes; el contrato de relevo que incrementa la productividad y favorece la inserción de los jóvenes.

- La cuarta área se centra en la intensificación de la contratación temporal pública, mediante el establecimiento de programas públicos concretos tanto en el área urbana como en el área rural.

- La quinta es el fomento del empleo de carácter indefinido, incentivando económicamente la colocación de los colectivos más desfavorecidos tales como minusválidos, parados de larga duración, jóvenes.

- La sexta se refiere a medidas de apoyo a la formación ocupacional y a la orientación e inserción profesional de los jóvenes.

- La séptima, finalmente, se centra en los estímulos al empleo autónomo o cooperativo de los jóvenes.

Los resultados de estas medidas de fomento al empleo están siendo muy positivos, como lo demuestran las estadísticas mensuales sobre colocaciones. Las tendencias empiezan a ser favorables. No obstante, el paro sigue siendo el problema fundamental de este país. Y continuará siéndolo, en buena medida,

por razones ajenas a la política económica del Gobierno. Entre ellas hay que señalar dos importantes. Una, la falta de iniciativa y de imaginación que se detecta en los individuos y los grupos para asumir el empleo como un problema propio y no exclusivamente de los poderes públicos. Dicho de otro modo, es fundamental que las opciones individuales se articulen sobre la base de un mejor conocimiento de los puntos fuertes y de los puntos débiles de nuestra economía y que los jóvenes que se forman multipliquen los contactos con las empresas, escuchen a los creadores de nuevas iniciativas, se informen constantemente sobre las posibilidades industriales y tecnológicas. No se puede hablar de libre elección del primer empleo sin la adquisición de estas indispensables informaciones. Dicho esto, hay que explicar también a los jóvenes en paro que la creatividad y el gusto por el riesgo no puede seguir siendo patrimonio de unos pocos.

Y dos, la necesidad de instrumentar políticas de empleo local que complementen, desarrollen, adapten y apliquen o favorezcan la política general del Gobierno. Esta necesidad es tan sentida que con toda razón se puede afirmar que "lo pequeño, lo local es hermoso, es imprescindible"<sup>12</sup>.

#### IV. Líneas Fundamentales de una política de empleo local

Con los antecedentes que acabo de exponer, las líneas fundamentales de esta política de empleo municipal, a mi juicio, deberían configurarse en torno a los siguientes puntos:

##### 1. Conocimiento en profundidad del mercado de trabajo local

La experiencia adquirida a través de los múltiples contactos mantenidos con los representantes municipales me dice que, en general, a nivel de Corporaciones Locales se tiene una viva conciencia de la realidad, de la crisis económica y de sus efectos en los municipios, pero todavía, también a nivel general, no se tiene un conocimiento profundo de los componentes locales de este fenómeno y, menos, de las medidas que a este nivel podrían adoptarse para paliarlo o tratar de encaminarlo.

No existe un conocimiento detallado y preciso de las características y rasgos fundamentales de la población afectada por el paro, ni tampoco de los efectos de la crisis entre los empleadores. Y, sin embargo, estos datos son absolutamente imprescindibles en orden a instrumentar acciones de política de empleo realistas y coherentes.

El contacto con la Administración Central y, concretamente, con los Servicios Públicos de Empleo; así como la puesta en marcha de investigaciones al respecto podrían ser un camino adecuado para llenar esta laguna.

##### 2. Creación de servicios de información, formación y asesoramiento técnico a trabajadores y empleadores

La información y orientación profesional y sobre medidas de empleo, tanto a trabajadores como a empleadores, constituye hoy una de las necesidades —y, por tanto, exigencias— mayores en orden a ajustar los desequilibrios del mercado de trabajo. Por otra parte, la necesidad de detectar y orientar las potencialidades ocultas existentes en la población y en el mercado en orden a posibilitar, tanto la creación de nuevos puestos de trabajo, como de nuevas formas de organización del trabajo, resulta hoy día absolutamente imprescindible para poder salir de la crisis en la que estamos inmersos. Igualmente, la necesidad de informar y orientar a los trabajadores y a los empleadores, sobre todo pequeños y medianos, respecto a las nuevas profesiones y de apoyar todas las iniciativas que supongan generación de empleo, constituye una línea de actuación imprescindible en una buena política de empleo.

A este respecto la creación o fomento de oficinas de animación, información y asesoramiento técnico en general, y sobre todo, en orden a fomentar el autoempleo y la creación de puestos de trabajo en la pequeña y mediana empresa, es ciertamente una buena medida, y, diría, casi fundamental de política de empleo local. Y, donde resulte posible, el apoyo y fomento del movimiento cooperativo, de los trabajos sociales y del trabajo voluntario, así como de la instrumentación de cursos de formación profesional al hoc, constituyen igualmente medidas sumamente útiles de política de empleo.

