

Eguzki Urteaga

*Gizarte politika*

## AURKIBIDEA

SARRERA.....	13
--------------	----

### 1. ATALA

<b>Gizarte politikaren oinarriak.....</b>	<b>17</b>
Gizarte politika zehazteko zailtasunak.....	17
Gizarte politikaren aurrekariak.....	18
Gizarte politika eta Estadu soziala.....	18
Gizarte politika eta Ongizatezko Estada.....	20
Pentsamolde nagusien eraginak.....	20
Liberalen goganbeharrak gizarte politikaren aurrean.....	21
Gizarte politikaren bultzada sozialdemokrata.....	22
Gizarte politikaren modeloak.....	23
Lehen tipologia.....	23
Bigarren tipologia.....	24

### 2. ATALA

<b>Gizarte politika historian zehar.....</b>	<b>29</b>
Erdia Aroa.....	29
Babes horizontala.....	29
Babes bertikala.....	31
Garai Modernoa.....	34
Aldaketa sozio-politikoak.....	34
Aldaketa liberala.....	36
Erregimen liberalaren adierazpenak.....	36
Ongintza publikoa.....	39
Erreforma soziala.....	41

### 3. ATALA

<b>Ongizatezko Estada eta politika ekonomikoa.....</b>	<b>47</b>
Historia sozialaren urratsak.....	47

Behartsutasuna eta ezberdintasuna.....	48
Behartsutasunaren eta ezberdintasunen jatorri sozio-politikoak.....	48
Ongizatezko Estaduaren sorrera.....	49
Ongizatezko Estaduaren krisia.....	51
Krisiaren kudeaketa.....	55
Modelo berri baten agerpena.....	55
Politika ekonomiko neoliberalak.....	55
Politika ekonomiko horien emaitzak.....	56

#### 4. ATALA

<b>Europar gizarte politika.....</b>	<b>59</b>
Europar gizarte politikaren sorrera eta garapena.....	59
Europar gizarte politikaren historia.....	59
Europar gizarte politikaren tresnak.....	61
Europar modelo soziala.....	62
Lana eta lan baldintzak.....	63
Lanari buruzko Europaren kezkak.....	63
Heziketa profesionala zein iraunkorra eta langileen karitatea.....	64
Lan baldintzen hobekuntza eta eztabaida soziala.....	66
Gizon eta emakumeen arteko aukeren berdintasuna.....	66
Langileen zirkulazio askea.....	67
Babes soziala eta behartsutasunaren aurkako borroka.....	67
Babes sozialaren sistemak berritzea eta hobetzea.....	68
Behartsutasunaren aurkako borroka.....	70
Ezberdintasunen murrizketa.....	71
Bizi baldintzen hobekuntza.....	73
Osasun publikoa.....	73
Hezkuntza.....	73

#### 5. ATALA

<b>Osasunaren gizarte politika.....</b>	<b>75</b>
Osasuna, Ongizatezko Estaduaren oinarri gisa.....	75
Osasun sistemaren aurrekariak.....	75
Osasunaren lehen erreforma.....	77
“Osasuna denentzako 2000. urtean“ egitaraua eta Alma-Alta hitzarmena.....	77

Legediaren edukia.....	78
Lehen arretaren antolaketa Espainian.....	81
Osasunerako arreta berezia.....	82
Parte-hartzea, sarbideak eta taldeko lana.....	83
Osasunaren bigarren erreforma.....	84
Osasun sistema nazionalaren berrindartze administratiboa.....	86
Osasun administrazio zentrala.....	86
Osasun administrazioen arteko koordinaketa.....	87
Osasun Plan Autonomikoak.....	88
Behar eta erronka berriak.....	89
Osasun politikaren geroa.....	90

## 6. ATALA

<b>Zaharrak eta gizarte politika.....</b>	<b>91</b>
Zahartzea eta gizarte politika.....	91
Zahartzea gertakizun berri gisa.....	91
Zaharrentzako gizarte politikaren planteamendu eta helburuak.....	92
Aldaketa demografiko eta sozialak.....	95
Haur gutxiago eta zahar gehiago.....	95
Zaharren ezaugarri demografikoak.....	95
Zaharren ezaugarri sozialak.....	96
Eskubide sozialen ezagupena.....	97
Zaharrentzako gizarte politika.....	98
Plan Gerontologikoa.....	99
Pentsioen bilakaera eta perspektibak.....	101
Arau eta instituzional aldaketak.....	101
Pentsioen xahupenaren bilakaera.....	102
Zaharsariak.....	103
Elbarritasun pentsioak.....	103
Laguntza pentsioak.....	104
Pentsioak Espainian eta Europar Batasunean...	104
Osasuna eta osasun zerbitzua.....	104
Osasunaren Lege Orokorra.....	105
Jarduera irizpideak.....	105
Helburu nagusiak.....	106
Gizarte zerbitzuak.....	107

Aisialdiak eta denbora aske sortzailea.....	108
---	-----

## 7. ATALA

<b>Gizarte politika eta etxebizitza.....</b>	<b>111</b>
Ereму publiko eta pribatua.....	112
Etxebizitza, gizarte politika gisa.....	116
Gizarte mugimenduak, etxebizitza politika eta gizarte politikak.....	117
Ekonomia, etxebizitza eta gizarte politika.....	118
Etxebizitza politika Espainian.....	120
Etxebizitza eta gizarte mugimenduak.....	124
Gizarte politikak eta etxebizitza.....	126
Etxebizitza, zaharrak eta ezinduak.....	128
Etxebizitza eta gazteak.....	131
Etxebizitza eta emakumeak.....	132
Etxe gabeko pertsonak eta etorkinak.....	133
Etxebizitzarako Plan Autonomikoak.....	135
Etxebizitza Bideratzeko Plana (2002-2005).....	135
Etxebizitza Bideratzeko Plana (2006-2009).....	137

## 8. ATALA

<b>Gizarte politika eta gizarte langintza.....</b>	<b>141</b>
Gizarte politika, Ongizatezko Estadua eta gizarte langintza.....	141
Gizarte politika, gizarte langintza eta behar sozialak.....	141
Gizarte politika, gizarte langintza eta eskubide sozialak.....	143
Arazoak eta beraien ondorioak.....	144
Gizarte politika, gizarte langintza eta herritargoa.....	147
Gizarte langintza, gizarte politikaren gauzapean gisa.....	148
Gizarte langintza, gizarte politikaren oztupoak gainditzeko tresna lez.....	148
Gizarte langintza eta politika egileak.....	148
Gizarte langintza, zerbitzuen deszentralizazio prozesuan.....	148
Gizarte langintza, sektorekotasuna gainditzeko.....	149
Gizarte langintza, zerbitzuen bazterketa	

gainditzeko.....	150
Gizarte langintza eta logika burokratiko.....	151
Gizarte langintza, gizarte politikaren bultzatzaile bezala.....	151
Gizarte langintza, soziabilitatearen eraikuntzan.....	152
Gizarte langintza, integrazio soziala eta ezberdintasuna uztartzeko.....	152
Gizarte langintza, mundu pertsonala eta soziala hurbiltzeko.....	152
Gizarte langintza, gizarte politikaren esku-hartze zuzena lez.....	153
Gizarte langintza eta pertsonaren zentraltasuna.....	153
Gizarte langintza, beharren eta eskaeren aurrean.....	154

## 9. ATALA

### **Gizarte politika eta ekimen soziala.....157**

Ongizatezko Estatuaren krisia eta ekimen sozialaren garapena.....	157
Ongizatezko Estatuaren krisia.....	157
Gizarte zibilaren indartzea.....	158
Modelo nahasia eta ongizatearen aniztasuna.....	158
Erakunde bolondresen eginkizuna.....	159
Bolondres erakundeak Espainian.....	161
Bolondres erakundeen bilakaera.....	161
Ikuspegi alderatua.....	162
Bolondresgoari buruzko legea.....	163
Bolondresgoaren araudia European.....	163
Bolondresgoa arautzen duen Espainiar legea... ..	164
Erakunde mota asko.....	166
Elkarteak.....	166
Fundazioak.....	167
Erakunde bereziak.....	168
Caritas.....	168
ONCE.....	170
Gurutze Gorria.....	171
Administrazioaren eta erakunde bolondresen	

arteko harremanak.....	172
<b>AMAIERA.....</b>	<b>175</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>177</b>

## SARRERA

Idazlan honen helburu nagusia, gizarte politikari buruzko euskarazko esku-liburu bat proposatzea da, Soziologian, Zientzia Politikan eta Gizarte Langintzan irakasten eta ikasten duten pertsonen lan tresna egoki bat eduki dezaten. Ikuspegi orokor bezain laburbildu bat eskaintzen saiatzen da, zehaztasuna alde batera utzi gabe. Espainian eta Europan osatu eta ondoren martxan jarri diren gizarte politiken planteamendu teoriko eta analitikoak, egitarau zein neurri administratiboak eta gizarte politiken osagai juridiko, sozio-politiko, ekonomiko eta kulturalak aipatzen ditu.

Orohar, azpimarratzeko da historian zehar lortu diren eskubide sozialak, aurrerapausoz eta atzerapausoz osatutako bilakaera baten adierazleak direla, maiz, arrazoi ekonomiko, politiko ala kulturalengatik. Gizarte politika, ibilbide luze bezain zail horren froga da. Izan ere, anitzak dira talde sozialek burutzen dituzten ekimenak pertsonen ongizatea bermatzeko, familiak, lankideek ala bizilagunek osatzen duten bat-bateko elkertasunetik, Estaduak bultzatzen duen ongizateraino.

Batez ere XX. Mendean, mendebaldeko gizarteek, demokrazia sozial bat pixkanaka gauzatu dute, XIX. mendean demokrazia politikoa osatu ondoren. Laguntza ekonomikoekin batera, erretirorako eta langabezirako diru-laguntzak lez, laguntza soziala garatu da. Ongizatezko Estaduetan, laguntza ekonomikoak hedatu eta handitu badira, botere publikoek lehentasuna mota guztietako zerbitzuei eman diete : osasun, lan, hezkuntza, kultura eta aisialdikoak, beti ere pertsonen bizi kalitatea hobetzeko asmoz.

Aldaketa hori, gizartean suertatu diren eraldaketen ondorioa da. Horiatariko bat ekonomikoa da, geroz eta diru publiko gehiago gastu sozialari sagaritzen baitzaio. Hain zuzen ere, gizarte politikaren protagonismo geroz eta handiagoa, bere aurrekontuaren hazkundearekin bat joan da.

Ongizatearen ezaugarrietariko bat unibertsaltasuna da, herritar guztiak gizarte politiken jasotzaileak baitira, nahiz eta gizarte politikaren mailan, administrazio bakoitzak gaitasun garrantzitsuak eduki. Udaletxeek eta orohar tokiko administrazioek geroz eta paper garrantzitsuagoa jokatzen dute gizarte politiken berrikuntzan eta garapenean, besteak beste, erabiltzaileengandik hurbil daudelako, malguak direlako herritarren beharren aldaketei egokitzerako orduan eta egitarau berritzaileak osatzeko ahalmena dutelako.

Une berean, gizarte politikak bultzada nabarmena jaso du Europar Batasunarengandik, onartu diren Hitzarmenak erabakiorrak izan baitira. Bultzada instituzionalekin batera, ekimen pribatuak eta esperientzien trukaketak aipatzea premiazkoa da zeren, arazoan eta eskaeren antzekotasunak, erantzunen hedapena fagoretu du. Denbora gutxian, gainontzeko herrietan



egokituak zein onartuak dira. Horrek erakusten du, Europar integrazioa ez dela soilik goitik eraikitzen baita behetik ere.

Azkenik, herritarren mobilizazioak eta parte-hartzeak gizarte politikaren garapenean zerikusia ukan dute, eskaerak plazaratzeaz gain, erantzunak behar sozialei uztartzeko gaitasuna baitaizkate. Hirugarren sektorearen garapenak, herritarren geroz eta paper handiagoa agerian uzten du arazo sozialak konpontzerako orduan. Elkarrekin proposamen berritzaileak egiten dituzte, gizarte politikaren gidatzaileak bilakatuz.

Eragile ezberdinen parte-hartzeak eta eskaera sozialen aniztasunak, gizarte politika eztabaida sozio-politikoaren erdian kokatu du. Garrantzitsuenetariko bat, lehiakortasuna eta ongizate sozialaren arteko orekarena bada, herritarren babes eta segurtasun materiala bermatu behar duten politiken sustapenaren eta mantenuaren ardura norena den argitzea premiazkoa da. Era berean, geroan laguntza sozialen ardura nork edukiko duen eta laguntza horiek unibertsalak izango diren ala ez zehaztu behar da. Halaber, globalizazioak eragiten du, ekonomiak ez direlako gehiago nazionalak eta nazioartean gertatzen diren gertakizun, erabaki eta eragileek eragin zuzena eduki dezaketelako herri bateko gizarte politikaren mailan.

Gizarte politika, gai konplexua bezain anitza denez, ezinbestekoa da, ikuspegi, alor eta irakasgai ezberdinetatik jorratzea : Historia, Soziologia, Ekonomia eta Gizarte Langintzatik besteak beste. Bakoitzak, Espainiako eta Europako gizarte politiken irakurketa berezi bat eskaintzen du.

Liburua bederatzi ataletan banatuta dago :

1. gizarte politikaren oinarriak,
2. gizarte politika historian zehar,
3. Ongizatezko Estadia eta politika ekonomikoak,
4. Europar gizarte politika,
5. gizarte politika eta osasuna,
6. gizarte politika eta zaharrak,
7. gizarte politika eta etxebizitza,
8. gizarte politika eta gizarte langintza,
9. gizarte politika eta ekimen soziala.

Lan guztietan bezala eta, esku-liburu batean oraindik gehiago, puntu asko jorratu gabe gelditu dira, hala nola, gizarte politika sektorial asko, gizarte segurantzak, enplegua, hezkuntza, gizarte zerbitzuak, justizia, aisialdia, kultura eta kirola, beharritasuna eta bazterketa soziala, etabar.

## **1. ATALA**

### **GIZARTE POLITIKAREN OINARRIAK**

### ***Gizarte politika zehazteko zailtasunak***

Gizarte politika zehaztea zaila da zeren, Donati-k dion modura, definizio bezainbat idazle daude eta ikerlari bakoitzak bere ikuspegi, balore eta arau propioak dauzka. Definizio baten arabera, gizarte politika behar sozialak hasetzeko hartutako ekimen guztiak egituratzen eta egitarautzen dituen diseinu eta gauzapean bat da. Gizarte politikaz ari garelarik, gizakien oinarrizko beharren arabera begirada kolektibo publiko arduratsu batetaz ari gara ; behar horien tartean : osasuna, hezkuntza, lana, eta, orohar, bazterketa sozialaren alderdi ezberdinak daudelarik. Gizarte politika, Estatuaren eta, orohar, botere publikoen ardura da, nahiz eta erakunde pribatuek geroz eta esku-hartze handiagoa izan.

Alabaina, 1950. hamarkadan beharrezkotzat jotzen zena ez da, nahitanahiez, hain garrantzitsua gaur egun. Izan ere, gizarte politika, herri bateko eragile sozialen arteko akordio batzuen ondorioa da, laister beste herrietara hedatu daitekeela jakinik. Ongizatezko gizartearen duten herri guztiek ez daukate irizpide berak gizarte politika osatzerako orduan, gertakizun historiko, eskaera sozial eta balore propioak direla eta. Azken urteetan, ingurugiroaren babesa, haurren anparoa, etxebizitza, gizon eta emakumeen arteko berdintasuna ala helduen babesa funtsezkoak bilakatu dira.

### ***Gizarte politikaren aurrekariak***

Gizarte politika esatera, XIX. mende erditsuan erabiltzen hasten da galdera sozialari aurre egiteko asmoarekin. Gizarte politikak, oso itxura ezberdinak hartu ditu eta, gobernu liberala ala sozial-demokrata denaren arabera, osatutako plangintzak eta hartutako neurriak ezberdinak izango dira, nahiz eta bi modeloak hurbilduz joan. Gizarte politikaren ideia Estatuari lotua badago, batez ere Ongizatezko Estatuaren garapenari josia dago, alde batetik, gatazka sozialak sahisteko eta, beste aldetik, berdintasun soziala lortzeko. Horrela, funtsezkoak bezala ikusten diren alor batzuetan, osasuna ala hezkuntza lez, Estatuak pertsonen berdintasuna bermatzen du, nahiz eta ez modu berean kotizatu eta bakoitzak lanetik ateratako diru-sarreraren arabera egin. Zentzu horretan, Estatuak errol zergabiltzailea eta berbanatzailea betetzen du eta horrek azaltzen du zergatik, herri batzutan, xahupen sozialak Barne Ekoizpen Gordinaren erena osatzen duen. Espainian adibidez, xahupen publikoa %25etik %47ra igo da, horien artean xahupen sozialek toki handia betetzen dutelarik.