##### 3. Colaboración con las Administraciones Públicas y, especialmente, con los Servicios Públicos de Empleo

En este apartado hay tres puntos que interesa resaltar:

- a) La necesidad de coordinar a nivel local a través del Ayuntamiento, tanto las inversiones como los servicios prestados por la Administración.
- b) La necesidad de emprender actividades y configurar planes a nivel comarcal.
- c) La utilidad y conveniencia de estrechar las relaciones Ayuntamiento-Administración Central y Autonómica, a fin de lograr la adaptación real de los servicios prestados por estas Administraciones a las necesidades del lugar.

##### 4. Algunas sugerencias sobre posibles actividades

A nuestro entender, "lo local es hermoso", porque libera la energía local y la iniciativa de esos valiosos recursos ociosos que son los desempleados es un poco como dividir el átomo. Es difícil de hacer. Pero una vez hecho, los resultados en términos de liberación de energía son incalculables —y necesitamos

toda la energía e iniciativa posibles para poder resolver los escalofriantes problemas que tenemos planteados. Es importante que la energía local sea liberada y empleada de manera constructiva en beneficio de las comunidades y de las personas que las integran<sup>13</sup>.

De forma práctica y detallada paso a enumerar a continuación los tipos principales de actividad que están llevando a cabo determinadas corporaciones locales punteras en este ámbito:

— Asesoramiento socio-económico y técnico a través de profesionales del lugar a las personas que quieren iniciar un negocio o establecer una empresa. (Boutique da gestion)<sup>14</sup>.

— Asesoramiento similar a las empresas existentes para el mantenimiento de los puestos de trabajo, basándose en el conjunto de experiencias y habilidades disponibles en el municipio<sup>15</sup>.

— Asesoramiento técnico para la formación de cooperativas y apoyo económico a las mismas asignándoles en un primer momento el mantenimiento de edificios públicos y ciertos servicios municipales.

— Creación de espacios de trabajo compartido en donde las personas puedan trabajar en nuevas empresas cerca de las otras, ayudándose entre ellas y siendo ayudadas por servicios compartidos, tales como centralitas telefónicas, secretariado, servicios de contabilidad, etc. (Hotel de Empresas).

— Creación de cooperativas de la propia Corporación Local, ofreciendo a jóvenes tierras para su explotación agrícola.

— Organización de cursos de iniciación y perfeccionamiento comercial, para introducir en los principiantes en el arte y ciencia de los negocios (formación empresarial).

— Creación de redes y grupos de auto-ayuda comercial para que las nuevas generaciones de empresarios puedan ayudarse y apoyarse mutuamente.

— Creación de "Talleres de Innovación" en donde las personas puedan desarrollar sus inversiones e ideas sobre productos, con acceso a los artesanos hábiles en los temas (escuela de artesanos, rehabilitación de oficios).

— Creación de esquemas financieros para proporcionar formación y empleo a los jóvenes desempleados y a los adultos, combinando tales proyectos con restauración de edificios viejos para convertirlos en nuevos locales para talleres. (Fondo de avales, aprovechamiento de recursos ociosos).

— Creación de bancos locales (no es volver a la autarquía) o establecimiento de fondos locales para su inversión en nuevos negocios de la localidad.

— Creación de talleres, grupos y centros para ayudar a las personas desempleadas a comprender su situación, para que después comiencen a utilizar su tiempo disponible, su energía y sus habilidades en su propio interés y en el de la comunidad, tomando medidas positivas en nuevas zonas e implicándose en esta tarea de reconstruir la comunidad local y su economía. (Escuela de guías, Grupos de búsqueda de empleo).

### 5. Una experiencia particular: las escuelas-taller para jóvenes desempleados

En este contexto de sugerencias sobre posibles líneas de actuación, la puesta en marcha por algunos Ayuntamientos de escuelas-taller para jóvenes desempleados es una experiencia que vale la pena destacar.

La escuela-taller es un lugar en el que con el soporte de las Corporaciones Locales se imparte a los jóvenes desempleados una formación general y específica conectada con temas de restauración, artesanía popular, gastronomía, etc. y en relación con esta formación realizan un trabajo de utilidad pública, como es la rehabilitación de nuestro patrimonio, y de recuperación de técnicas artesanales.

Los objetivos que se pretenden lograr, con la escuela-taller son muy variados y pueden destacarse entre otros:

a) Promover la restauración y conservación de nuestros monumentos y el patrimonio natural contribuyendo, además, a la difusión y fomento de actividades complementarias al mismo.

b) Facilitar la integración de los jóvenes en paro, titulados o no, proporcionándoles una formación y unas prácticas laborales.

c) Formar especialistas en diversos oficios artesanales, algunos de ellos en proceso de extinción, pero de los que existe demanda, a fin de que luego puedan tener una salida laboral como asalariados, autónomos o cooperativistas, para la conservación y restauración del patrimonio cultural.

d) Especializar a titulados para que colaboren interdisciplinariamente en las distintas especialidades de la conservación del patrimonio.

e) Acercar el conocimiento del patrimonio y su conservación a la sociedad más próxima, a través de la participación del sector más joven y dinámico de ésta que se incorpora a la vida laboral por la vía de la conservación y difusión de su patrimonio cultural.

f) Sentar las bases para la creación de una conciencia social que potencie la asignación de los recursos materiales y humanos que la conservación y difusión de nuestro patrimonio requiere.

g) Buscar una salida exterior en Europa mediante la concurrencia de empresas al mercado europeo de restauración de monumentos y rehabilitación de viviendas.

h) Abaratar el costo de la rehabilitación de viviendas al situar en el mercado pequeñas empresas salidas de las escuelas-taller, de gran capacidad de trabajo, versatilidad operativa y agilidad de contratación.

i) Actuar como soporte de actividades culturales relacionadas con la difusión del patrimonio y como embrión de futuros centros comarcales estables para la defensa y conservación y divulgación del patrimonio cultural de la comarca<sup>16</sup>.

### V. La otra cara de la crisis

Todas las crisis pueden ser o bien un peligro o una oportunidad, dependiendo de cómo uno las aborde. Mi opinión es que con suficiente determinación y con un sentido de lo que es posible, bastante claro, se puede utilizar el período de desempleo para cambiar la propia vida y la de comunidad hacia lo mejor.

Estamos en una coyuntura de mayor trascendencia de lo que la gente cree y piensa. El panorama de nuestra sociedad está cambiando justo delante de nuestros ojos. Están apareciendo —y se están escuchando— nuevas ideas, nuevas actitudes y nuevos planteamientos. La visión de un país, con las tasas de paro existentes, es aún estancamiento, sufrimiento y desesperación; pero dentro de esta visión hay algunos elementos que, cuando se examinan de cerca, muestran lo contrario, energía, acción, visión y esperanza<sup>17</sup>.

He lamentado antes lo lejos que nos encontramos todavía de esa "sociedad de creación" hacia la que inexorablemente caminamos. Uno de los beneficios indirectos que podría traernos el desempleo es el despertar de la creatividad y del sentido de equipo. Y ya hay experiencias en esta línea que están sirviendo para paliar los efectos económicos y psico-sociales del paro. He aquí algunas<sup>18</sup>:

— "Trueque de habilidades", es una iniciativa en la que personas sin empleo, han comenzado un gran proyecto de cooperativa en la que se ayudan mutuamente compartiendo sus muchas y variadas habilidades. Esta experiencia permite que los miembros adquieran nuevas destrezas, a la vez que ahorran muchísimo dinero: los tejados reparados, las tuberías arregladas, las habitaciones decoradas, el coche reparado, etc.

— "Recursos asociados", es un grupo de personas profesionales sin empleo que ofrecen sus servicios a la comunidad comercial local y que ayudan a otras personas a crear sus propias empresas. Ofrecen un asesoramiento inicial a las empresas sin cobrar nada (sólo los gastos de viaje), del que preparan un informe confidencial. Si la empresa desea proseguir, piden un dinero que viene a ser una décima parte de los precios habituales de asesores privados. De esta manera, pueden ayudar a las pequeñas empresas que de lo contrario no podrían contratar asesores. En la actualidad están ayudando a un número de empresas a cambiar los sistemas manuales de información por microcomputadoras, estableciendo sistemas de control de calidad, diseño industrial, conservación de la energía.

— "Servicio instantáneo", es una red de cooperativas que nació de las mismas entrañas del desempleo. Fué creada por cuatro jóvenes parados que ofrecieron sus servicios a través de la prensa local y de folletos para hacer "todos los trabajos que usted querría hacer, pero que no ha tenido tiempo para hacerlos". En tres semanas, tenían empleados a otros treinta jóvenes y en un año pusieron en marcha siete operaciones similares en las localidades circundantes.

Estos jóvenes arreglan jardines, montan estanterías, desbloquean desagües, cuidan niños, pintan casas, etc.

Las cooperativas "Servicio instantáneo" proporcionan a los jóvenes una oportunidad para aprender sobre negocios, para crear sus propios empleos, para aprender la dura disciplina que se requiere para mantener una cooperativa.