Orohar, gizarte politika testuinguru berezi batean sortzen da bere garapena lau faktorek lagundu dutelarik : Estatu sozialaren konzeptua, Ongizatezko Estadua (Welfare State), orden sozial eta ekonomikoaren ikuspegi liberala zein sozialdemokrata. Bosgarren faktore bat gehitzen ahal zaio, Espainian bereziki : ongizate sozial kolektiboa lortu nahi duen elizaren dotrina soziala.

### ***Gizarte politika eta Estatu soziala***

Gizarte Estaduaren sorrera, Eskubideko Gizarte Estaduaren jarraian suertatzen da, langile mugimenduen mobilizazioekin. Batetik, Estaduaren presentzia eskatzen du lan egiteko eskubidea bermatzeko eta, bestetik, Estaduaren demokratizazioa galdetzen du. Monarkia sozialaren testuinguruan suertatzen da non Estaduak, maila batean behintzat, behar sozialak hasetzea bere gain hartzen duen.

Estadu Soziala lehenik agertu da Alemaniako Errepublikaren Oinarrizko legean (1949). Bere 20. artikuluan, AEFa, Estadu federala, demokratikoa eta soziala lez definitzen da. 1978ko Espainiar Konstituzioa artikulua horretatik iradokitu da zeren, bere lehen artikuluan, Zuzenbidezko Estatu Sozial eta Demokratiko bat bezala definitzen da. Azken finean, Estadu Soziala ulertu behar da ohizko Estaduaren egokipen bat bezala, gizarte industrializatuari eta bere aukera tekniko zein ekonomikoei. Eraldaketa horretan eta XIX. mendearen azken erenean, gizarte politikak biztanleriaren zati behartsuena babestu nahi izan du.

Estadu Soziala, Estaduaren bidez, gizartearen egituratze prozesu bat lez aurkeztu daiteke, gizarteak Estadua egituratzen duen une berean. Estadu liberalaren oinarrizko baloreak : askatasuna, jabetza indibiduala, berdintasun formala, berme juridikoa eta biztanleen parte-hartzea diren bitartean, Estadu Soziala balore horiek gauzatzen ahalegintzen da, oinarri eta eduki materialak emanaz. Eskubide formalek eskubide materialetara igarotzen denez, gizabanakoa eta gizartea ez dira ez banatuak ez kontrajarriak, uztartuak baizik.

Nahiz eta gizarte politikaren lehen irabazleak behartsuenak eta baztertuak izan, politika horrek gizarte osoa hunkitzen du. Bere eginkizunetan sartzen dira :

1. gizakiaren bizia hedatzeko helburua duten sistema konplexuak garatzea, osasun ala hezkuntza sistemak esaterako ; jakinik, bere eraikuntza zaila izateaz gain, bere mantenua garestia dela.
2. gizartearen osagai ezberdinen funtsezko alderdiak ziurtatzea, esan nahi baita behar berriak agertzen direla, halanola, ondasun naturalen agortzea, gizartea osatzen duten taldeen zatiketa, bortizkeri arrasizta edo sexu bortxaketen agerpena.
3. laguntza sozial batzuk bermatzea, besteak beste, testuinguru ekonomikoaren arabera berrikusi daiteken gutxiengo lansari bat finkatzea, pertsona bakoitzari lan bat ematea, lan iraunkorra proposatzea edo elbarrituak ez direnei arreta eta laguntza eskaintzea eta, batez ere enplegatuen eta langilean bizi itzaropena emedatzea.

## ***Gizarte politika eta Ongizatezko Estadia***

Gizarte Estadia, Ongizatezko Estadutik bereiztu behar da zeren edozein Ongizatezko Estatu Estatu Sozial bat bada, Estatu Sozial guztiek ez dute, nahitanahiez, Ongizatezko Estaduaren itxura hartzen. Zentzu horretan, Ongizatezko Estadia, Estatu politikaren osagai bat da eta gizarte zerbitzuei norabidetutako aurrekontuen bidez neurtu daiteke baita kostuen bitartez ere.

Keynes-en teorien ildotik, Europa mendebaldeko gizarteetan, Ongizatezko Estadiak honako funtsen gainean oinarritu dira : gobernuak eskubidea eta betekizuna daukate biztanle bakoitzari bizitzeko behar duen gutxiengo emateko. Helburua ez da hainbeste erabateko berdintasuna lortzea, baizik eta ezberdintasunak murriztea funtsezkotzat jotzen diren arloetan.

Horrek inplikatu du, Estaduaren egintzak hiru oinarri edukitzea : 1) merkatu ekonomia erregulatzea, modu askoz esku-hartuz eta goi mailako lan maila egonkorra lortuz, 2) modu publiko eta berdintsuan, izaera unibertsala duten gizarte zerbitzuen zerrenda anitz bezain oparo bat bultzatzea, 3) Estadiak, gizarte zerbitzuetan oinarritutako segurtasun sare bat edukitzea eskaerei erantzun ahal izateko, bakoitzaren diru-iturrien arabera ; sare horien eginkizuna, ezohizko beharrei erantzutea eta behartsutasun adierazpen larrienak desagertaraztea delarik.

Misha-ren arabera, Ongizatezko Estaduaren hiru helburu nagusiak dira : englegu osoa lortzea, izaera unibertsaleko gizarte zerbitzuak proposatzea eta sistema sozialari segurtasuna eskaintzen dion laguntza sozial sare bat ukatea. Bestela esanda, Estatu Sozialak, behartsutasunaren ohartaraztean eta aringarritasunean eta herritar guztien gutxiengo bizi maila baten mantenuan, gobernuaren papera instituzionalizatu du. Argi dago, XX. bigarren erdian, Europako herri gehienek indar itzelak egin dituztela ongizate soziala hedatzeko.

## ***Pentsamolde nagusien eraginak***

Azken urteetan, gizarte politikari buruzko hausnarketak bi norabide hartu ditu : liberala eta sozialdemokrata, beti ere ongizate indibiduala eta kolektiboa uztartuz. Eztabaida, Estaduaren paperari eta eginkizunei buruz, Estadiak merkatuarekin eta gizarte zibilarekin dituen harremanei buruz ala, indibidualak eta kolektiboak, pribatuak eta publikoak diren erakundeei buruz ari izan da.

*Liberalen gonganbeharrak gizarte politikaren aurrean*

Ikuspegi liberalaren jatorrian, XVIII. mendeko pentsalariak daude, Adam Smith ekonomista eta Madison zein Hamilton amerikar demokraziaren sortzaileak. Nahiz eta anitzak izan, tesi liberalak honela laburbildu daitezke : 1) sektore publikoaren garapena eta, ondorioz, Estatuaren presentzia geroz eta handiagoa, bai gizartean eta bai ekonomian, kritikagarriak dira ikuspegi askotatik, 2) esku-hartze egitarau tinkoak garatzen dituen gizarte politikak, ekimen pertsonalak mugatzen ditu baita merkatuaren indarren jokoak ere, 3) Estatuaren eginbehar zuzentzaileak, gizabanakoen berdintasuna suposatuz, behartsutasunak eta ezberdintasunak areagotzen ditu, 4) hobe da merkatua askatasun osoz ibiltzen uztea eta gizarte zibilaren ekimenak ez oztopatzea, pertsona bakoitzak bere hoberena eman dezan, 5) denborarekin, ekonomia garatuko da Estatuaren esku-hartzea mugatuz eta denentzako ongizate eta aberastasun handiagoa bermatuz.

Gaur egun, Friedman-ek eta Hayek-ek ideia horiek babesten badituzte, beste batzuek kokapen epelagoak daukate, esaterako Galbraith-ek ekonomian eta Dahrendorf-ek soziologian. Azken hauek Estatuaren esku-hartzea muga batzuen barruan kokatzea proposatzen dute, gizarte politikaren mugetan alegia, miseriaren eta behartsutasunaren aurka, eraginkortasun gehiagorekin eragiteko. Hala ere, denak ados daude esateko gizabanakoak aukera berdintasunen sistema batean, askatasun osoa eduki behar duela, emaitzen berdintasunarekin itsutu gabe. Hori dela eta, gizarte politikaren helburua, aukera indibidualen hobekuntza bermatzea da. Beraz, diskurtsu neoliberalak, gizarte politikaren kritika liberala lehuntzen eta zehazten du, askatasun indibiduala mugatzen duen sistema bati alderatuz baita ere burokraziaren eraginkortasun eza eta xahupen publikoaren hazkundera arbuatuz. Planteamendu zuhurrenek, gizarte politika egokitu nahi dute, meritua, emankortasuna eta profesionaltasuna kontutan hartuz eta aukeren berdintasun ezpiritua bultzatuz.

#### *Gizarte politikaren bultzada sozialdemokrata*

Ikuspegi sozialista batetaz hitz egitea baino komeni da modelo sozialdemokrata batetaz mintzatzea, zeren bi egoera politiko ezberdinei lotuak daude : 1) erabateko planifikazioa suposatzen duen ikuspegi sozialista 1989an krisian sartzen da eta, gaur egun, hirugarren-munduko herri gutxi batzuek gauzatzen dute, Kuba ala Ipar Korea adibide direla, 2) aukera sozialdemokrata, aldiz, Europa mendebaldean nagusi da, bere garaian alderdi sozialista zein komunistek erabaki baitzuten iraultza alde batera uztea erreforma prozesua hobesteko, legebiltzar sistema batean, non alderdi eta norabide politiko ezberdinak lehian dauden. Zentzu horretan, Europar Ongizatezko Estadia ikuspegi honen ondorioa da.

Egia esan, ikuspegi sozialdemokrataren arabera, Ongizatezko Estatuaren garapena klase borrokaren ondorioa da, beri ere legebiltzar demokraziaren arauak errespetatuz. Mishra-k, Korpi-k eta Esping-Andersen-ek hori bera diote. Batez ere, pentsalari anglo-sajoiarentzat, gizarte politikak gizabanakoen ongizatea bilatzen duen esku-hartze publiko eta kolektiboa inplikatzeko, ahal den neurrian, berdintasunaren eta segurtasunarengandik hurbiltzeko. Merkatua,

ezberdintasunen sortzailea denez, gizarte politikak, integrazio eta batasun soziala bilatzen duten erakudeen itxura hartuz, ondasunen eta errenta eskuragarrien mekanismo banatzaile eta berbanatzaileak indartzen ditu.

Ikuspegi sozialistak, gizartea, osotasun eta egitura handi bat bezala ikusteaz gain, kokapen sozialen banaketa zehazten ditu, batzuek eta besteek adierazten dituzten ongizate eskaera bereziei buruz hausnartu aurretik. Ekoizpena gizabanakoak betetzen duen kokapen sozialak erabakitzen du, sistema hierarkizatu batean non emaitzak ezberdinak diren ; gizarte politikaren helburua ezberdintasun horiek desagertaraztea ala, gutxienez, mugatzea delarik. Emaitza horretara irixten da ekoizpen sistemaren egitura erabat aldatuz. Beraz, Ongizatezko Estaduetan gauzatzen den gizarte politika, mekanismo erregulatuak arrunta bat baino gehiago da, zeren bertan agertzen dira merkatuak sortzen dituen tinkatze eta bidegabekeriak.

### ***Gizarte politikaren modeloak***

#### Lehen tipologia

Tipologia honen arabera, gizarte politikak honako ezaugarriak dauzka : karitate gisa, kontrol sozialaren berme bezala, berrekoizpen sozialaren mekanismo lez eta herritargoaren eskubide sozialen gauzapean gisa.

1. *Gizarte politika karitate bezala.* Gizarte politika honek kutsu karitatibo bezain laguntzailea duenez, gogapen etiko-politikoaren gainean oinarrituta dago, batez ere behartsutasunean, txirotasunean eta baztertuak dauden pertsonak laguntzeko asmoz, pertsona horiek ez baitira besteekin lehian sartzeko gai. Modelo hau osagai komunitario, humanitario eta unibertsalean oinarrituta dago, herritargo edozein gogapenetatik urrun eta herritarren eskubide kolektiboak alde batera utziz. Kasu honetan, gizarte politika une bateko sendagaia da.
2. *Gizarte politika kontrol sozialaren berme gisa.* Bigarren joera batean, gizarte politika bere helburu nagusiaren bidez definitzen da : kontrol soziala zihurtatzea. Politika horren bidez, modu erregulatuan, biztanleriaren zati baten bizi baldintzak bermatzen dira, orden soziala dagoen bezala mantentzeko asmoarekin, baita ere, bakea eta integrazioa. Gizarte politikaren bitartez, indar ekoizle eta ez ekoizleak harremanetan ezartzen dira, sistemaren oreka arrixkuan jarri gabe. Historikoki, gizarte politika hau garai bati eta klase sozial batzuei lotua dago, aristokraziari lehenik eta burgesiari bigarrenik. Langileei eta behartsuei gutxiengo bat emanez, lana eta soldatari dagokionez, bake soziala erosi nahi dute, klase harremanak mantenduz.
3. *Gizarte politika herritargoaren eskubide sozialen gauzapena lez.* Modelo honen arabera, gizarte politikaren helburua, pertsonen eskubide sozialak bermatzea da.

Eztabaida politiko-ideologikoetatik urrun eta eragile guztiak kontutan hartzen dituen ikuspegi orokor bat edukiz, gizarte politika gizarte osora norabidetzen du.

Tipologia bat denez, argi dago, errealitatean, modelo horiek nahasten eta gurutzatzen direla, zeren gizarte politika guztiek : osagai etikoak, Estatu esku-hartzeak, egitura aldaketak, kontrol eta orden sozialak eta berrekoizpen sozialak dauzkate.

### Bigarren tipologia

Baina, gizarte politikak modu askoz sailkatu daitezke, beste irizpide batzuk hartuz. Lau modelo bereizten dira : soberakin modelo, modelo eskuratze-egilea, modelo instituzional-berbanatzailea eta modelo orokorra.

1. *Soberakin modelo.* Ikuspegi honen arabera, bi bide nagusi daude gizabankoen beharrak normalki hasetzeko : merkatu pribatua eta familia. Definizio horretatik habiatuz, gizarte politikari loturiko erakunde sozialek soilik esku-hartu behar dute bi eragile horiek huts egiten dutenean. Zentzu honetan, pertsoneri erakutsi behar zaie nola beraien arazoak konpondu ditzaketen, jarraian botere publikoei dei egin gabe. Titmuss-en arabera, gizarte politikaren ikuspegi hau gizartearen ikuspegi organizista bezain mekanizista bati lotuegia dago, nahiz eta ekimen pribatua errespetatu.
2. *Modelo eskuratze-egilea.* Behar sozialak gizakiaren merituaren eta egintza gaitasunaren arabera hasetuak izan behar dira. Gizarte politikari loturiko erakunde sozialak, sistema ekonomikoaren erakunde klasikoen laguntzaile txikiak lez ikusi beharko liritezke, soilik gizabanakoaren ongizatea eta bermea fagoretuz, aberastasun orokorra laguntzen duten neurrian. Modelo hau, indarra eta saria hobesten duen teoria psikologiko eta ekonomikoan oinarritzen da.
3. *Modelo instituzional-berbanatzailea.* Ikuspegi honen arabera, gizarte politika, funtsezko balorea izateaz gain, gizartean integratuta dagoen erakunde batean oinarritzen da, merkatuaren alboan zerbitzu unibertsal bat osatu ahal izateko, beti ere beharraren printzipioaren gainean finkatuz. Modelo honek, berbanaketa sistema bereziak bereganatzen ditu eta, istripuengatik arazo sozialak dituzten pertsonak lagundu nahi ditu, Ongizatezko Estatuaren kaltetuak bilakatuz.
4. *Modelo orokorra.* Erabateko planifikazioaren modeloak, ongizate hutsarekin loturarik ez duten irizpideak baztertu nahi ditu. Esku-hartze egitarau publiko eta sozial baten bidez, ezagututako eta sozialki zilegiak diren beharrak hasetu gura ditu.

### ***Gizarte politikaren berdefinizioa***

Gizarte politika Estatu Nazio modernoaren sorrerarekin agertzen da, herri baten lurralde batasunarekin, talde sozial nagusi baten izaerarekin, diruaren mobilizazioarekin, babes tresna

batekin, mugen egonkortasuna bermatzearekin eta bortizkeriaren monopolio zilegiarekin. Testuinguru horretan, gizarte politika, gizarte zibilaren eta Estaduaren aldaketekin batera garatu da, baita ere ideologia batzuen agerpenarekin, poztasun, ongizate ala bizi kalitate baloreak hedatu direlako. Hortik aurrera, ezingo da gehiago ongizate indibiduala ongizate kolektibotik bereiztu. Gizabanakoa eta gizartea, baita pribatua eta publikoa ere, uztartu izanak ematen dio gizarte politikari bere konplexutasuna.