— "Supervivencia en el desempleo", es un grupo de parados que organizan cursos intensivos de cinco días sobre técnicas de búsqueda de empleo, sobre las formas de sobrevivir con un presupuesto bajo, sobre alternativas para el empleo de jornada completa, ayudando finalmente a los miembros a redactar un plan personal para el desarrollo de sus actividades.

— "Ejecutivos en acción". La actividad normal de este grupo de parados se enfoca más hacia las tareas y problemas de la caza de puestos de trabajo. Los miembros comparten sus experiencias y discuten los problemas en conjunto. Mutuamente se asesoran y se ayudan en cuanto a técnicas de entrevistas. También invitan a sus reuniones a "cazadores de cerebros" profesionales, que les explican sus puntos de vista como especialistas encargados de seleccionar profesionales.

— "Arte en el paro". La idea proviene de un pequeño grupo de amigos jóvenes en paro que querían demostrar a otros jóvenes artistas que "no se necesita dinero, sino entusiasmo, para hacer arte en el paro". Pensaron que cualquier persona que estuviera sin empleo, con menos de 25 años y que nunca hubiera expuesto antes, podría traer su trabajo y exponerlo. Entre 100 y 200 personas visitaban todos los días el salón para ver las pinturas, las joyas, los poemas, las esculturas, las máscaras, las muñecas, los dibujos, las ropas de moda y los vídeos.

Organizan exposiciones, venden los objetos artísticos y hay quién a partir de la experiencia inicia el camino de autoempleo.

### VI. Conclusión

Hay generaciones a las cuales les toca crear, mientras a otras les corresponde conservar y perfeccionar lo que sus antepasados inventaron. A nosotros la historia nos ha encomendado más lo primero que lo segundo. Ojalá seamos capaces de asumir esta misión.

El desempleo tiene su lado negativo, que todos conocemos bien. También tiene su lado positivo que es la posibilidad de despertar el deseo de las personas para crear algo nuevo y mejor para el futuro.

## ANEXOS

## I. Legislación de interés para las corporaciones locales

- Convenio INEM-Corporaciones Lócales. Orden de 21 de Febrero de 1985. B.O.E. n.º 49, de 26 de Febrero de 1985.
- Trabajos temporales de colaboración social. R.D. 1.445/1982, de 25 de Junio. B.O.E. n.º 156, de 1 de Julio de 1985.
- Plan nacional de formación e inserción profesional. Orden de 31 de Julio de 1985. B.O.E. n.º 188, de 7 de Agosto de 1985.
- Fondo de solidaridad para el empleo. Orden de 21 de Febrero de 1985. B.O.E. n.º 50, de 27 de Febrero de 1985.
- Contratación temporal. R.D. 1.989/1984, de 17 de Octubre. B.O.E. n.º 269, de 9 de Noviembre de 1984.
- Contratación a tiempo parcial. R.D. 1.991/1984, de 31 de Octubre. B.O.E. n.º 269, de 9 de Noviembre de 1984.
- Contrato de relevo. R.D. 1.991/1984, de 31 de Octubre. B.O.E. n.º 269, de 9 de Noviembre de 1984.
- Contrato en prácticas. R.D. 1.992/1984, de 31 de Octubre. B.O.E. n.º 269, de 9 de Noviembre de 1984.
- Contrato para la formación. R.D. 1.992/1984, de 31 de Octubre. B.O.E. n.º 269, de 9 de Noviembre de 1984.
- Contratos de trabajadores mayores de 45 años. R.D. 3.239/1983, de 28 de Diciembre. B.O.E. n.º 313, de 31 de Diciembre de 1983.
- Contratos de trabajadores minusválidos. R.D. 1.451/1983, de 11 de Mayo. B.O.E. n.º 133, de 4 de Junio de 1983.
- Contratación de jóvenes trabajadores menores de 26 años. R.D. 799/1985, de 25 de Mayo. B.O.E. n.º 131, de 1 de Junio de 1985.
- Contratos de duración determinada. R.D. 2.104/1984, de 21 de Noviembre. B.O.E. n.º 281, de 23 de Noviembre de 1984.

## II. Experiencias concretas

*España*

- El Programa Ocupacional del Ayuntamiento de Barcelona. Primer Plan Experimental para la promoción de ocupación juvenil.  
(Plan en el campo de la formación-trabajo).  
Véase artículo de M. Lumbierres y D. Jover en Revista de Estudios de Juventud n.º 15, Ministerio de Cultura, Madrid, septiembre, 1984.

- Plan Municipal de Promoción de la Economía Local de Sant Pere de Ribes (Barcelona).  
(Principalmente promoción de cooperativas mediante programas de formación).  
Jornadas sobre “Los Ayuntamientos y el Paro. Políticas Locales de Ocupación” –Sant Pere de Ribes (Barcelona)–, noviembre, 1985.
- El asentamiento industrial de obreros y campesinos de El Burgo (Málaga).  
(Promoción de asentamiento industrial en la zona. Análisis socioeconómicos, búsqueda de inversión, etc.).  
Jornadas sobre “Los Ayuntamientos y el Paro. Políticas Locales de Ocupación” –Sant Pere de Ribes–, noviembre, 1985.
- Programa de reactivación de áreas deprimidas, PRAD.  
Valcárcel-Resalt: “Una experiencia pragmática de ecodesarrollo: el PRAD”. Su aplicación a la comarca deprimida del Noroeste de Murcia. Coloquio hispano-francés sobre el Espacio Rural. Abril, 1985.

*Francia*

- Misiones locales de la juventud.  
(Plan integral de formación, empleo, tiempo libre, etc.).  
Véase B. Schwartz –Conferencia pronunciada sobre “Políticas de Juventud y Administraciones Públicas” en Revista de Estudios de Juventud n.º 14–. Ministerio de Cultura, Madrid, Junio, 1984.

*Italia*

- El Plan Joven de Bolonia.  
(Cooperativas agrícolas juveniles que intervienen en la restauración de la naturaleza –zonas verdes–).  
Véase Revista de Estudios de Juventud n.º 15. Ministerio de Cultura, Madrid, Septiembre de 1984.
- La agencia de formación de trabajadores y el sector autogestionario en Véneto (Italia).  
(Cooperación Sindical y municipal para la creación de empleo, principalmente en la promoción de cooperativas).  
Jornadas sobre “Los Ayuntamientos y el Paro. Políticas Locales de Ocupación” –Sant Pere de Ribes–, noviembre de 1985.

*Holanda*

- La Política Económica del Municipio de Herlen.



(Centros para estimular nuevas actividades. Reciclaje de trabajadores en una determinada profesión).

Jornadas sobre "Los Ayuntamientos y el Paro. Políticas Locales de Ocupación" -Sant Pere de Ribes-, noviembre, 1985.

#### Inglaterra

- The London New Technology Network.  
(Creación y protección de nuevos puestos de trabajos asociados a nuevas tecnologías).

GLEB. Technology Networks. Londres, 1984.

#### Suecia

- El caso sueco de la CANDSKRONA.  
(Creación de empresas en instalaciones procedentes de cierre de astilleros).  
Herrero, Sangrador. F. "Creación de nuevos empleo en Europa: Funcionamiento de las iniciativas locales". Boletín de Estudios Económicos, n.º 124, abril 1985.

### III. Bibliografía

- VIDAL, Angel J.: "El papel de las Corporaciones Locales en el Fomento del Empleo". *Revista de Estudios de Juventud*, n.º 15. Pág. 177-185. Ministerio de Cultura. Madrid, Septiembre de 1985.
- "Fundaciones privadas realizan proyectos para la inserción profesional de jóvenes desfavorecidos". *Formation Professionnelle*, n.º 16. Pág. 33-36.
- CARNOY, Martín.: "La dialéctica educación empleo". *Revista de Estudios de Juventud*, n.º 15. Pág. 51-56. Ministerio de Cultura. Madrid, Septiembre de 1985.
- "E.I.L.: Une formule elargi aux P.M.I.". *L'usine Nouvelle*, n.º 13. Marzo de 1985.
- Los trabajos de utilidad colectiva. *Economie Europeenne*, n.º 3. Marzo de 1985.
- "Assurer une orientation et un débouché á l'issue des T.U.C.". *Actualité de la Formation Permanente*, n.º 75. Marzo de 1985.
- BERARD, Michel.: "Misiones Locales de Desarrollo Rural (Francia)". *Revista de Estudios de Juventud*, n.º 18. Pág. 149-168. Ministerio de Cultura. Madrid, Junio de 1985.

- VAZQUEZ BARQUERO, A.: "Desarrollo con iniciativas locales en España". *Información Comercial Española*, n.º 609. Mayo de 1984.

- ESCUELAS TALLER DE REHABILITACION Y RESTAURACION DEL PATRIMONIO ARTISTICO, CULTURAL Y NATURAL.

Guía para la creación de Escuelas Taller. Instituto Nacional de Empleo. Madrid, 1985.

- GUIA DE PROMOTOR DE AUTOEMPLEO.

Procedimiento para la creación de Empresas. Instituto Nacional de Empleo. Madrid, 1985.


- MEDIDAS DE FOMENTO DE EMPLEO.

Manual sobre modalidades de contratación. Instituto Nacional de Empleo. Madrid, 1985.

- CEUMT. La revista municipal, agosto-septiembre, 1985. Recoge un amplio repertorio de experiencias de empleo local en municipios españoles.