Denborarekin, gizarte politika, autoritarioa eta paternalista izatetik, bere alderdi zapaltzaile eta karitatiboekin, demokrazia moderno batera igaro da, gizarte politika eta Estadia lotuz eta, gizarte politika, sistema politiko-administratibo batean, legedi eta egitarauen kudeaketa zein garapenarekin josiz. Kasu guztietan, gizarte politika garatu da sistema ekonomikoak sortzen dituen ondorio sozial lazarriak aldatzeko eta zuzentzeko. Hori dela eta, *social policy*-aren definizio pragmatiko bat garatu da : ongizate indibidual eta kolektiboa bermatu nahi duen eskuhartze publikoa lez, sistema ekonomikoa ez baita gai bizabanakoen beharrak hasetzeko ; bere bidez, harreman sozial zein komunitarioak mantentzen eta, beharrez, indartzen direlarik.

### ***Gizarte politikaren funtsak***

Ricardo Montororen aburuz, urrengo urteetan osatuko eta ondoren gauzatuko den gizarte politikak honako oinarriak eduki beharko lituzke : 1) Ongizatezko Estaduaren geroa, 2) behar sozialen zilegiztasuna, 3) ongizate indibidual eta kolektiboaren arteko lotura, 4) merkatu ekonomia sozialaren mugak eta gizarte politika modernoaren emankortasun eskakizuna, 5) familiaren eginkizuna, 6) indibidualismoaren burutapen berria, 7) legegilea eta ikuskaria den Estadu berria.

1. *Ongizate Estaduaren geroa.* Lehen arloa, sozio-politiko da, esan nahi baita Ongizatezko Estaduaren osagai, neurri eta ikuspegiak hobesten dituela, zeren gizarte politika guztiak Ongizate Estaduaren garapenaren eta krisiaren kokaleku historikoan kokatzen dira. Ongizatezko Estaduaren geroa, finantza eta kultura egoerek baldintzatzen dute, arrixkua mozketak zein murrizketak izatea delarik, ekonomiaren globalizazioak sortzen dituen arazoei aurre egiteko. Europar Batasunaren integrazioak joera hori areagotu du bortxazko defizit publikoaren, zor publikoaren eta inflazioaren beherakadarekin. Baina, gizarte politikak, izaten jarraituko badu, bere edukiak aldatuko dira, Estaduaren tokia, laguntza ikuspegia, zerbitzu publikoen eskaintza eta xahupen publikoaren garapena kolokan jarritz.
2. *Behar sozialen zilegiztasuna.* Gizarte modernoetan, behar sozialen hasetze eskaerak zilegiztasun bat lortu du, Estaduak bakarrik ez badu eginkizun hori bete behar ere. Geroz



eta gehiago, gizarte zibilak, elkarteen eta fundazioen bidez, esku-hartzen du baita ere familiek zein merkatuak.

3. *Ongizate indibidual eta kolektiboaren arteko lotura.* Ezinezkoa da ongizate indibiduala, ongizate kolektibotik bereiztu. Bien arteko lotura hain da extua non bere desagerpenak arazo larriak sortuko lituzkeen.
4. *Merkatu ekonomia sozialaren mugak eta gizarte politika modernoaren arabera emankortasun eskaera.* Ongizatezko Estatu modernoetan, behar sozialen hasetzea xahupen publikoaren hemendatzearekin eta emankortasun ezarekin lotu da. Joera hori agertzen da xahupen publikoaren bitartez eta errenta politiken bidez, non Estaduak eginkizun berbanatzailea betetzen duen, zergak erabiliz eta ekimen pribatua mugatuz. Zerbitzuek geroz eta toki handiagoa betetzen dutenez, dirulaguntza eta emankortasun eza logikak alde batera utziko dira, zerbitzuen emankortasuna bilatuz.
5. *Familiaren paper berria.* Gizabankoen beharrak bideratzeko eta hasetzeko tresnarik hoberena familia bera da. Familiak, langabezi egoerak, humeen heziketak eta bere kideen zailtasun egoera guztiak bere gain hartzen ditu, bazterketa egoerak maiz sahistuz. Familia da, zalantzarik gabe, gizartearen ordena eta oreka soziala arriskuan jarri dezaketen desbideraketa sozial egoerei aurre egiteko modurik egokiena eta eraginkorrena.
6. *Indibidualismoaren gogapen berri bat.* Modelo admisitibo-egilearen arabera, behar sozialak, gizabanakoaren meritu eta egintza gaitasunen arabera hasetu behar dira, Ongizatezko Estadua oinarritzen duen printzipio unibertsala kritikatu. Zahartzaroaren aurrean, geroz eta gehiago, gizarte politikak pertsonak beraien bizian bete dituzten postuak eta eduki dituzten diru-sarrerak kontutan hartzen ditu. Aitzitik, unibertsaltasunaren printzipioari eustea ezinbestekoa da.
7. *Legegilea eta ikuskaria den Estatu berria.* Testuinguru berrian, Estaduak bere eginkizuna berriz definitu behar du, kontutan izanik soilik Estaduak bi eginkizun behar den neutraltasun eta eraginkortasunarekin bete ditzakeela : merkatuak garatzen dituen mekanismoek huts egiten duten egoeren laguntza eskaintzea eta, ahal bezain bat, bere gaitasun legegile eta ikuskariak erabiltzea, logika burokratiko, arrazional eta administratiboaren bidez.

### ***Amaiera***

Beraz, bere ibilbide historian, gizarte politika erabili da agertu diren arazo sozial larriak konpontzeko eta, bide batez, oreka kolektiboak mantentzeko. Urrengo urte eta hamarkadetan, gizarte politikak, ekimen indibidualak indartzeaz gain, eragile ekonomiko dinamikoak lagundu beharko ditu. Hori dela eta, zerbitzuen eskaintza publikoa, eskaintza pribatuarekin uztartuko da, gizarte politika koherente baten barruan, beraien osagarritasuna bilatuz.

## 2. ATALA

### GIZARTE POLITIKA HISTORIAN ZEHAR

#### *Erdi Aroa*

Historian zehar, karitatea izan da esku-hartze sozialaren itxura nagusia. Karitatea, behartsuen laguntza zuzenean gauzatzen da, ondasun eta zerbitzuen donazio doainekin, limosnen eta bizileku arreren bidez. Nagusia izan arren, ez da behar sozialak hasetzeko modu bakarra. XII. eta XV. mendeen artean kokatzen den Erdi Aro Apalak, agerian uzten du lurralde eta lanbide eranste eta zatiketek, erakunde askori aukera eskaintzen dietela lankidetzaren horizontal batean jarduteko, anaitasun eta anaiarten medioz, zeren ekintza karitatibo bertikal eta paternalisten ekimenen itxura hartzen dute.

#### *Babes horizontala*

Elkar konpromezu, erreprozitateen itzaropen eta elkartasun itunetan, familia harremanek funtsezko papera jokatu dute gizarteak dauzkan beharrak estaltzeko, nahiz eta batez ere noblezian formalizatuak izan, leinuaren bidez. Auzoa bera lurralde batzuetara mugatutako elkartearen egituratzeko faktore bat da, hauzotik hirira ala eskuladera doalarik. Horietariko batzuk, parrokiaren baten ala kokatzen dira. Lurraldeko anaiarteek batez ere, erlijio helburuak eduki ditzakete eta, une berean, laguntza mutualista eta paternalistaren eginkizunak betetzen dituzte ; jakinik, elkar laguntzaren helburua duten elkarteek, beraien eginkizunetan sartzen dituztela beraien kideen sinesmena piztea, elizkizun jarduerak edukitzea eta, hala beharrez, eskuzabaltasuna erakustea. Hori dela eta, auzo multzoak tokiko integrazio sozialaren tresnak dira ; beraien papera are eta garrantzitsuagoa delarik hiriak handitzen eta bertako komunitateak osatzen diren neurrian.

Nekazal komunitatetako bizilagun udal batzarrek arreta berezi bat merezi dute, laborari komunitate askok, lur hamankomunak jasotzen baitituzte, landu ahal izateko. Lur emate horiek, auzoen garapen ekonomikoa fagoretu dute, elkar laguntzak garatu eta osatu duelarik. Beraz, Erdi Aroan, laborari munduan, laguntza eta elkartasuna bizitzaren gertakizun alaietan (hezkuntzak, sorkuntzak eta jaiak), eta zoritxarretan (heriotzak, uzten galerak, animalien desagerpenak) gauzatzen da.

Bestalde, jarduera ekonomiko hamankomunean oinarritutako klaseen arteko elkartasuna dago, nahiz eta inbasio arabo-musulmanak jatorri erromatarra zeukan egituraketa udal batzarkidea hautsi. Hala eta guztiz ere, XII. mendean, bi itxuratako elkargo profesionalak

agertzen dira. Lanbideen anaitasunak ugaltzen dira, beraien helburuen sartzen direlarik : beraien patroia ohoretzeaz gain, anaitasunen arteko elkar laguntza, kristau karitatearen egintza eta anaitasun oturuntzen ospakizuna. Esaterako, Bartzelonako Santa Maria elizari loturikoek, gaixotasun kasuetan, lurralde baten barruan hurbilena dagoen lankide batengandik, mailegu bat ala zerga biltzearen zati bat jasotzen du.

Egite ekonomikoaren erregulazioa botere politikoaren egitekoa zenez, anaiarteek ez daukate gremio boteretik. Aitzitik, gremioak gisa jarduten dute beraien interesak babesteko orduan ; horrek, anaiartearen debekura, desagertpena eta beraien eginkizunen mugatzera eramango duelarik.

Anaiarteek erlijio alderdi bat daukatenez, musulmanei eta juduei ezinezkoa zaie bertan parte-hartzea. Beraz, kristauak ez diren komunitateek, beraien babes bermatzeko premia daukate. Aljama eta sinagoga juduek beraien kideak eta kanpotarrak laguntzeko jarduerak burutu dituzte. Zaragozan esaterako, Aljamak laguntzarako erakunde orokor bat eduki du, Almosna izena hartuz. Bere eginkizun nagusia limosnak biltzea da, Aljamako landerrak laguntzeko. Laguntza sozial paternalista beste anaiarte berezietan ere praktikatzen da, antzeko helburuekin ala eginkizun bereziekin : ezkonsariak beharrean dauden andregaiantzak, gaixoen laguntza eta bixitak, eritetxeetan egonaldi iraunkorrak ala karitatezko ehorzketak.

#### *Babes bertikala*

Erdi Aroko gizartean, jerarkia soziala estamendu ordenaren bidez osatzen da. Zaldunetz eta laborariez gain, burgesak ere daude, merkatarien, artesauen eta abeltzainen artean banatzen direlarik.

Zaldunen babes eginkizunak, pertsonen eta gizartearen babes suposatzen du, bere estamendu etikari jarraituz. “Zaldunen lana, alargunak, umezurtzak eta gutxituak fagoretzea da zeren horrela helduen haurrak lagunduko dituzte eta zaldunen ordenaren ohitura errespetatuko dute, alegia, handia, zintzoa eta indartsua izatea, ohorez eta indarrez jarduta, gutxiagoak direnei laguntza eta sorospena emanez”<sup>1</sup>. Galizian, esaterako, Santiago de Konpostelakoaren eginbehar nagusia bidaiariak laguntzea da, eritetxe garrantzitsuak mantenduz, bai Santiagoko bidean, bai hegoaldeko goi ordokian. Zaldunek balore nobleen arabera jardun behar dute, hau da : eskuzabaltasuna, nabarmenkeria, ostatu ematea eta munifizientzia. Hori dela eta, bizi maila oparoa daramate, jai eta oturuntza handi bezain garestiak antolatuz ala artean diru ezarpen nabarmenak eginez, baita ere behartsuei zein gaixoei laguntza emanez, noizbehinka ala modu egonkorrean.

Elizgizonen erlijio eginkizunak, bereziki karitate eta laguntza bokazioak eskatzen ditu. Erdi Aroan jadanik, monastegiek eritetxe eginkizun garrantzitsua betetzen dute eta ez dira behartsuen, gaixoen eta zaharren laguntzara mugatzen, baizik eta elizgizon zein konbertsoetat

---

<sup>1</sup> Artola. M., *Textos fundamentales para la historia*. Madrid, Revista de Occidente, 1968, p.73.

ere arduratzen dira. Babes egintza batzuek, ordain pertsonal eta ekonomikoa suposatzen dute. Halaber, elizaburuek limosna indibidualizatuak behartsuei banatzen dizkiete.

Bestalde, predikuek, saildunen agiografiek, idatzi moralek eta literaturak, karitatearen negozioa zein eginbeharra gogoratzen dute, norbera salbatzeko eta behartsuak laguntzeko. Karitate ekintzak, ezinduak zuzenean lagunduz ala laguntza egintzen bitartez egiten dira. Burgesen papera azpimarragarria da zeren, beraien baliabideei esker, karitate ekintzetan parte-hartzen dute, maiz nobleek baino gehiago. Horrela, merkataria eta zergen jasotzailea den Diego Arias Davila-k, Segovian eritetxe bat sortu du, honako eginkizunekin : egonaldi motzeko (hiru gau gehienik) aterbea, behartsu eta ibiltarientzat eta 60 apairuren banaketa igandero. Karitateak ere adierazpen kolektiboak ere dauzka, anaitasunek behartsuak eta kanpotarrak laguntzen baitituzte beraien kideak laguntzeaz gain.

Alor instituzionalean, erreinuak, jauneriak eta hiriak eginkizun berezi daukate, elizarekin batera. Erregea da antolaketa politikoaren gailurra, arautze, legeztatze eta ekintza gaitasunekin ; elizarekin batera, modu gatazkatsu eta ahuskorrean, erlijio eginkizun batzuk partekatzen dituen une berean. Aitzitik, erregearen aldi bateko botereak zenbait muga dauzka. Batetik, esku-hartze gaitasun eta arduren garapen mugatua, batez ere ekonomia eta sozial mailetan ; are eta gehiago jakitean ez dagoela Estatu modernorik. Bestetik, zuzenbide fakultate, baliabide ekonomiko eta indar militarren zatiketa izugarria zeren, erregeak, tokiko foruak ala herriak zigortzeko ahaleman badauka, bere aurrekoek hitzartutakoa erresopetatuko dutela beraien hitza eman dute. Era berean, jauneriak eta pribilegioak ematen ahal baditu, jasotzailearen menpe dago, Estatu mailako militar operazioak burutzeko, jabetzeko ala babeserako, baita ere boterera irixteko eta bertan mantentzeko.

Muga horiez gain, erregeak paper sozio-politiko garrantzitsu bat jokatzen du zeren estamenduen, familien eta gizabanakoen bortzak eta eskubide sozialak zigorten ditu baita ere debekuak hartzen, adibidez lanerako balio duten behartsuen eskaletasuna debekatzeko. Bere esku-hartze sozial zuzenari dagokionez, bere estatus sozialaren etikaren arabera jarduten du, legeak ez baitio inungo betekizunik jartzen. Jaun nagusi gisa, eritetxeak sortzeaz gain, monastegiek, eliza eta elizaburuek, hiriek eta herriek ala bultzatzaile bereziek osatutako eta kudeatutako laguntza lanak sustengatzen ditu. Azkenik, erregeak, pertsonen, udal batzarren eta erakundeen alde, emateak egiten zituzten, Errege Limosneroa deituriko bulego instituzionalizatu baten bidez.

Erregeak, *realengas* deituriko lur eta eskualde batzuen jabetza eta baliatze zuzenak egiten ditu, Segovian eta Sepulveda adibidez. Horrez gain, udal batzuek erregearengandik autonomia handiko estatusa lortzen dute eta lurraldearen zein biztanleriaren zati nabarmen bat jauneri erregimenaren pean bizi da. Eginkizun hori, aristokrazia eta elizaren estamenduetako gizabanakoek betetzen dute, horietariko batzuen ardura, monastegi, militar orden ala hiri batzuen eskuetan dagoelarik. Erdi Aroan, jauneriei, maila ezberdinetan, legedi, militar eta zerga gaitasunak lotuak zaizkie baita ere bere probetxurako menpekoak eta morroiak edukitzeko

aukera. Jaunerriek funtsezko baliabideak dauzkate pertsonen babeserako eta bizi iraupen ekonomikorako. Leialtasun eta, hala beharrez, zerbitzu konpromisoa jaunerriaren babesari lotuak daude. Horrez ondorioz, jaunerrien eginkizuna, ekintza karitatiboak burutzea da, noizbehinka limosnak banatuz baita ere laguntza egoitzak sortuz.

Aitzitik, jaunerri erregimenak, zatien arteko ezberdintasunak ezagutzeaz gain, jauntxoei gehiegikeriak egiteko aukera eskaintzen die. Modu instituzionalizatuan agertu da, Katalunian esaterako, jaunek hoinorderik gabeko pertsonen ondasunak bere egiten ditu, horren truke hildako semei debaldeko zerbitzua eskainiz. Horrez gain, jaunek zerga handiak eskatzen dituzte eta oraindik lapurketa praktikatzan dute, beraien kabuz ala gaizkile laikoak babestuz. Hori dela eta, segurtasuna bermatu gabe utzi eta babesa arrixkuan jarri dute.