### NOTAS

- 1 FABIUS, Laurent, "A l'écoute des créateurs", *Le Monde*, 6-3-84.
- 2 TOFFLER, A., *La tercera ola*, Madrid, 1981, pág. 425.
- 3 *Perspectivas del Empleo*. Informes OCDE, 1983, Madrid. M.º de Trabajo.
- 4 Informes OCDE, 1983, p. 134 y 135.
- 5 Prieto Rodríguez, Carlos. "El empleo en el marco de la recesión económica", Madrid, 1983.
- 6 Prieto Rodríguez, Carlos. Art. citado.
- 7 Fontela, Emilio. "El porvenir del trabajo y del empleo", *El País*, Madrid, 18-3-84.
- 8 Fontela, Emilio. Art. citado.
- 9 Véanse las monografías sobre estudios universitarios realizadas por la Fundación Universidad Empresa, Madrid, 1979.
- 10 Véase Equipo de Investigación Sociológica, "Estudio sobre los titulados en las grandes empresas españolas", 1983, pág. 184.
- 11 Pérez Díaz, Victor. "Universidad y Empleo", *Perspectivas actuales en Sociología de la Educación*, Madrid, 1983, pp. 261-265.
- 12 Nos referimos a las expresiones inglesas actualmente muy extendidas en todos los países: "small is beautiful; local is beautiful".
- 13 Véase Guy DAUNCEY, *Nice work, if you get it*. Cambridge, 1983.
- 14 Véase *Manual del promotor de empleo*, INEM, Madrid, 1985.
- 15 Véase Guy DAUNCEY, obra citada. En ella aparecen recogidas y ampliadas toda una serie de experiencias locales de empleo en Inglaterra.
- 16 Véase *Guía para la creación de Escuelas-Taller*. INEM, Madrid, 1985.
- 17 Véase Guy DAUNCEY, obra citada.
- 18 Estas experiencias aunque responden al ámbito inglés, con contenidos similares también existen en nuestro país, si bien en estado muy embrionario. Véase Guy DAUNCEY, obra citada.



## Competencias transferidas a la Comunidad Autónoma Andaluza en materia Sanitaria \*

### 1. Introducción

El artículo 149.1.º en su apartado 16.º de nuestra Constitución atribuye competencias exclusivas al Estado en materia de sanidad exterior, y en la determinación de las bases y coordinación general de la sanidad; disponiendo el art. 148.1.21 de la Constitución que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de Sanidad. Este reparto competencial queda resuelto en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, por el art. 20.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía —Ley Orgánica 6/1981, de 30 de Diciembre—, que establece que “corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de Sanidad interior”, notando el párrafo 4.º del mismo artículo recién citado, que se reserva al Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en el mismo.

En este complejo marco legal y competencial se ampara y desarrolla el proceso de traspaso de las competencias en materia de Sanidad de la Administración Estatal a la Autonómica, que se formaliza básicamente a través de tres normas de transferencia básicas: Real Decreto 1118/81, de 24 de Abril, sobre traspaso de competencias, funciones y servicios a la Junta de Andalucía en materia de sanidad, Real Decreto 400/1984, de 22 de Febrero sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud, y Real Decreto 1713/85, de 1 de Agosto, sobre traspaso de competencias, funciones y servicios a la Junta de Andalucía en materia de Sanidad (AISNA).

Con este informe se pretende ofrecer una pronta y fácil visualización de cuáles son las funciones, servicios y medios personales, patrimoniales y presupuestarios de los que está dotada la Administración Andaluza, que habilitan el ejercicio de las competencias asumidas y el diseño de una política autonómica sanitaria, adecuada a las necesidades reales de Andalucía.

\* Informe elaborado por el Servicio de Legislación y el Gabinete de Prensa de la Consejería de Salud y Consumo de la Junta de Andalucía.

Desde el punto de vista metodológico hemos optado por contemplar la asunción de las competencias y la administración que de las mismas se ha ejercido, en torno al reparto competencial que en orden a los criterios de especialidad se registra en la Consejería de Salud y Consumo, en virtud del Decreto 5/1985, de 25 de Febrero, sobre la Estructura Orgánica de la Consejería, siempre claro está referido exclusivamente a la materia sanitaria. A su tenor podemos delimitar el trabajo dividido en tres aspectos:

- Balance de las competencias asumidas por la Dirección General de Atención Primaria y Promoción de la Salud.
- Balance de las competencias asumidas por la Dirección General de Asistencia Hospitalaria y Especialidades Médicas.
- Administración y gestión de las competencias transferidas y creación de nuevos servicios.