Elizak, bere aldetik, integrazio bertikal eginkizunak bete ditu bere lurralde egiturari eta bere erakunde zein egoitzen laguntzari esker. Espainian, elizbarrutiak I. mendetik badaude, XII. amaiera itxoin behar da elizen sarea hedatu dadin, eliza eta auzoen artean harreman sakon bezain zuzena sortuz. Elizaren egitura horiek, karitate instituzional lan oparo bat burutu dute. Gogoratu behar da elizak eginkizun hori betetzeko premia daukala zeren, horren truke, zergak jasotzen ditu. Bartzelonan, esaterako, Santa Maria del Pi elizak, limosnatik jasotako dirua, irina eta jantziak batzen zituen. Hamarrenaren hedapenak eta laguntzari lotu izanak, elizari paper babesle eta berbanatzaile bat eman dio, beranduago botere publikoen kasuan lez. Denbora joan ahala, hamarrenarena ez da soilik behartsuen laguntzara mugatuko. Kastillan, adibidez, hiru herenetan banatzen da : elizgizon apezpikuen zein komunen eta beraien egoitzen mantenua eta karitate ekintza. Azken kasu honetan, diruaren banaketa gotzainen eskuetan dago.

### ***Garai modernoa***

Garai modernoan, Espainiak eraldaketa nagusiak ezagutu ditu, hala nola Kastilla eta Aragoieko koroen batasuna, Nafarroaren anexioa, Granadaren konkista, konbertitu ez diren judu eta musulmanen kanporaketa eta amerikar lurraldearen aurkikuntza. Egoera horrek, Inkisizioak lagundurik, ondorio sozial lazgarriak eduki ditu, nahiz eta etnia eta erlijio elkartasunek bere eraginak mugatu, batez ere juduen kasuan. Era berean, erakunde ekonomiko, sozial eta politikoen kasuan, egonkortasunak haustura historikoak baino handiagoak izan dira. Hori dela eta, Erdi Aroan sortu diren hainbat prozesu bere heldutasunera iritxi dira : gremializazioa, mugikortasun geografikoa, monarkiaren indartzea edo esku-hartze soziala. Kulturaren arloan ere aldaketak nagusitu dira, ernazimendua, erreforma, unibertsalismo juridikoa eta pragmatismo politikoarekin, lankidetzeta eta babes sozialean eragin edukiz.

### ***Aldaketa sozio-politikoak***

Laguntza mutualista harremanen barruan, gremioen osaketa azpimarragarria da zeren lan eta ekonomia korporazioek garapen nabarmena ezagutu dute Errege Katolikoek garaian. Gremioen eginkizun sozial berria, kokapen eta integrazio sozio-ekonomiko bermatzea da korporazioak sendotuz, bereziki diru-sarreraren eta sustapenaren arautzearen bidez. Gremioek ez dituzte anaiarte profesionalak ordezkatu ezta ere beraien elkarlaguntza eginkizunak beraienganatu. Gremio betzuek, adibidez, laguntzak banatzen dituzte soldata galdu dutenentzako, nahiz eta ez diru-laguntzen itxura hartu.

Gremioen hazkundera, udalak gaitasun berriak hartzera bultzatu ditu, alegia, bere erregulazioarena; kontutan izanik gaitasun propioa baino, Erregeak onartzen duen ordezkaritza dela. Horrela, monarkia modernoren indartzea eginkizun horren zeharkako egitearekin joan da. Antzekoa gertatu da behartsutasunaren politika bertikalarekin zeren aginteak formalki esku-hartzen du behartsuen eta udalen eskubide eta eginbeharrak juridikoki erregulatuz, bereziki pertsonen jaunherri karitatea praktikatzeko jarraitzen duten neurrian, esan nahi baita limosnak banatzen eta laguntza erakundeak sortzen dituztela.

Gabezia dagoen pertsonen aldeko politika publikoak kontrola eta segurtasuna bermatu nahi ditu. Horrela, 1387ko Kastillako Juan I-enaren lege batek, erreprezio arauak ezartzen ditu arloteria zigortzeko, gai diren pertsonen lan berhatua zein debaldekoa baimenduz. Hala ere, behartsu zilegientzako neurri baikorrak hartu dira, batez ere ezin dutelarik lan egin eta kanpotarrak direlarik, ohitura kristautik inspiratuz. Felipe II.aren erreinurarte, erregimen orokor bat gauzatuko da, bere oinarriak hauek direlarik: eskaletasunaren kokapena, arloteriaren debekua, lan egin ezin duten behartsuei eskale izateko eskubidearen muga, eritetxeen eraldaketa eta behartsu lotsadunen laguntzaren hornidura.

Espainiako legeari beste ekimen batzuk gehitu zaizkio. Lehen ekimena esku-hartze publiko nazionalarekin lotuta dago, ipar Europako humanismo sozialak etorririk. Bere adierazpen argiena Vives-ek 1525ean Brujas-eko agintarientzat idatzi duen *De subventionem pauperum* liburua izan da. Beste erreforma ekimen bat Miguel de Giginta-k bultzatu du. 1576ean, Madrilen dagoelarik, egoera sozial larrien lekukoa izan da eta bertan idatzi du bere lehen memorial erreformatzailea. Errege Kontseiluaren eta Kastillaseko Kortearen aurrean kudeaketak egin ostean, 1578an bere memoriala onartzea eta argitaratzea lortzen du. Elizaren eta politikoen baimena eta laguntza jasotzen du Miserikordiaren Etxeak deituriko erakundeak hiri handietan sortu daitezkeen. Eritetxe horien egoitza arrunta eta merkea izatea gomendatzen du eta beharrenda dauden pertsona frango lagundu nahi ditu, nahiz eta sexuaren, adinaren eta lan gaitasunaren arabera banatuak izan. Kasu guztietan, parte-hartze jardura fagoretzen da, ordurarte nagusi den bakardadea sahistuz. Osasuntsu direnak lan egin behar dute, are eta gehiago jakitean neurriak hartzen direla ez daitezkeen arreraz aprobetxatu, eta ezinduek eskean ibili behar dute etxea mantentzeko, ahaztu gabe, etxearen mantenua bertan bizi direnek bermatzen dutela. Etxean sartzea eta ateratzea askea da, erregulazioak izan arren. 1580ean, bi Etxe irikitzea lortzen du Toledon eta Madrilen eta, 1583 eta 1586aren artean, bere ekimena Aragoiko Koroan hedatu du.

Miguel de Giginta-k eragin idologiko zuzena eduki du Cristobal Pérez de Herrera-ren gainean. Felipe II-rekin Armadaren medikua izan ostean, Felipe III-ren sendagilea da eta Madrilen bertan erreformismo sozialari sagaratzen zaio. Funtsean, lander sozial egoera bere osotasunean hartu nahi du, ukitutako talde nagusien datu zehatzak emanez. Erakunde ezberdinetatik datozen datuak bilduz, Estatuaren ardurak bere egitasmoan sartzen ditu. Behartsuentzako aterbeak oinarritzko baliabide gisa antzematea proposatzen du, bertan dauden pertsoneri arrera eta mantenua eskainiz, baita ere heziketa eta lana proposatuz. Era berean, behartsu lotsatuentzat, presoentzako, haurrentzako eta langabetuentzako neurri bereziak hartu nahi ditu eta militarrei elbarritasun segurantza bat eman gura die.

Azkenik, Juan de Mariana jesuitak, 1599ean plazaratutako *De Rege et Regis institutione* liburuan, dio Erregearen eginkizuna landerretaz arduatzea dela : “errukiari eta justiziarri propioa zaio behartsuen eta ahulen miseria arintzea, umezurtzak elikatzea, laguntza behar dutenak laguntzea. Hori da printzipearen lehen eta eginbeharririk garrantzitsuenak”<sup>2</sup>.

### ***Aldaketa liberala***

Espania Erregimen Zaharretik gizarte burges garaikidera igaro delarik, bere benetako bizipena XIX. mendeetako etenaldi liberaletan eduki du, nahiz eta aldaketa Karlos III.renak prestatu.

#### *Erregimen liberalaren adierazpenak*

Arlotekeriaren eta behartsutasunaren aurkako errepresio eta babes politiken erreformismo erlatiboak, ez du eraginik ukan estamendu sisteman. Bai ordea lanik gabeko bizimoduak, eskulanak batik bat. Garai horretako nobleziari propioa zaion bizi modua hedatzen joan da, are eta gehiago garaipen militar eta lorpen kolonialen ondorioz. Joera honek, Erdi Aroko arazo ekonomikoak areagotu ditu, bereziki Kastillan, aurreburgesiaren agerpena atzeratuz. Aitzitik, arrazoian daukaten sinesmen berriak, ohiturak eta magia alde batera utziz, eraginak eduki ditu, bai kulturean, bai ekonomian.

Gizartearen mobilizazioan Carlos III. enak paper garrantzitsu bat jokatu du eta, bere Kontseiluaren bitartez, sektore guztiak hukitzen ditu. Nahiz eta 1774an idatzitako *Discurso sobre el fomento de la industria popular*-ak herriaren jardueraren premia azpimarratu aberastasuna lortzerako orduan, tokiko botereen, nobleziaren eta eliza aginte zein komunitatearen konprozesua proposatzen ditu. Herriko Lagunen Ekonomia Erakundeak gune aproposak dira bertako hoberenen eta Koroaren artean lankidetzak bultzatzeko eta erreforma enpresa burutzeko.

---

<sup>2</sup> Capitulo XIV, version de Publicaciones Españolas. Madrid, 1961, tomo II, p.149.

Nobleziaren eta elizaren parte-hartze aktiboa nazio mailako garapen ekonomikoan baita ere klase ertainen eta artesautzaren sustapena, zeharkako gizarte politika bat martxan jartzeko modua da. Egoera honen aurrean, 1783an onartutako arau batek pertsonak lanean jarri nahi ditu, bidez batez gizarte integrazioa lortzeko. Politika horrek, musulman eta judu konbertsoen gizarteratzea fagoretu nahi du, elkarbizitza soziala bermatuz. Era berean, ijitoen asimilazioa ekintza batean, Erreinuak beraien izaera ukatzeaz gain, beraien bizimodu propioa debekatu du.

Ilustrazioaren politikak Erdi Aroko talde sozialak guduakatu ditu ez baitu bere kontrolpean ez dagoen bitartekaririk nahi. Bere norabide zentralista, indibidualista eta arrazionalistak, elkarte eta korporazioen aurka neurriak hartzera eramanez du. Ekintza horretan, elizaren buru batzuek parte-hartu dute anaiarten garapena begi txarrez ikusten baitute, batez ere beraien autonomiaz jelos direlako. Tokiko agintari politiko eta zibilak gonbidatuak dira beraien eginkizun ekonomiko eta sozialak hedatzera eta hobetzera. Mutualista eta kanpo laguntza eginkizunak betetzen dituzte erlijio eta laguntza anaitasunek, Estaduaren presioa jasan dute. Izan ere, Campomanes-ek eta Florida Blanca-k, erakunde horietako diru-sarrerak Korteetako Eritetxei ematea proposatu dute. Eta, Kastillan, bertako Kontseiluko herri salatzailak gomendatu dute Karitate Biltzarrek anaiarten eginkizunak betetzea eta baliabideak erabiltzea eta bere egitea. Ekimen horiek ez direnez zorrotasun handiarekin burutu, eremu instituzionala ez da hainbeste hedatu. Carlos III eta Carlos IV. erreinuen pean, Estatu mailako hainbat neurri hartu dira gremial erakundearen erregimena hausteko, Cadiz-eko Korteek beraien desagerpena erabaki aurretik. Neurri horiek, gremioen gainbehara ekarri badute, ez dute beraien desagerpena eramanez.

Ilustratuek hobestu duten erakunde mutualista montepioa izan da, jakinik bere eginkizun nagusia ez dela gaixotasun egoeretan daudenei laguntza ekonomikoa ekartzea, baizik eta aktiboen alargunen zaharsariak diruztatzea. Montepioa, Estaduaren kontrolpean badago, bere garapena XVIII. mendean zehar oso ezberdina izan da eta ez soilik diru-sarrera txiki bezain aldakorak dauzkaten pertsonak ez dituztelako beraien kotizazioak orduan ordaintzen. Montepio funtzional asko eta garrantzitsuak sortu dira Estaduaren ekimenez ala bere begi onarekin. Aldiz, soilik montepio pribatu batzuek baimen publikoak lortu dituzte. Funtsezko arazoa, Herriko Lagunen Erakunde Ekonomikoen erradikalismo liberalean dago.

Estaduak eragin zuzena eduki du arloteri eta behartsutasun egoerei aurre egiterako orduan. Gogoratu behar da montepio hitza ere erabiltzen dela mutuala ez den beste erakunde batentzako, Errukiaren Mendia gisa ezagutua. XVIII. mendean zehar, modelo hau hedatu da, beti ere Estaduaren kontrolpean. Carlos III.ren erreinupean, neurri errepresibo frango hartu dira eske ibiltzea sahiesteko, batez ere bazterketa segurtasun ezarekin lotzen baita. Gai diren arloteak, beraien borontatearen aurka, jarduera ekonomiko eta militarretan erabili dira. Halaber, zigor neurri gogorrak hartu dira heziketa garaian, batez ere artesautzan.

Babes eta emankortasun kezka agertzen dira Erregearen laguntza lanetan. 1778an, Auto Akordio ezagunaren bidez, Auzo Aldundiak sortzen dira alogerako eta gaixo behartsuak



laguntzeko. Korteak eta poliziak eskatutako neurri bat da, merkatariek, nobleek eta elizak egindako presioaren ondorioz, bere arreta, lanik gabeko alogerako behartsuen eta gaixoen konbalezienteen une bateko laguntzan erdiratzen duelarik. Horrek esan nahi du, Aldundiak egoera zailean dauden gizabanako aktiboak une bateko matenua bermatzeko tresnak direla ez daitezen eskale bizian erori.

Hauzo Aldundien eginkizunetan sartzen da haurrak familia batzuetan eta maixuen laguntzapean ezartzea, inguratuak izan daitezen eta, ahal den neurrian, lan egin dezaten. Haur heziketaren lehen urratsa da, haur behartsuentzako debaldeko heziketa sortu aurretik. Estatuarentzako, hezkuntza tresna nagusia da Koronak eta ministroek gauzatu nahi duten erreforma modu eraginkorrean gauzatzeko. Planteamendu horrek, ekintza politikoaren berdefinizioa eskatu du : besterena den jarrera erregulatzea, debeku zein baimenen bitartez, eta Estaduak eginbeharrak eta zamak bere egitea.

### *Ongintza publikoa*

Ongintza legeek argiki adierazi dute Estaduaren eginkizuna dela, modu sistematiko eta orokorrean, beharrean dagoen biztanleria laguntzea, Estadu burgesaren zati bat delarik. Izan ere, iraultza liberalak, nobleziaren eta elizaren jabetzak eta baliabideak nabarmenki murrizteaz gain, laguntza helburuetara xedatuak diren ondasunen ordainketa gutxitzen ditu, botere publikoen esku-hartzea bortxatuz. Ongintza publikoaren neurriak hiru urrats nagusitan onartu dira : Cadiz-eko Korteetan (1810-1814), hiru urte liberalean (1820-1823) eta azkenekoan (1832-1840).

Cadiz-eko Korteak bildu dira napoleonon inbasiopean eta estamenduetatik aparte. 1811ko abuztuaren 6ko Legeak, Espainian jaunherri juridikzionalak sartzeaz gain, pribilegio guztiak ezereztu ditu. 1812ko dekretu baten bitartez, elizak desamortizazio lehun bat burutu du eta, 1813ko urtarrilaren 4ko beste dekretu batek, beraien, realengoen eta gai direnen ondasun batzuk zatitu eta pribatizatu ditu. Era berean, 1813ko ekainaren 8ko dekretuaren bitartez, erregimen gremialak desegiten dira, industria eta lan askatasuna ezarriz.

1812ko martxoaren 19ko Konstituzioak, udalei gaitasun eta eginbeharrak ematen dizkie. 321. artikulua esaterako, udalei esaten die “osasungarritasunaren eta erosotasunaren polizia” eginkizunak betetzeko, botere publikoek diruztatutako eskolak zaintzeko baita ere eritetxe, esposito etxe eta gainontzeko ongintza etxeetaz arduratzeko. 323 eta 335. artikuluen bidez, Foru Aldundiek, zaintza eginkizunak daukate funtsean. Inplikazio sozial nabarmenena daukaten artikulua IX. izenburuan jasota daude, bertan sartzen baitzen hezkuntza politika batua, ama eta lehen mailako eskolaren municipalizazioa barne. 1813ko ekainaren 28ko dekretua beharrezkoa izan da Ongintzari loturiko xedapenak garatzeko. 1814ko maiatzaren 4ean, Fernando VII.ak Konstituzioa derogatu badu, 1820. urtean berriz ezarria izan da.

1821ean, Korteek Ongintzaren Lege Orokorra onartu ostean, 1822ko otsailaren 6ean lege gisa aldarrikatu dute. Lege horrek, lehen aldiko, pertsona behartsu eta bizi iraupen, osasun,

hezkontza eta ahalmen alorretan babesgabetuentzako benetako babes sistema bat sortu du, hezkuntza publikoaren eta lan barneratzearen zelaia indargabetu gabe. Horrela, zerbitzuen titulartasuna eta mantenua udalen eskuetan geratzen da, jatorri publiko eta pribatuko taldeez horniturik baitaude, beti ere Estaduak udalen gabeziak ordaintzen dituelarik, babesari egonkortasun bat emanez.

Antolaketaren ezaugarriak honakoak dira : 1) Udal Ongintzen Biltzarrak sortzea non laguntza tresna eta baliabideak batzen diren, eta etxe, laguntza eta egoitzak normalizatzea, 2) planarekin bat ez datozenak murriztea ala kentzea 3) egoitza konplexuenentzako eta eskaera gutxiago daukatenentzako laguntzak aurreikustea. Diruztatzeari dagokionez, Ongintza Biltzarrek, agintari zibilez gain, elizaren ordezkariak eta bizilagun "ilustratu eta karitatiboak" dauzkate. Legeak dio Biltzar horiek, batez ere Karitarearen Aizpekin kontatu behar dutela eta laguntza elkarteentzako lankidetzaren bilatzea komeni zaiela. Halaber, eliza biltzarrak sortzea aurreikusteaz gain, espositoak familietan kokatzea hobesten da, familien zaintza gaitasuna baliatzeko.

Une berean, Korteek Ongintza Planaren dekretua onartu dute, hots, egoitza eta zerbitzuen hornikuntza eta diruztatzea erregulatzen dituen. Gisa guziz, frantses esku-hartze militarren ondorioz, absolutismoaren berrezarpenak (1823an) erreforma hori ezergabetu du.

Hirugarren garai liberalean, ongizatearen egoera ez da asko aldatu, jarraikortasuna baita nagusi, nahiz eta neurri garrantzitsu batzuk hartuak izan : 1834ko ekainaren 6ko Errege Ordenak baliagarriak diren lurraldeek aurre betetzea zilegiztatzen du, 1836ko abuztuaren 30ko lege batek Hiru urte Liberalean egindako ondare nobiliarioen banaketa baieztatzen du eta 1837ko uztailaren 29ko legeak elizari ordainketa eza indartsua aplikatzen dio, elizaren ondasunak bereganatuz eta salduz. 1836ko irailaren 8ko Errege Dekretuak Ongintza Legea berrezarri du.

Urrengo aldaketak 1845eko Konstituzioarekin suertatu dira, 1849ko ekainaren 20ean Ongintza Lege Orokorra onartu baita. Ongintza egoitzak publikoak direla dio. Ardurak eta baliabideak, gune, udal eta probintzien artean banatzen dira, bakoitzak Ongintza Biltzarrez horniturik degoelarik. Zentzu horretan, sistemaren barruan, harreman politikoa nahiko zentralista da. Bestalde, elizaren parte-hartzea sustatzen da, Probintzia eta Estadu Biltzarren lehendakariordetza elizako kargudun batzuei emanez. Sektore pribatuarekiko lankidetzaren mantentzen da Andre Biltzarren bidez, espositoaren ardurarentzako eta etxe laguntza sistema mantentzen da.

1852ko maiatzaren 14ko Errege Dekretuaren bidez, 1849ko legearen araudia onartu da. Lurralde antolaketa modeloari heutsiz, lehenetsia udalei ematen zaie baita ere lehen arretari. Probintziek, gaixo eritetxeak, miseriak etxeak, amatasun eta espositoak baita ere umezuetzenak eta babesgabetuenak. Araudiek zehazten dute mantendu behar diren gutxiengo egoitzen kopurua zenbatekoa den eta laguntza hori jasotzen duten pertsonen eginbeharrak eta eskubideak zein diren. Dirua daukaten pertsonen Ongintza publikoaren laguntza jaso nahi badute, zerbitzu horiek ordaindu behar dituzte.

Orohar, testuinguru horretan, Ongintza publikoa baliagarria izateaz gain, bere oinarrizko arautzea onargarria izan da, teknikoki behintzat. Hala ere, burutu diren arau aldaketetatik at, arazo praktiboak planteatu dira, desbideraketak izan baitira baita ere gehiegikeriak eta harrapaketak. Horrez gain, kudeaketa autoritarioa, teknika ezegokia, gizatasun eta baliabide eskasak agertzen dira.

### ***Erreforma soziala***

Aldaketa liberalak babes sozial bertikalaren oinarri moral zein materialak norabidetu ditu gaitasunik ez daukaten behartsuen eta elbarrituen mesederako. Botere publikoek eginkizun horren jarraipena hartu dute Ongintza publikoaren bitartez. Aldiz, aldaketa liberala ez da beharrak dauzkaten gai diren pertsonetaz arduratu. Arloteen aurkako errepresioak jarraitzeaz gain, autolaguntzaren antolaketa era baliabide oinarriak ahuldu ditu, ordezkoririk aurreikusi gabe. Gremioen elkarten desagerpenak, artesauak babesik gabe utzi ditu ; are eta gehiago jakitean montepioak ez direla berrindartu. Baserritarrek, beraien aldetik, ez daukate udal lurra lantzeko aukerarik. Zentzu horretan, politika liberalak ondoren planteatu den galdera sozialaren oinarriak jarriko ditu. Xumea izan arren, garapen kapitalistak baldintza horiek sortu ditu.

Herritargoaren segurtasun ekonomiko ezaren aurrean, pentsakera burgesak, aurrezkiaren bidezko gizabanako aurreikuspena proposatzen du aterabide gisa. Estatuak politika hori fagoretu du ezpiritu probisorea eta aurrezki erakunde herrikoiak bultzatuz, bereziki Aurrezki Kutxa. 1839ko apirilaren 17ko Errege Orden baten bitartez, erakunde hau probintzia guztietara hedatzen da Errukiaren Mendiarekin batera. Alabaina, ez da biztanleria zati handia baten babesa bermatzea lortu. Hori dela era, gizarte zibilak ekimen baketsu batzuk burutu ditu, hala nola : 1841ean, falansterio egitasmo zapuztu bat, klase sozialen moralizazio kanpainia bat, besteak beste, *Langile bati eskutitzak* ala *Jaun bati eskutitz bat*-en bitartez ; beti ere langileen ekimen autogestionarioak eta paternalismo burgesak ahaztu gabe.

Iraultza burgesaren hirugarren etapan, Gobernuak langile elkarte mutualisten eta kooperatiboen sorrera baimendu ditu, sindikalismoaren eta mutualismo garaikidearen esperientzia aintzindariak fagoretuz. 1854eko iraultza liberalaren ostean, langile mugimendua elkarte anitzen bidez antolatu da, 1855ean lehen lan uztearen protagonista izanez. 1868an, iraultza demokratikoa suertatu da, Isabel II.a boteretik kenduz. Serrano Generalaren gobernuak bilkura eta elkarte baketsu askatasuna aldarrikatu ditu. Bi urte beranduago, Langileen Nazioarteko Elkartearen Espainiar Eskualde Federankuntza sortu da, nahiz eta 1872an desegina izan. Errestauraziotik landa, 1874aren amaieran alegia, Alfonso XII.ak, 1876ko Konstituzioaren bitartez, etapa baketsu bat hasi du alderdi liberal-kontserbatzaile eta progresistaren inguruan. Maila sozialean, burutu diren ekintzek erreforma sozialaren instituzionalizazio publikoa fagoretu dute. Hor daude adibide gisa, bortizkeri anarkista eta Esku Beltzaren errepresio

odoltsua ala Erruki Mendien zein Aurrezki Kutxen aurkakoa 1880ean ; 1879an alderdi sozialista sortu dela ahaztu gabe.

1883ko abenduaren 5eko Errege Dekretuaren bitartez, Erreforma Sozialen Batzordea sortu da, langile klaseen ongizatea eta hobekuntza zuzenki hunkitzen duten gai guztiak jorratzeko helburuarekin, langile klasea laboraria ala industrialia izan dadila eta lanaren zein kapitalaren arteko harremanak hunkitzen dituen neurrian. Bere jatorri eta osaketagatik, ekimen horrek adierazten du burgeriak herriko krisi sozial larria kudeatzea erabaki duela. Bere lehen ekintza, langile erakundeekin eta beste erakundeekin batera burutu duten ahozko eta idatzizko informazio kanpaina zabal bat izan da. 1884 eta 1885 urteetan gauzatu da baina ez da 1889a aurretik argitaratu, gobernuak ez baitzizkio ordurarte baliabideak eman. Urrengo urtean, aldiz, lan eta aurreikuspen sozialari buruzko bi lege onartu dira. 1900ko urtarrilaren 30eko Legeak, ugazabari ardura ematen dio lan ixtripuek sortzen dituzaten kalteak konpontzeko, arrixkuaren aurka aseguratzen enpresa pribatuaren aukerak askatasuna utziz. Urte bereko martxoaren 13ko legearen helburua, haurrak eta emakumeak lan munduan babestea da. Lege horren 7. artikulua arabera, informazio alderdia daukaten Probintzia eta Estatu Biltzar batzuek sortzen ditu, lehenak langile eta ugazabaren ordezkariak osaturik daudelarik, beti ere lehendakaritza aginte zibil eta elizgizon baten presentziarekin.

1903ko apirilaren 23ko Errege Dekretuak, Batzordea Erreforma Sozialen Erakundeak ordezkatu du. Bere gaitasunetan sartzan da, arauen sustapenez eta aholkularitzaz gain, eginkizun ikuskari eta estadistikoen antolaketa baita ere gatazken bitartekaritza prebentiboa eta konpontzailea. Berau, sei enpresaburuk eta hainbeste langilek osatzen dute eta sekzioetan antolatuta dago. Erakundeak, lan baldintzei buruzko arautze prozesu askotan parte-hartu du, batez ere ixtripuen, emakumeen eta haurren lanaren, igandeko atsedenen, lan egunaren, segurtasun eta garbitasunaren eta soldaten inguruan. Horri lotuta, Erakundeak ikuskaritzak antolatzen ditu, 1906ean gauzatuko direlarik. 1908ko otsailaren 27ko Legeak, Aurreikuspenaren Erakunde Nazionalaren sorrera bultzatzen du, hezkuntza behin behibekoa, segururantz bolondresen kudeaketa eta horien hobaria bere hasierako gaitasunak direlarik. Erakunde horrek geroz eta sinesgarritasun handiagoa dauka eta ekintza ugari burutu ditu. Esaterako, 1919ko martxoaren 11ko Errege Dekretuak sortutako eta 1921en araututako Langile Erretiroa lehen derrigorrezko seguroa izan da, jakinik enpresa kotizazioen eta Estatu hobarien bidez diruztatu dela. Erakundeak ere ekintza sozialean parte-hartu du, etxe merkeen, bizipidearen prezioen eta kredituen bidez. Erakundeak ere zerikusia izan du langile elkarte, gatazka eta bitartekaritzetan. Are eta gehiago ikusiz giro soziala tinkotzen ari dela, batik bat langileak hobeki antolatzen direlako eta klase kontzientzia handiagoa dutelako. Aski da 1909ean Bartzelonan suertatu den aste lazgarria ala 1917ko greba orokorra gogoratzea.

1917ko ixtiluek sortu duten zirraren ondorioz, Erakundea garai berriei egokitzen saiatu da, 1919ko urriaren 14ko Errege Dekretuak erregulatutako erreformaren bidez. Eta 1920ko maiatzaren 8ko Errege Dekretuaren bitartez, Lan Ministeritza sortu da, Erakundea bere baitan

sartuz eta hurtuz. Orduan hasi da Erakundearen krisia, 1924ko ekainaren 2ko Errege Dekretuak bere desagerpena adierazi aurretik. Izan ere, Primo de Riverak bere diktadura urrengo urtean ezarri du eta, bere agindupean, Lanaren Kontseilua eta amatasun seguru bat lortu dira baita ere UGT zein alderdi sozialistarekin eztabaida zein lankidetzeta mota bat ; azken honen buruak Estatu Kontseilaria izatea onatu baitu.

1931ko abenduaren 9ko Errepublikar Konstituzioak, adierazpen, bilkura, elkarte eta sindikatu eskubideak ezagutzen ditu. Familia, ekonomia eta kulturari itsasitako eskubide eta eginbehar, aukera sozio-politiko handiak eskaintzen ditu, familia Estatuaren babespean jartzen baitu eta hauskortasun egoeretan dauden pertsonen laguntza ematea konprometitzen da. Interes kolektiboen arabera, ondasunen desjabetzea, nazionalizazioa eta sozializazioa konstituzionalizatzen dira. Lana babesten da eta, hezkuntza arloan, derrigorrezkoa zein debaldekoa bilakatzen da lehen mailan, graduatara irixteko laguntza ekonomikoak ezartzen dira eta katedra askatasuna bermatzen da, bere alderdi laikoak finkatuz.

Azaña gobernuaren eta sozialisten politikaren arreta pundu nagusia laborantza galdera izan da, gori gori baitago krisi ekonomikoarekin batera, langile gehiegi dagoelako. 1931eko Laborantza Erreformaren Oinarrizko Legeak arazo horri aterabide bat aurkitu nahi dio. Kalte ordain kostuak mugatuak izan arren, gobernuak ez ditu beharrezkoak diren baliabideak ezarri. 1933ko azoroko hauteskundeak eskubiak irabazi ostean, Laborantza Erreforma erabat birmoldatzen du Lege bat onartuz. Aitzitik, eskubiaren nagusitasuna 1936ean amaitu da, Fronte Herrikoaren garaipenaren ondoren, 1936ko uztailaren 18an Franco-ren altxamendu nazionala eraginez.

Espainiako gerra zibilak gizarte politikaren gaia ez du bigarren maila batean utzi zeren alde errepublikanoan, batzuek, gatazka armatuan erdiratzea proposatu dute bitartean, besteek, eta batez ere anarkistek, iraultza nazionala eta soziala uztartzea nahi dute. Alde nazionalan, arazo sozialaren klase ikuspegia deuseztatzeaz gain, Franco-k bere aldeko alternatiba nazional-sozialistak eta nazional-sindikalistak kontrolpean jarri ditu. Hala ere, adostasun bat dago gerrak eragindako sarraskiak arintzeko ongintza erakundeen sorreraren inguruan : Sorospen Gorria eta Negu Sorospena, Laguntza Soziala, 25 urte beranduago Laguntza Sozialaren Erakunde Nazionala bilakatu dena.

Franco-k, interes, sinesmen eta idea ezberdinetako indarrak buruzagitu ditu. Bideratzeko eta kontrolatzeko asmoarekin, Mugimendu Nazionala osatu du, komunismoaren nahiz liberalismoaren aurkako eta Estatuaren zein kapitalismoaren aldeko norabideekin. Mugimendu horrek dio aterabide propioak dauzkala orduko arazoak konpontzeko. Horren adierazlea, 1938an bertan, Espainiako Itxuen Erakunde Nazionalaren sorrera izan da. Arazo nagusiaren aurrean, estrategia propio bat garatu du : langilearen mugimendu askea ez giltzatzea eta langileak zein enpresaburuak Estatuaren kontrolpean jartzea, bere integrazio bertikalaren bidez sindikatu nazionalan derrigorrez sartuz.

Mantenu strategiari dagokionez, oreka politika bat mantendu da : sindikatu askatasunen desagerpena, lanaren bermearen babesa eta gizarte segurantzen pixkanakako garapena. Une berean, soldatak enpresaburuaren nahien arabera kontrolatzen dira eta langileek konsumitzen dituzten produktuen prezioak eusten dira, laborarien kalterako. Era berean, esku-hartze sozialean murgildutako erakunde publiko eta parapublikoen pillaketa suertatzen da, bakoitzaren eginkizunak ez baitaude zehaztuak eta koordinaketarik ez baitago. Gerra amaitzean, Laguntza Soziala berrindartzen da, Espainiar Falangearen Emakume Sekzioaren eskuetan jarraituz ; ongintza sozialaren errepikapen politizatu bat bilakatuz. Halaber, alderdi bakarraren Idazkaritza Nagusia irakaskuntza eta sozial lanetaz hornitzen da, administrazio zentralaren eginkizunak bere eginez. Franco-k, Falangea eta nazional-sindikalismoa zerbitzu burokratikoekin ordaindu nahi izan ditu.

Batez ere lehen hogeitun urteetan, erregimen frankistak modelo propio bat osatu du, nahiz eta gizarte seguruak garatu. Ondoren, nazioarteko arauak gizarte segurantzaren itxuraketan eta garapen politiketan aplikatu ditu, batik bat Opus Deiko teknikariek buruturik. Autarkia ideologiko eta materialaren idealak pixkanaka normaliazazio eta elkarmenpeketasun irizpideei lekua utzi diete. Ziklo berria 1959an onartu da egonkortze plan batekin hastiz, langile kopuruaren eskaintza erregulatuz eta atzerrira joateko aukerak eskainiz. Oinarri horien gainean, 1964ean, garapen ekonomikoaren kudeaketa planifikatua hasi da, frantses modelotik inspiratuz. Garapenaren ideologiarentzako, hobekuntza sozialek hazkunde ekonomikoa erraztu dute, hezkuntza diru ezarpen bat gisa ikusiz. Espainian ere, kanpoko norabideak jarraitu dira ekimen sozio-politikoetan, esaterako 1960ean sortutako Zergaren eta Aurrezkiaren Aplikapen Sozialerako Fondo Nazionala ala 1970ko hezkuntza erreforma. Alor ekonomikoan, hazkunde ekonomikoak lanpostuak sortu ditu industria eta zerbitzuetan, besteak beste turismoan. Une berean, mugimendu sindikal aske ixilpeko bat sortu da, Comisiones Obreras adibiderik adierazgarriena izan delarik.