Como cuestión previa y a fin de comprender oportunamente el informe que se presenta, es conveniente puntualizar los siguientes extremos:

- Que a la vista de las competencias sanitarias contenidas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, es posible afirmar que se trata de un proceso de descentralización no uniforme. Atendiendo al aspecto institucional, es posible dividir las competencias en dos grupos, las cedidas por el Estado y las procedentes de la Seguridad Social, es decir, el INSALUD. Las primeras han sido traspasadas a la Comunidad Autónoma Andaluza en virtud del Real Decreto 1118/81, concediendo las competencias exclusivas sobre las mismas, y del Real Decreto 1.713/85, por el que se transfiere el AISNA. En materia de AISNA, y fruto del estudio de situación de las instalaciones de dicha Institución efectuadas por esta Consejería, se desveló el carácter oscurantista, la poca transparencia funcional existente y la posibilidad de que fueran transferidos importantes déficits con esta materia. Como consecuencia de ello, fue solicitada una auditoría. Tras estos pasos y saneando los déficits previos, fueron admitidas las competencias en fecha reciente. Aún está previsto la ampliación de competencias en materia de Salud Pública (Plan de prevención de Subnormalidad, Sanidad Exterior...). Por lo que respecta al INSALUD la asunción de las funciones se reducen a nivel de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado. La transferencia del Instituto Nacional de la Salud a la Comunidad Autónoma de Andalucía ha sido el más importante paquete de servicios y funciones traspasado a lo largo de la construcción del Estado de las Autonomías.

- Que el balance que se aporta es relativo a la gestión de las funciones y servicios transferidos con ocasión del R. Decreto 400/84, de 22 de Febrero al crearse la Red de Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social de Andalucía, para que administre los bienes y servicios pertenecientes al INSALUD en Anda-

lucía. Por otra parte es necesario admitir que este Ente Andaluz de Salud tiene carácter transitorio hasta tanto no se constituya como organismo autónomo dependiente de esta Consejería el Servicio Andaluz de Salud, que en el futuro asumirá la gestión y administración de los servicios públicos de atención a la salud, dependientes de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- Que este esquema puesto en evidencia coincide en rigor con el Proyecto de Ley General de Sanidad que se pronuncia claramente por un Servicio Nacional de Salud (por la vía del art. 43 de la Constitución), y estructurado de la siguiente forma: Servicio Central de Salud (o Servicio de Salud de la Administración del Estado) y Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas. Por otra parte, esta operación uniformizadora reviste algunas características especiales en los aspectos concretos de financiación, cualquiera que sea el resultado final con respecto a las competencias. El procedimiento de financiación de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas está regulado por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. No obstante del sistema de la LOFCA es preciso observar una primera característica, de no uniformidad, hoy ya existente, en el procedimiento de financiación de las competencias sanitarias estatales que han sido transferidas.

Ahora bien, en síntesis, este sistema consiste en establecer dos períodos: el transitorio y el definitivo. La diferencia entre los períodos transitorio y definitivo se halla en la forma de determinar el porcentaje presupuestario. En el período definitivo, al que aún no hemos llegado, éste se fijará sobre las bases del coeficiente de población, del esfuerzo fiscal y la inversa de la renta real por habitantes, entre otros. En el período transitorio, en el que se halla la Comunidad Autónoma Andaluza sometida al sistema LOFCA, el porcentaje de participación se ajusta al llamado "principio de compensación" del coste efectivo de los servicios transferidos, lo que incluye los servicios sanitarios procedentes del Estado, situación financiera y presupuestaria que vincula la actuación de la Comunidad Autónoma.

- Por último, hacer notar que la labor prioritaria y preferente que requirió la gestión de las transferencias asumidas, implicó previamente el estudio de planificación y homogeneización territorial de los servicios sanitarios. Las cifras obtenidas sobre la anárquica prestación del servicio sanitario en Andalucía favorecería la reflexión de adoptar medidas drásticas para corregir la tendencia y homogeneizar los recursos con objeto de conseguir que todos los ciudadanos andaluces tengan los mismos derechos y las mismas oportunidades.

A modo de corolario manifestar que el informe pretende hacer balance de los servicios y funciones desarrollados en orden a la prestación sanitaria de la Seguridad Social, poniendo de relieve las innovaciones legislativas y estructurales que han contribuido a ejercer una política sanitaria acorde con las reales necesidades, con un resultado de eficacia netamente superior al producido con anterioridad a la transferencia del Estado. En definitiva, se ofrecen los datos que exteriorizan una mayor capacidad de gestión.

## II. Balance de las competencias asumidas por la Dirección General de Atención Primaria y Promoción de la Salud

La reforma de la atención primaria en Andalucía se asume desde los planteamientos de la Conferencia de Alma-Ata en 1978, en base a una reordenación de los recursos para conseguir "Salud para todos en el año 2000". Demostrado con la experiencia que los altos niveles de sofisticación del sistema sanitario no han aumentado proporcionalmente los niveles de salud de la población, y con la constatación de que la crisis económica generalizada ha limitado los recursos sanitarios, se hace necesario un planteamiento global de reordenación de dichos recursos desde la perspectiva de un concepto de Salud que, no sólo se basa en la asistencia en la enfermedad, sino que amplía la atención a la comunidad desde la perspectiva de la promoción y preservación de la Salud como un bien comunitario, a defender desde una posición activa.

Desde estos planteamientos, se inicia en Andalucía la implantación de un nuevo sistema de atención primaria, tras la confección de un mapa planificador que tiende a la eliminación de las desigualdades entre comarcas andaluzas o entre el medio rural y el urbano y que prevé en 1990 la puesta en marcha de 62 Distritos Sanitarios y 337 Zonas Básicas de Salud.

Los Centros de Atención Primaria, concebidos de manera integrada en una red escalonada y progresiva de servicios que, desde el consultorio y el centro de salud, encuentran su máximo nivel de especialización en los hospitales, suponen a nivel primario la resolución del 80 % de las demandas sanitarias de los ciudadanos sin salir de su ámbito vital y de su comarca. La asistencia y la atención sanitaria en estos centros viene esencialmente definida por ese nuevo concepto de salud como un bien a preservar y a defender activamente por parte de la propia comunidad.

Las características de este nuevo sistema pueden formularse de la siguiente forma:

### a) Atención integral.

Ello en dos sentidos, en el del concepto integral de la salud, que recoge aspectos inusuales en planteamientos sanitarios generalizados, tales como la salud medio-ambiental, salud laboral, educación y promoción de la salud, etc.; y en la consideración de la salud desde el punto de vista comunitario, por encima de planteamientos exclusivamente individuales.

El nuevo modelo pone su atención sobre la comunidad y el entorno, frente a la individualidad del sujeto aislado y añade una concepción integral al considerar individuo y colectividad como elementos interrelacionados expuestos a los factores sociales y ambientales del medio en que se desenvuelven. La pretensión, a través de este tipo de atención, es el de la consecución del "estado de salud" de la comunidad.

### b) Equipos integrados de atención primaria.

Los profesionales que llevan a cabo la reforma de la atención primaria forman parte de un equipo multidisciplinar e integrado alrededor del Distrito sanitario y de la Zona Básica de Salud. Por primera vez en España, profesiones no tradicionalmente sanitarias —como psicólogos, asistentes sociales, etc.— se integran en actividades sanitarias de manera generalizada. Su papel en los equipos de atención primaria viene determinado por el Decreto que regula la reforma en Andalucía y que ya se ha puesto en funcionamiento en comarcas como la Alpujarra granadina o la Axarquía malagueña.

Tal entrada de profesionales multidisciplinarios en la puesta en marcha de la reforma a nivel primario asegura la atención integral a la salud y el desarrollo de actividades de atención sanitaria de un campo mucho más amplio.

En este sentido y para favorecer la entrada de estos nuevos profesionales extrasanitarios en el campo de atención a la salud, instituciones creadas por la Consejería de Salud y Consumo como la Escuela Andaluza de Salud Pública abren sus aulas para su formación.

El funcionamiento de los centros de salud también viene determinado por la labor en equipo, con sesiones de trabajo por grupos, actividades de formación continuada, etc., que redundan en beneficio del usuario y de los propios profesionales, en cuanto sus actividades ven un reflejo comunitario.

### c) Acercamiento de los medios Sanitarios a la población.

La concepción de los Servicios Sanitarios como una red escalonada y progresiva permite planificación de los recursos bajo criterios de proximidad de los medios Sanitarios al usuario.

La base equilibradora de la reforma de la atención primaria es la compensación de las diferencias endémicas en la sanidad española, que centraban los recursos en el medio urbano en detrimento de la población rural; los habituales desplazamientos de los pacientes del ámbito rural a las ciudades, para cualquier atención sanitaria que excediese de las posibilidades del médico rural, se palia en la actualidad con un doble mecanismo:

- el enriquecimiento de los servicios en los Centros de Salud y la puesta en marcha de dichos centros sanitarios de primer nivel en una tupida red de centros, consultorios, etc., que cubre prácticamente todo el medio rural andaluz con servicios de medicina general, programa materno-infantil y todos aquellos que no requieran atención especializada de nivel medio.

- la movilidad de los servicios, de manera que los desplazamientos, que hasta ahora seguían siendo "patrimonio" exclusivo de los usuarios del sistema sanitario, sean ejecutados por los equipos de asistencia más especializada.

Ejemplo de ello es el programa de transporte de muestras que se lleva a cabo a través de 137 puntos de extracción de sangre en la localidad, residencia o