### **3. ATALA**

#### **ONGIZATEZKO ESTADUA ETA POLITIKA EKONOMIKOAK**

Ongizatezko gizartea prozesu historiko batean kokatzen da eta gizabanakoen bizia erregulatzen duen hiru sistemen zati bat da : prezioaren hizkuntza erabiltzen duen merkatua, aginduetan oinarritzen den hierarkia politikoa eta sinestarazteetan dauden kultura baloreak.

#### ***Historia sozialaren urratsak***

Gizarte guztietan dagoen behartsutasuna ulertzeko, nahiz eta handiagoa ala txikiagoa izan, azalpen ezberdinak erabili dira. Teoria mathusianoen ildotik, behartsutasuna eskasia dagoen gizarteetako gertaera arrunta bat lez edo gizabanakoaren ardura bat bezala agertzen da. Ikerketa historiko gehienak baldintza sozial eta ekonomikoetan erdiratu dira, erakutsiz gizartearen zati baten behartsutasuna XVI. mendean garatzen den merkatal kapitalismoari lotua dagoela eta antzeko fenomeno bat gertatzen da XVIII eta XIX. mendeetan kapitalismo industrialaren garapenarekin. Gaur egun, ONUren iritziz, « behartsutasunaren funtsezko arrazoia, pertsonaren ikuspegi utilitaristan, ezberdintasunaren filosofian, ahulenen ustiatzean eta baliogarritasun gutxiena daukatenean bazterketan baita ere kokapen sozial menderatzaileen zuribide ideologikoan oinarritzen da ».

### *Behartsutasuna eta ezberdintasuna*

XI eta XIII. mendeen artean, biztanleriaren %40a behartsua denez, familia mantentzeko baliabiderik gabe, masazko gertaera batean bilakatzen da. Biztanleriaren %10a eta %20aren bitartean limosnetatik bizitzeaz gain, %50a behartsutasunaren atarian dago. Geremek-en iritziz, XVI eta XVII. mendeetan, pertsonen %20a laguntza pribatu eta publikotik bizi da eta, baserritarren baitan, maila hori %50a eta %70aren artean koka daiteke. XVIII. mende amaieran, proletargoaren %40a antzeko egoera batean dago. Hain da egia non hautatuenean, soldatuko lana, behartsutasunarekin parekatzen duten, zergak ez ordaintzera bultzatuz. Eta XIX. mendean, langileriak lantegietan lan egiten du soldata xumeen truke eta lan baldintza gogorretan, arazo sozialak eta mobilizazioak sortuz.

### *Behartsutasunaren eta ezberdintasunaren jatorri sozio-politikoak*

Gizarte modernoetan, biztanleria, botereak eta aberastasunak banatzen dituen talde sozialetan zatitzen da, gutxiengo batek baliabide horiek edukiz. XIV. mendea bezelako krisi egoeretan, lur jaunek lurrik ez daukatenei debekatzen diete udal lurrak lantzea eta hirietan artesau askok ezin dezakete beraien lanbidean jardun eta ekoizpen prozesuan sartu, soilik artesau oso berezitu batzuek lan enkarguak dauzkatelako. Garapen mendeetan, XVI. mendea adibide dela, lur eraldaketek biztanleriaren zatiketa fagoretu dute, merkatal kapitalismoaren eta Estatu modernoaren garapenarekin batera, azken hauek lan indar merkea eta kontrol soziala eskatzen dutelarik. Izan ere, gosea igarotzeak zapuzketa eta haserrea sortzen du biztanleriaren zati nabarmen batean, iraultza ala oldartze arrixkuak areagotuz.

Ongi kokatutako talde sozialek eta monarkiak babestutako politika ekonomikoek, zatiketa soziala eragin dute. Egoera horrek baserriar gehienen behartsutasuna eragiten du, lantzen dituzten lurak galduz eta hirietan lanaren zein diruaren billa bultzatuz eta horien pillaketa eraginez. Horrek, arazo sozial larriak sortu ditu hiri nagusi gehienetan, botere publikoen erantzuna eskatuz. Hobetsitako bidea behartsutasunaren kudeaketa da kristau karitatearen eraldaketaren eta sekularizazioaren bitartez. Lehen iraultza industrialaren etorrerarekin, erronka nagusia, lantegietako langileriaren lan merkatuaren kudeaketa izan da, lantegi legeen bitartez eta, batez ere, lehen segurantzaren bidez. Mugatuak eta nahikoak ez izan arren, lehen segurantza horiek urrats kualitatibo bat osatzen dute langileen baldintzan, Ongizatezko Estaduaren lehen urratsa izanez.

### *Ongizatezko Estaduaren sorrera*

Enplegu osoarekiko sektore publikoaren konpromezua, gizarte zerbitzuen estalgarri unibertuala eta bizlanle bakoitzarentzako gutxiengo diru-sarrera bermatzea bezela ulertutako Ongizatezko Estadua, 1940. hamarkadan sendotzen den antolaketa soziopolitiko da. Keynes-en teoria ekonomikoetan eta Beveridge-en planteamendu sozialetan oinarritutako «keynesiar itunak», merkatuaren, hierarkiaren eta baloreen arteko harreman berri bat sortzen du.

Gertakizun historiko berezi batzuek, eragile sozial ezberdinen arteko adostasuna ahalbidetu dute. 1930eko depresio ekonomikoak, lehenik Estatu Batuetan eta ondoren Europan, agerian uzten du kapitalismoak ez daukala gaitasunik gehiengoari lana emateko eta ongizatea bermatzeko. Italia eta Alemaniako esperientzia faxista eta naziek, Sobietar Batasuneko iraultza komunistak eta Bigarren Mundu Gerrak nahiko gertakizun larriak dira bide berri bat bilatzeko, zeinek biztanleriaren eskubide sozio-ekonomikoak bermatuko dituen zuzenbide Estatu batek eskaintzen dituen askatasunak ahaztu gabe. Kontserbatzaileek, liberalek eta sozialistek estrategia berri bat osatu dute, non merkatua erregukatzen den eta eskubide sozialei garrantzi berezi bat ematen zaien.

Keynesiar itunak, orekan oinarritutako bi baldintza jartzen ditu. Batetik, herri bakoitzean, enplegu osoko egoera batean, kapitalak aukerak eskainiko ditu eta soldaten hazkundera baimenduko du, emankortasuna handitzen den neurri berean eta errentaren banaketan egonkortasuna dagoen baldintzapean, esan nahi baita enpresaren irabaziak igotzen diren mailan. Era berean, xahupen publikoa absolutuan hemendatu daiteke baina ez erlatiboan. Bere hazkundera muga bat eduki behar luke, hau da, bitartekari errol bat jokatzea komeni litzateke, biztanleriari gutxiengo batzuk bermatuz eta behar sozialak merkatura norabidetuz. Zentzu horretan, Estadua sektore pribatuaren osagarria izango litzateke eta xahupen publikoak paper berezi bat beteko luke: enplegu osoa bermatuz eta enpresen ekoizpen nahiz zerbitzuen kontsumoa fagoretuko duen soldata nahiko gorak bermatuz. Halaber, gizarte zerbitzuen



diruztatzea botere publikoek ziurtatzen dutenez, enpresek ez dute, soldaten bidez, langileen babesa beraien gain hartu behar.

Bestetik, itunak, trukaketa askean eta herri baten nagusitasunean oinarritutako nazioarteko merkatuaren bidez, nazioarteko antolaketa ekonomiko bat martxan jartzea eskatzen du ; dolarra erreferentzia txanponea bilakatuz. Sistema honek bere eraginkortasuna erakutsi du 1948a eta 1973aren artean, munduko merkataritza ekoizpena sei aldiz biderkatuz. Kanpo osagai honek ere baldintza batzuk bete behar ditu, merkatuak beste bi sistemetan aldaketak onartu behar baititu. Estatuak, gizabanakoen jabetza babesteaz gain, indar militar sendo bat osatu du, merkatua bermatzeko eta herri komunisten garapenari aurre egiteko, ardura hori OTANena delarik. Era berean, merkatua bera babestu behar du, lanaren eta kapitalaren erabilpen osoa bermatuko duen politika ekonomiko bat osatuz. Ardura hori Munduko Bankuak (Bigarren Mundu Gerra ostean hunkitutako herriak berreraikitzeke), OMC bilakatuko den GATT-ek (nazioarteko merkataritza hemendatzeko) eta FMI-k (txanponen arteko balioa mantentzeko eta nazioarteko ordainketak planifikatzeko) edukiko du.

Beraz, Ongizatezko Estaduaren bi osagaiek, amore emate eta mugen arteko oreka joko bat itxuratzen dute. Pertsona bakoitzaren bizi maila hobetzeaz gain, aukera ekonomiko zein profesional oparoak eskaintzen dizkiote. Gobernuak, osasuna, hezkuntza, langabeziaren segurantza eta zaharsariak, beraien gain hartu dituzte oinarritzko eskubide sozialak gisa.

Modelo honen ezaugarriak hauek dira :

1. *Eskaeraren eztanda.* Amerikar kapitalak, gerra osteko berreraikuntza beharrek eta kontsumoaren poztasunak baimentzen dituen enplegu eta soldata maila gorak, langileen eskaeraren gorakada ahalbidetu dute.
2. *Gastu publikoa.* Sistema hori ibili ahal izateko, Estatuak gutxiengo soldata bermatzea suposatzen du, xahupen publikoaren hazkundeak, kapitalaren pillaketa eta bake sozial giroa baimentzen dituelarik.
3. *Fordismoa.* Lanaren antolaketak fordismoaren antza hartu du : lantegi industrial handietan biltzea, katezko lana, produktu estandarizatu bezain merkeen ekoizpena kantitate handietan, une horretan ez dagoen ekipamendu beharra hasetzeko.
4. *Zorpetze kolektiboa.* Batez ere kontsumorako kreditu sistema oso zabal bat garatzen da, zorpetze orokor bat eraginez.
5. *Adostasun soziala.* Faktore guzti horiek adostasun giro sozial bat sortzen dute. Kontsumorako nahikundea hain da indartsua non lan munduan larderia bermatzen duen, emankortasunaren hazkundeari esker, hasetu daitezken soldata igoera eskaerak baimenduz.

Medelo honi esker, hiru hamarkadetan Europako herri gehienek, kontsumoak elikatzen duen hazkunde ekonomikoa, irabazi tasak gorak, xahupen publiko indartsuak eta langabezi ezak eragingo ditu. Sistema zilegiztatzen duen gizarte bat sortzen da, kapitalen errentagarritasuna eta adostasun soziala bermatzen duen kultura eta industria berrien agerpena lagunduz.

## ***Ongizatezko Estaduaren krisia***

Baina, 1973an, modelo hau krisian sartzen da, bere ezaugarriak honakoak direlarik : hazkunde ekonomikoaren beherakada, inbertsioaren ahultasuna, langabeziaren eta inflazioaren gorakada, etabar. Hala eta guztiz ere, 1975a eta 1990aren bitartean, ekonomiek hazitzen jarraitzen dute, nahiz eta maila ahulagoan izan.

Krisi hau ulertzerako orduan, teoria bakoitzak bere azalpena dauka. Batzuentzat, krisia txanpon politika lasai batek eragin badu, besteentzat, petroleoaren prezioen biderkatzeak sortu du. Klasikoak ez diren teoriak, aldiz, kapitalismoaren kontraesanak azpimarratu dituzte. Esaterako, Kontratief-en zikloen teoriaren arabera, kapitalismoaren hazkundearen logikak, sisteman egitura aldaketak eragiten ditu, hazkunde azkarreko garaiak, hurbiltze uneak eta krisi egoerak ala hazkunde mugatuko bolarak sortuz. Halaber, aurreko ikuspegiaren aldaera bat den erregulazioaren teoriak dio krisia sortzen dela sistema ez delako gehiago gai aurreko sistemaren metatzearen jarraikortasuna bermatzeko.

Funtsean, esan daiteke bi teoria nagusitu direla.

1. Lehenaren arabera, krisia, 1970. hamarkadatik gora, kapitalaren irabazien tasak ezagutzen duen beherakadaren ondorioa da. Eskaintzaren krisi bat da, bere hazkundera baimentzen duten baldintzak ez baitira betetzen, besteak beste, ekoizpen baldintzak okertzen direlako : irabazi tipoaren erorketa eta soldaten aldeko errentaren berbanaketa. Extuki lotuak dauden hiru arrazoiek irabazien beherakada eragin dute : biztanleri aktiboa, ondasunen ekoizpena eta emankortasuna. Erabateko enplegu maila mantetzeko, ezinbestekoa da emankortasunaren hazkundera ekoizpenarekin bat joatea. Bigarren Mundu Gerratik aurrera, emankortasunak gorakada nabarmena ezagutu du, besteak beste, teknologia militarra iharduera zibiletan erabilia izan baita. Baina, emankortasun hazkunde horrekin, enplegu maila osoa soilik mantendu daiteke ekoizpenaren hazkunderarekin, horrek xahupen publikoaren gorakada nabarmena eta soldaten aldeko errentaren berbanaketa suposatzen duelarik, eskaera indartzeko asmoz.

Aldaketa horiek keinesiar ituna hautsi dute, errenta banaketaren orekaren aurka joanez eta hori bera gertatzen da 1960. hamarkadatik 1970. hamarkadaren erdiraino. Soldadak eta xahupen publikoa igotzen diren une berean, giro soziala txartzen doa, sistema kolokan jartzen duten balore nagusien mutazioa eraginez. Kapitalaren errentagarritasuna galtzeak eta aurkakoa den balore sistema baten indartzeak, itun horren haustura eragin dute.

Nazioarte mailan, merkatuen biltzea, trukaketa ezorekatuekin bat doa. 1950 eta 1960. hamarkaden zehar, biltze industrial prozesu bat ikusi daiteke. Frantzia, esaterako, 1950. hamarkada erditsuan, enpresen %25ak negozio orokorraren %91a bere esku dauka. Monopolio egoera honek ekoizpenaren eta kapitalen nazioartekotasuna fagoretzen du. Horrela, gutxiengo batek, nazioarteko harreman ekonomikoak antolatzen ditu, nazioarteko erakundeak bere zerbitzuan ezarriz eta behar sozialak zehazten ditu irabaziak emendatzea helburu duen politika

baten arabera. Sistema honek, nazioarteko trukaketa sistema oso ezorekatu bat sortu du, iparraldeko herri aberatsen mesederako. Iparraldekoek produktu eginak ekoizten dituzten bitartean, hegoaldekoek lehenengo materialak ekoiztera zigortuak dira, azken honen prezioak nazioarteko merkatuak finkatzen dituelarik. Une berean, Munduko Bankua ala FMI bezalako nazioarteko erakundeek, herri aberatsen interesak babestu dituzte, beraien merkatuak ixteko babes hesiak ezartzea baimenduz.

Nazio mailan, merkatuak asetzen dira enpresen irabazi tasak erortzen baitira, batetik soldatak eta xahupen publikoak gora egiten baitute eta, bestetik, kapitalak ez baitu behar den aldakortasuna merkatuaren eskaera berriei aurre egiteko. Une berean, barne merkatuak asetzen dira, eskaera jaitsi araziz. Hori dela eta, eskaera gutxiagoko, zorpetze handiko eta soldata maila ezberdineko gizarte batean, produktuen aukera zabaltzea ezinbestekoa bilakatzen da. Arazoa da, fordismoa produktu estandarizatuen ekoizpenean eta ondoren salbentan oinarrituta dagoela, ezberdintzea oso garestia bilakatzen delarik. Izan ere, berrikuntza maila XX. mendeko edozein hamarkada baino ahulagoa izan da. Hori dela eta, ekoizten diren produktuak ez doaz bat bizlanerik eskatzen duenarekin, jakinik ekoizpen oinarria aldatzeak diru ezarpen handiak eskatzen dituela. Ondorioz, emankortasunak eta irabaziek behera egin dute nabarmen.

Beraz, gerra osteko modelo ekonomikoa krisi hirukoitz batean sartzen da. 1) Ekoizpen krisi bat, aipatu den lez. 2) Finantza arazo bat, Ongizatezko Estatuak indar berezi bat egin behar baitu ekoizpenaren krisiari aurre egiteko, enpresak diruztatuz eta langabezian dauden pertsonak lagunduz. Xahupenen hazkundera irabazi publikoen gutxitzearekin doa, jendeak, langabezia dela eta, zerga gutxiago ordaintzen baititu. Orduan agertzen dira defizit publikoak. 3) Zilegitasun eta adostasun sozialaren krisi bat suertatzen da. Lanpostua, soldata eta kontsumoa ez direlarik ziurtatzen, integrazio soziala eta, beraz, oreka soziala kolokan jartzen dira, zeren langabetu eta prekario anitzek ezin dute sistema zilegiztatu eta beraien egoerataz pozik egon.

2. Bigarren teoria nagusiaren arabera, neoliberalak deitu daitekena, krisia suertatzen da merkatuari ez zaiolako behar duen askatasuna ematen. Era berean, ezberdintasun soziala askatasun indibidualaren ohizko emaitza bezala ikusia da baita ere baliabideak emendatzeko baikorra. Prozesu ekonomikoan, enpresaria funtsezkoa da berrikuntzarako zein aurrerakuntzarako eta, azkenik, Estatuaren esku-hartzeak harreman sozioekonomikoak kaltetzen ditu. Beraz, krisiaren ardura Estatuarena da, xahupen publikoa gehiegi emendatu duelako eta zergen gorakadak hazkunde ekonomikoa zailtzen baitu, inbertsiorako behar den kapitala desagertaraziz edo, gutxienez, murriztuz. Halaber, langile batzuen soldata garaiak aipatzen dituzte.

Hala ere, hainbat ikerketa enpirikok erakusten dute : ez Ongizatezko Estatuaren xahupen publikoaren gorakadak, ez zergen igoerak, ez soldaten maila gailenak ez dutela hazkunde ekonomikoa, ekimen pribatua eta inbertsio gaitasuna oztopatu. Suedia eta Dinamarkak erakusten dute, xahupen soziala, zerga maila eta soldata gora, hazkunde ekonomikoarekin bat joan daitezkeela.

Bestalde, neo-liberalek diote egonkortze ekonomikoa, xahupen sozialak ordaintzeko erabiltzen den kapital pribatuaren urritasunari lotua dagoela, nahiz eta errealitateak aurkakoa erakutsi. Halaber, soldaten hazkundera gutxitzen joan da zeren Europako zazpi herri handietan, 1965a eta 1973ren artean, soldatak urtero %6a igo badira eta gorakada hori %4,5ekoa izan bada 1950a eta 1965aren bitartean, 1970tik gora, soldata garbiak jaisten joan dira. Espainian antzekoa gertatu da 1970. hamarkada amaieran eta 1980tik landa, benetako soldatak emankortasunaren behetik igo baitira. 1995ean, industrian esaterako, lan kostua Europako txikienetariko da.

Beraz, ez dago loturarik Ongizatezko Estadia eta hazkunde ekonomikoaren artean, ekonomia modernoak ezagutzen dituen arazoak, besteak beste, kapitalismoaren globalizazioari eta ekonomiaren erregulazio ezari lotuak baitaude. Ekonomia kontrolatu ezean, Estadia, merkatuaren ondorio lazarriak mugatzen ahalgindu da, emaitza ezberdinekin.

## ***Krisiaren kudeaketa***

### *Modelo berri baten agerpena*

1970. hamarkadako krisiaren ondoren, barne koherentzia handia eta bere logika munduari derrigortzeko gaitasuna daukan modelo sozioekonomiko berri bat sortzen da. Modelo horrek keinesiar ituna hausten du, kapitala eta lanaren artean harreman berri bat sortuz, kapitalaren irabazi tasak handitu nahi dituelako, honen alde errenta berbanatzen baitu, nahiz eta horrek gizarteko sektore batzuk pillaketa eta banaketa ingurubiratik baztertu. Modelo berri honek ekoizpenaren krisiari erantzungo dio bi mekanismoren bidez : lan merkatuaren berrantolaketa eta oinarri teknologiko berrien ezarpena, merkatuaren beharrei erantzuteko aukera emanez.

Irabaziak hemendatzako bidea, emankortasuna handitzea da, horrek, fordismoa alde batera uzteaz gain, sistemaren oinarri teknologikoa eta lanaren antolaketa aldatzea suposatzen duelarik. Fordismotik toiotismora igaro da, hau da, montaiak katetik eta lan errepikakorretik, denbora irabaztea eta kalitatea hobetzea helburu duen sistemara. Toiotismoan, langileek trebetasun individualak talde lanarekin bateratu ditzakete, eginbeharrak trukatu daitezken sistema batean. Gizabanakoen ahalik eta polibalentzia handiena bilatzen da.

Elektronikan, informatikan eta telematikan oinarrituta dagoen iraultza teknologikoa, modelo berri hau hedatzeko erabilia da. Malgutasuna emateaz gain, ekoizpenaren denbora hilak desagertarazten ditu eta, modu askoz ekonomikoagoan, ekoizpenen ezberdintzea fagoretzen du. Era berean, kapitalaren indarra lanarenaren aldean hemendatzen da.

### *Politika ekonomiko neoliberalak*

Testuinguru horretan, politika ekonomiko neoliberalak gaina hartu dute lehenik Estatu Batuetan eta ondoren Europan. Izan ere, 1980a eta 1982aren artean, eskaintzaren teoria ekonomikoa nagusitu da Atlantikoaren beste aldean non lehentasuna merkatuari eta aberatsenen zergak jaisteari eman zaion, inbertsioa fagoretzeko asmoz. Politika hori ez da arrakastatsua izan, enpresek eta errenta handiak dituzten pertsonak ez dutelako inbertitu, eskaera maila ez baita nahikoa. Europan, orohar, politika monetarista martxan jarri da inflazioa jaisteko asmoarekin. Interes tipo garaien gainean oinarritutako txanpon politika mugarri bat gauzatu, ekoizpenaren eta lanaren mailak beheratu dira. Hazkunde ekonomikoaren txikitzeak, eskaeraren, prezioen eta soldaten beherakada eragin du. Beraz, langabezia, inflazioa mugatzeko egokitze aldagai bat bilakatu da. Estatu Batuetan ez bezela, Europan, enplegua ez da gehiago politika ekonomikoaren lehentasuna izango.

Monetarismoaren eskutik, egitura egokitze politikak burutu dira, nazioarteko erakundeek bultzaturik. Politika ekonomiko horrek, emankortasunaren ahultzeari, nazioarteko leiaortasunaren emendatzeari eta prezioen zein soldaten osaketa prozesuetan sartzen diren gogortasunei erantzun gura die. Lehen urratsa, lan merkatua ezerregulatzea izan da, soldatak jaitsi araziz, enplegua sortzeko bide bakarra izanik. OCDE-k gomendatzen du soldaten igoera ez inflazioari lotzea, langabezia garaietan zehar banatzen diren laguntzak mugatzea, lana babesten duen legedia lehuntzea, kontratazio mugatuari eta preakarioari dei egitea eta heziketa kontratu ahalik eta merkeenak erabiltzea. Hortik datoz, lan merkatuaren modernizazioa baimendu duten erreformak. Une berean, egokitze politikek, nazioarteko finantza sistemen aldaketei aurre egin diete, gobernuen txanpon politika fagoretuz, merkatuei eta kapitalen mugikortasunari askatasun gehiago emanez. Azkenik, industriaren egitura arazoaren aurrean, sektore publikoaren tokia ekonomian mugatzea saiatzen da baita laguntza sozialak murriztea ere, hazkunde ekonomikoa oztopatzen dutelako aitzakipean.

### *Politika ekonomiko horien emaitzak*

Inflazioa izan ezik, balantzea nahiko ezkorra da zeren, enpresen irabaziek gora egin badute, ez inbertsioa eta ez enplegua ez dira igo, hauskortasun eta behartsutasun arazoak sortuz. Soldaten artean ezberdintasunak areagotu dira, lan merkatuaren askatzearen ondorioz. Zergen progresibitatearen jaitzierarekin eta xahupen sozialaren beheradarekin bat joan da. Beraz, 1979-1996 boladan, adierazle sozioekonomiko nagusiak (hazkundera, inbertsioa, enplegua, emankortasuna) ezkorrak izan dira orohar. Halaber, ekoizpenari lotuak ez dauden finantza espekulazioen bidez, azkar irabazitako dirua sustatu da, merkatal trukaketak gaindituz. Ekoizpenaren kalterako, aberastasun ikaragarriak sortu dira, benetako aberastasunik sortu gabe.

Europar herri gehienetan, politika horiek krisi egoerak eragin dituztenez, horietarik irteten ahalgintzen dira.

Finantza krisiari dagokionez, kudeaketa forma horrek Ongizatezko Estadua zorpetu du, zailtasunak dauzkaten enpresak diruztatzera bultzatuz eta langabezi zein segurantzen ordainketa Estadurantz bideratuz. Horrek, ekonomiak ahuldu ditu indartzeko ordez zeren, nazioarte mailan dauden finantza joan-etorri nabarmenak erregulatzeko eta kapitalaren errentagarritasuna hemendatzeko, politika monetarista bat gauzatzea ezinbestekoa da. Era berean, errentagarriak diren enpresa publiko asko pribatizatu dira eta, xahupen sozialak behera egin duen une berean, enpresei emandako laguntzek gora egin dute. Hala eta guztiz ere, Ongizatezko Estaduak eutsi dio eta, aurrekontu mozketak jasan arren, ez da desagertu. Berregituraketa instituzionala bernorabidetze ideologikoarekin bat joan da.

Baloreen mailan, aldaketa sakon bat egon da indibidualismoaren eta leiakortasunaren garapenarekin baita ere komunotarismoaren eta jarrera kolektiboen kritikarekin. Gorai patzen den bizi moduan, indar eta arrakasta pertsonalak baloratzen dira baita ere harreman sozialak zatitzen.

#### **4. ATALA**

### **EUROPAR GIZARTE POLITIKA**

Europar gizarte politika Europar Batasunaren mailan osatzen eta kudeatzen den gizarte politika da, beti ere Estaduen erabaki eta politikekin lotura mandenduz. Baina, Europar eta nazio mailako politikak antzekoak badira, ez dira berdinak.

#### ***Europar gizarte politikaren sorrera eta garapena***

##### *Europar gizarte politikaren historia*

Europar komunitatea bultzaden bidez sortu da eta adostasun zein arrazionaltasunaren bidez, helburu bakarra integrazioa sakontzea izan delarik. Etenaldi eta bizkortze uneak jarraitu dira Europar Batasuna osatzen duten herrien kontzientzia-hartze eta borontatearen arabera. Europar Kontseiluak ala Estatu eta Gobernu buruen Kontseiluak, unean onargarriak diren helburu politikoak finkatu dituzte, ordezkatzen dituzten herritarren itxaropenei erantzuteko eta beraien zoramena pizteko. Europako beste erakundeekin batera, Europar Kontseiluaren kezka nagusia

Europa sendotzea izan da, bere hobariak erakutsiz, egitasmo ekonomiko bat bazela aurkeztuz eta mundializazioaren erronka berrien inguruan ekarri dezakena azpimarratuz.

Eurobarometroek eta Europar hauteskundeek erakusten dute herritar gehienek Europa sozialago bat nahi dutela, Ongizatezko Estadia mantentzeko, Europar modeloa bermatzeko eta arrixku berriei aurre egiteko.

Historian zehar, Europar gizarte politikaren aurrerapausoak Europar integrazioaren une erabakiorrei lotuak daude. Erromako Itunaren (1957) xedapen sozialak, Europako Akta Bakarrak (1985) dauzkan ekintza berriak, batasun sozial eta ekonomikoaren aririk, Europar Karta Soziala (1989), Batasunaren Itunaren Gizarte Politikari buruzko Akordioa (1992), Liburu Berdea (1993), Europar Gizarte Politikaren Liburu Txuria (1994) ala Komisioaren Ekintza Sozialaren Egitaraua (1995) aipa daitezke. Horrek erakusten du, azken hamar urteetan, Europar gizarte politikak bizkortze bat ezagutu duela.

Zehazkiago, Erromako Ituna bezela ezagutua den Europar Komunitate Ekonomikoak toki gutxi utzi dio gizarte politikari, sortzaileek Estaduen arteko gatazkak sahiestu nahi baitzituzten eta puntu hamankomunak indartu gura zituztelako. Hori dela eta, elkartasun konkretuak bilatu dituzte : ikatza eta altzairuaren, merkatu hamankomun baten eta laborantza politika baten inguruan. Itunaren VIII. atalak “Gizarte, hezkuntza, heziketa profesional eta gazte politika“ izeburua izan arren, ez du politika ekonomikoarekin loturarik eta ohizko gizarte politika eta langileen babes baten ildotik doa. Aurrerapenaren bidez, bizi baldintzak hobetu nahi dira eta, alor sozialean, Estaduekin lankidetzan aritzea gomendatzen da.

Europar Batasunaren Aktak, ordurarte onartutako itunen aldaketa bat suposatzen du, bere helburtan sartzeko delarik : benetako eremu sozial bat sortzea, merkatu bakarraren osagai soziala kontutan hartuz (lanean segurtasuna eta garbitasunari buruzko xedapenak armonizatzea eta eztabaida soziala indartzea), eta batasun soziala zein ekonomikoa proposatuz, merkatuaren irabazien truke.

1989an, Europar Karta Soziala bezala ezagutua den Langileen Funtsezko Eskubide Sozialen Karta onartzen da. Aurrerapauso bat da, hortik aurrera Europar Komisioaren politika norabidetu baitu. Karta aurkezten da Europar Batasuna osatzen duten Estaduek errespetatu behar dituzten gutxiengo eskubide sozialak lez. Jadanik, Kartak planteatzen ditu : gizarte segurtasun erregimenen koordinaketa, gizon eta emakumeen arteko berdintasun profesionalari buruzko legedien armonizazioa, elbarrituen integrazio sozial eta profesionala, haurren babesa, etabar.

Hiru urte beranduago, Maastricht-eko Itunean kokatzen den Gizarte Politikari buruzko Protokoloa eta Gizarte Politikari buruzko Akordioa onartzen dira. Lanaren eskubidearen errespetuan eta sozialaren aurrerapausoetan ekiditeaz gain, bozka modua aldatzen dute gehiengo kalifikatuaren printzipioa onartuz.

Gizarte politikari buruzko Liburu Txuriak eta Liburu Berdeak aldaketa sakona lagunduko duen kokaleku zabala osatu dute, ildo nagusiak finkatuz. Epe motz eta ertainerako

aurrerapausoak proposatzen dira. Bere Ekintza Egitarauan, Europar Komisioak liburu horietako helburuak bere egiten ditu eta gizarte politika Europar politikaren erdian kokatu nahi du.

### *Europar gizarte politikaren tresnak*

Europar gizarte politika, erakunde batzuek osatu eta ondoren gauzatu dute.

1. Europar Komisioak, Europar Batasunaren gobernua osatzen du, nahiz eta Estaduetako gobernuen botere bera ez eduki. Izan ere, legeak Europar Kontseiluari eta Europar Legebiltzarrari proposatzen dizkio, eztabaidatu eta, hala beharrez, onartu ditzan. Europar Batasuna osatzen duten herri guztietako Komisarioak daude, herri bakoitzaren handitasun eta beraz garrantziaren arabera. Komisioburua eta Komisarioak Legebiltzarrak onartzen dituenek, Estrasburgon nagusi den legebiltzar taldekoa da.
2. Europar Kontseiluak, Europar Batasunaren garapena bermatzen duten lehentasun politikoak finkatzen ditu, Europar eraikuntzaren krisi uneetan bultzakada erabakiorrak emanaz. 1974an Paris-en suertatu den gailurrean, esaterako, Kontseiluak, Ekintza Sozialerako Lehen Egitaraua onartu du, herritarrak Europar erakundeetatik hurbiltzeko asmoz. Halaber, Europar herritargoari buruzko planteamenduak, barne merkatuaren osagai soziala, 1992ko erronka, lurralde eta gizarte ezberdintasunak murrizteko fondoen proposamena, Europar Kontseiluen erabakien ildotik datoz. Europar Kontseiluen bilkurek, Kontseiluaren lehendakari aldaketarekin bat egiten dute, aurreko lehendakariaren balantzea eginez eta urrengo lehendakariaren lehentasunak finkatuz. Argi dago, lehendakariaren kolore politikoak eta herriaren historia propioak zerikusia daukala eramango den gizarte politikan.
3. Ministro Kontseiluak, kideak diren Estaduak ordezkatzuz, Komisioaren proposamenak onartzea edo bertan bera uzteaz gain, Europar Kontseiluei itxura ematen die, Komisioari lanak eskatzen dizkio, adostasuna bilatzen du ala ekimen batzuk bultzatzen ala oztopatzen ditu. Alor guztietan, aho batez hitz egitea ez bada beharrezko, adostasun hori bilatzen da. Ministro Kontseilu horietariko bat Lanaz eta Gai Sozialetaz arduratzen da.
4. Europar Legebiltzarra, bere aldetik, gizarte politikaren eragile nagusi bat da, legedi boterea baitauka, Kontseiluarekin ala bere kabuz legeak proposatuz eta onartuz. Nahiz eta bere kontrol, bultzada politiko eta ekimen gaitasunak mugatuak izan, alor batzuetan lege proposamenak egin ditzake, adibidez alor sozialean. Legebiltzarkideak alderdika antolatuta direnez, estrategia argiak osatzen dira Europar modelo soziala aukeratzeko tenorean.
5. Kontseiluen eta Legebiltzarraren erabakiak norabidetzen dituzten aholkularitza kontseiluak aipa daitezke : Batzorde Ekonomiko eta Soziala eta Eskualdeen Batzordea adibide direla.

Beraz, *policy-making* komunitarioa, eragile ezberdinen hartu-emanen emaitza da.



## ***Europar modelo soziala***

Europar Modelo Sozial esaera, Gizarte Politikaren Liburu Txuriak (1994) eta Komisioaren Ekintza Egitarauak (1995) erabiltzen dute, nahiz eta ideia hori urrutitik etorri. Ekonomia eta sozialaren arteko elkarmenpekotasunean oinarritzen da. Urtetik urtera autonomizatzen joan den osagai sozialak, izaera propioa dauka eta leiakortasun faktore bat bezala ikusia da.

Liburu Txuriaren arabera, “partekatutako zeinbait balorek Europar modelo soziala osatzen dute. Horien artean daude demokrazia eta eskubide indibidualak, nagoziazio kolektibo askea, merkatu ekonomia, aukeren berdintasuna, laguntza soziala eta elkartasuna. Funtsezko Eskubide Sozialen Karta Komunitarioak agintzen dituen balore horiek, aintzinamendu sozial eta ekonomikoak bat egin behar dutenaren sinesmenak batzen ditu. Geroko Europaren eraikuntza arrakastatsuan, leiakortasuna eta elkartasuna kontutan hartu behar dira. Europako kideak diren Estatu guztiek osagai sozialarekin konpromezua hartu dute baita garatutako sistema sozial baten beharrarekin. (...) Europar gizarte politikak Batasun osoaren eta biztanle guztien interesak babestu behar ditu, lana izan ala ez“.

Beraz, Europar modelo soziala, sorospenean, elkartasun eraginkorrean, lehentasuna lanari ematean integrazio sozial zein ekonomiko bat lortzeko asmoz, leiakortasun ekonomikoan, ezberdintasunak errespetatzen dituen hurbiltzean edo hamankomunak diren gutxiengo arauen kokalekuan oinarritzen da. Modelo soziala, Europar Batasunaren egitasmo politikaren funtsezko osagaitzat jotzen da, nahiz eta herritar, sindikatu eta alderdi askok bere gabeziak azpimarratu.

## ***Lana eta lan baldintzak***

Liburu Txuriak ez du ohizko gizarte politika bat osatu eta gauzatu nahi, nahiz eta lanean, lan baldintzetan eta langileetan erdiratu, integrazio sozialak eta ekonomikoak Europar integrazioa bermatzen baitute. Aitzitik, Europar enpresa guztiei irekita dagoen merkatu hamakomun bat sortzeak, erregulazio hamankomun bat eskatzen du, trukaketak ez itxurakeriz oztopatzeko eta leiakortasuna bultzatzeko. Estatu bakoitzak lan harremanen modelo propioa sortu duenez eta ekonomiak hurbiltzen eta batzen direnez, oreka bat bilatu behar dute babes sozialaren, lanpostuen sorreraren eta leiakortasunaren artean.

## ***Lanari buruzko Europaren kezka***

Enpleguaren gaia sindikatuen, alderdien eta herritarren ahoan dago eta, langabeziak behera egin dezan, ezinbestekoa da hazkunde ekonomikoa bermatzea. Liburu Txuriaren aintzinsolasak dio “enplegua gerorako sortu behar dela. Gure haurrek itxaropena eta motibazioa haurkitu behar dute jarduera ekonomiko eta sozialean parte-hartzeko eta gizartearen zati aktiboa izatearen

ikuspegian. Gure babes sozial sistemaren geroa, hazkunde urriak eta biztanleri aktibo eta ez aktiboaren arteko proportzioak kolokan jartzen dute“. Hori dela eta, Europar Batasunaren eginkizuna, sistema hori bermatzea da lana integrazio sozialaren faktorea bilakatuz, aukeren berdintasuna segurtatuz eta ekonomiaren eskakizunak kontutan hartuz, bidea, leiakortasuna eta enpleguaren sorrera delarik.

Helburu hori betetzeko, Liburu Txuriak heziketan ekiten du. Batasunaren eta Estaduen gizarte politiken osagarritasunean sinetsis, bere politikak hiru ardatz nagusi dauzka : hezkuntzaren Europar osagaia garatzea, kokaleku politiko bat sortzea, heziketa iraunkorra, lan denboraren murrizketa eta malgutasuna handitzen duten neurriei egokitzeko eta giza kapitala hobetu nahi duten epe luzeko helburuak eta funtsezko eskakizunak argitzea.

Essen-eko Europar Kontseiluak bost lan esparru proposatu ditu Europar Batasunarentzako eta bere kideentzako :

1. heziketa profesional eta iraunkorren inbertitzea, aldaketei hobeki egokitzeko,
2. enpleguaren sorrera bultzatzea, lanaren eta soldata politikaren antolaketa malguago batekin,
3. bigarren mailako soldata kostuak murriztea, bereziki kalifikatu gabeak diren lanpostuentzako,
4. enpleguaren eraginkortasuna bilatzea, enplegu politika aktibo bat gauzatuz,
5. langabeziak bereziki hunkitzen dituen taldeentzako neurriak indartzea.

Politika hori gauzatzeko eta bere ebaluaketa burutzeko, Komisioak enplegua bere ardatz nagusietan sartu du, urtero txostenak eginez eta enpleguari ikerketak sagaratzuz, Enpleguaren Behatokia bezalako erakundeak indartu ditu, etabar. Egitura Fondoan jarraipenaz eta ebaluaketa arduratu da eta bereziki Fondo Sozialataz, enplegua hunkitzen baitu.

### *Heziketa profesionala zein iraunkorra eta langileen kalitatea*

**Europar ekonomia leia korra izan dadin, ezinbestekoa da langileria kalifikatua eta motibatua izatea. Are eta gehiago jakitean,**

**geroz eta gehiago, pertsonak lanez aldatu beharko dutela. Ikuspegi honetan, hezkuntzaren, heziketa profesionalaren eta ikerketaren koordinaketa eta garapena funtsezkotzat jotzen da. Komisioaren aburuz, lan asko gelditzen da egiteko, batez ere heziketa iraunkorren, bizi guztia irauten duen irakaspen sistema garden eta bizi bat lortzeko.** Eztabaida sozialaren barruan, heziketa iraunkorraren hitzarmen orokorrak negoziatu dira eta zerga laguntzak aurreikusten dira heziketan dirua eta denbora ezartzen duten enpresentzako. Kideak diren Estaduen ardura handia denez, Komisioak bere indarra helburuen definizioan erdiratzen du, Europar Batasunaren politiken kokaleku bat sortzeko, Estaduen indarrak pizgarritzeko eta Europa osoan goi mailako heziketa bermatzeko. Heziketak eta enpleguak harreman zuzena dute, lehenaren hazkundeak

bigarrenaren garapena laguntzen baitu, nahiz eta, hainbat kasutan, heziketa, langabeziaren atxikitze mekanismo batean bilakatu.

Europar Batasunak hainbat neurri hartu ditu giza baliabideen arloan. Enplegua eta Egokipena deituriko ekimenaz gain, beste egitarau eta inizatibak hartu dira: Leonardo, Socrates, Intereg, Leader ala Urban adibide direla. Adapt egitarauak, adibidez, berkonbertsio industrial prozesuetan lana galdu dezaketen langilei laguntza eskaintzen die, praktika berriei egokituz eta lan metodo berrietara hurbilduz. Egitarau horiek, heziketa, aholkularitza, norabidetzea baita ere aurrea hartzea, enplegu sareen eta aukera berrien sustapena edo informazio, hedapen eta sendiarazte ekintzak batzen dituzte. Empleo ekimenak, bere aldetik, talde ezfagoretuak lan mundutik hurbildu nahi ditu, heziketa eta kokapen planak eskainiz, lanpostuak sortuz eta enpresen sorrera lagunduz, informazioaren hedatuz eta sensibilizazio ekintzak burutuz. Halaber, Leonardo da Vinci egitarauaren helburua, heziketa profesional sistema nazionalen kalitatea eta berrikuntza hobetzea da, gainbalio komunitario bat ekarriz. Egitasmoak bultzatzen ahal dituen erakunde askori zuzentzen zaio: Estaduen heziketa profesional sistemen eta gailuen hobekuntza, heziketa profesional ekintzen hobekuntza, hizkuntza gaitasunen garapena eta heziketa profesionalaren zelaian berrikuntzak hedatzea, etabar.

### *Lan baldintzen hobekuntza eta eztabaida soziala*

Arlo sozialean, Europar Batasunaren helburuak betetzea behar larria da merkatu bakarra eraikitzen den neurrian. Horietariko bat lehiakortasunaren distortsioa sahiestea da, esaterako lan baldintzen ala soldaten ezberdintasunak ez erabiltzea merkatuak irabazteko. Alor horretan, lehenatsuna gizonen eta emakumeen trataera berari, langileen zirkulazio askeari, osasunari eta segurtasunari ematen zaielarik. Aukeratutako estrategia, gutxiengo arauena da, armonizazioarena izateko ordez, batez ere adostasuna dagoen arloetan, segurtasuna eta garbitasuna lez, eta alor gatazkatsuenetan ez sartuz: langileen informazioa eta galdeketa, enpresen deslokalizazioa, enplegu lan forma eta ordutegi ezberdinak. Estaduak gainditzeko, Komisioak eragile sozialak erabili ditu, Gizarte Politikaren Akordioaren barruan, solakide gisa ikusiz.

Denborarekin, eztabaida soziala, gizarte politikaren osaketa prozesuaren zati erabakigarri bat bilakatuko da, batez ere lan merkatuan, zeren aldaketa bultzatzen duten eragileek erabakiak hartzeko mekanismo berriak eskatzen dituzte. Eztabaida sozialak bi eginkizun ditu: galdeketa eta negoziatzeko gaitasuna. Europaren arautegi sozialean, eragile sozialek izenpetutako hitzarmen kolektiboak sartzen ahalko dira, baita ere erakundeen legedi ekimenak. Alabaina, bide luze bat gelditzen da eztabaida soziala Europar Batasunaren barruan sistema egituratu bat bilakatu arte.

### *Gizon eta emakumeen arteko aukeren berdintasuna*

Erromako Ituna, gizonen eta emakumeen arteko soldaten berdintasunaz arduratzen da. Arazoa ekonomikoa da lehiaren baldintzak ez distortsionatzeko helburuarekin, herri batetik bestera emakumeen aktibitate tasa oso ezberdina den une batean. Geroztik, aurrerapausoak nabarmenak izan dira, ezberdinasunak gelditu arren. Liburu Txuriak, emakumeen aktibitatearen gorakada azpimarratzen du, Estatu Batuetako eta Japoniarena baino txikiagoa izan arren. Europar jurisprudentziak lagundurik, Europar Batasunak trataera berdinean, erabiak hartzerakoan emakumearen ordezkaritza egokian eta familia eta lan bizien arteko bateratzean ekiten du.

Europar Batasunaren laguntza, *Gizonen eta emakumeen arteko aukeren berdintasunerako epe motzeko ekintza egitarauan (1996-2000)* gauzatzen da. Egitarauaren helburua, "lan merkatuan emakumeen erabateko parte-hartzea sustatzea eta bere ekarpena baloratzea da". Egitarau horren barruan dago, emakumeak lan merkatuan sartzeko, ILE sarea, "Hirietako umeak" sarea, IRIS elkarteak, Eskolan aukeren berdintasunerako lan taldea, "Emakumeak erabakiak hartzean" sarea, etabar.

### *Langileen zirkulazio askea*

Europar herritargoaren adierazpen argiena, pertsonen zirkulazio askea da eta ez soilik langileena. Horretarako Komisioak hainbat puntu aztertu ditu : barne merkatua oztokatzen duten osagai guztiak berrikustea, familiaren bateratzea zailtzen duten neurriak desagertaraztea, arauen gauzapena bermatzea, tituluen eta kalifikazioen ezagupenean ekitea, langileen zerga arazoak ezerezteko, gizarte segurantzaren babesak zihurtatzea sistema nazionalen koordinaketa zainduz, langabeziaren eta erretiro aurre hartzearen arauak hurbiltzea.

Enpleguaren Europar Zerbitzuak (EURES), lana bilatzen duten pertsonak informatzen, aholkatzen eta kokatzen ditu, enpleguari loturiko arazoengatik inguruan eztabaidagune bat izateaz gain. Komisioaren, enpleguaren zerbitzu nazionalen eta lan mugikortasunaz arduratzen diren erakundeen eginkizuna Europako lan merkatuaren izugarritzeko ahalmena baliatzea da. Zentzu horretan, etorkinen integrazioa eta arrazakeriaren aurka burutzen diren ekintzak, zirkulazio askeari lotuak daude. Hor dira adibide gisa, Zirkulazio Askea sarea, RIMET eta ELAINE sareak.

### *Babes soziala eta behartsutasunaren aurkako borroka*

Europar gizarte politikaren berezitasuna babes soziala da eta gizarteak pertsonen ematen dien arretarekin definitu daiteke, herritararen eta gizartearen artean ixileko kontratu bat baitago.

Nahiz eta hazkunde ekonomikoari, enpleguen sortzeari, leiakortasunari eta berrikuntzari garrantzia eman, elkartasuna ez da ahaztu.

Babes soziala bermatzea Estaduen eginkizuna da, bakoitzak bere gaitasun eta ohitura propioak baitauzka. Europar politikaren helburua, politika horiek hurbiltzea izan da partekatutako helburu batzuen inguruan, erabat armonizatzea bilatu gabe. Bi helburu horiek dira : babes sozialaren sistemetan, nahikoak diren baliabide eta laguntzen irizpide hamankomunak, batetik, eta babes sozialeko helburuen eta politiken hurbiltzea, bestetik.

Sorospen printzipioa errespetatuz, Komisioak proposamenak egin ditu gizarte segurtasun mailan, Europar herritarrek beraien lorpen sozialak galtzeko beldurra baitute. Bestela esanda, Komisioak babes sistema mantendu nahi du egokipen batzuek eginez. Liburu Txuriaren arabera, Ongizatezko Estaduen Europar modeloa mantendu eta egokitu behar da baita denen integrazio soziala bultzatu ere.

### *Babes sozialaren sistema berritzea eta hobetzea*

Babes sistema bermatu nahi da lan merkatuan neurri eranginkorrek hartuz edo, nahiago bada, ekonomikoki eta sozialki babestuz denak integratuz, zeren langabezian daudenek paper aktiboa jokatzen dute gizartean. Zentzu horretan, Liburu Txuriak langileen beharrei buruzko ikuspegi berri bat bultzatu gura du. Estaduek beraien Barne Ekoizpen Gordinaren %16a eta %35aren artean babes sozialari sagaratzen diotenez, sistemak modernizatzea eta hobetzea ezinbestekoa da beraien egonkortasuna zihurtatzeko. Gaur egun, babes sistemek arazoak dauzkate aurrekontu orekatuak, belaunaldien arteko elkartasuna eta integrazioa soziala bermatzeko.

Sistemaren egokipenak, ondorengo punduei arreta berezi bat eskaini behar die : 1) babes eta malgutzeko politiken artean, harreman berri bat eskatzen duen enpleguen bilakaera, 2) bizi profesionalean, gizon eta emakumeen arteko orekaren bilakaera zeren aukera berdintasunak, babes sozial mailan, arazo eta eskaera berriak sortzen ditu, 3) Europako biztanleriaren zahartzea, behar berrien hazkundearekin eta zaharsari sistemen aldaketaren premiarekin, 4) Europar Batasunean mugitzen diren pertsonentzat, gizarte segurantzaren sistema nazionalen koordinaketa modernizatzea.

Europar Batasunaren planteamendua honakoa da : a) Estatu bakoitza, bere babes sistemaren antolaketaren eta diruztatzearen arduradun bakarra da, b) Europar Batasunaren barruan mugitzen diren Europar herritarrak hunkitzen dituen erregimen nazionalen koordinaketaz arduratzen da, d) erronka hamankomunak eta epe luzean gertatu daitekeenaren ulermena bultzatzeko, Europar Batasuna hobekien kokatuta dago.

Babes sistemaren modernizazioak eskatzen du faktore ekoizle bat lez ikustea, esan nahi baita politika aktiboak garatzea giza baliabideetan eralgiz. Horrela, lanpostu berriak sortzen dira eta, bide batez herritarrak arduratzen dira. Halaber, babes sozialak lanpostuen sorrera bultzatzen

du, malgutasunaren eta segurtasunaren artean oreka bat aurkituz. Enplegotasunaren gorakadak zerga sistemen erreforma eskatzen du, lanaren bilaketa hobetsiz : enplegua zerga mailan ez zigortzea, zeharkako kostuak arintzea eta erretiroari igarokortasun forma malguak aplikatzea.

Europar bizlanleriaren zahartzeak, banaketa sistema baten barruan, pentsioen diruztatzea bermatzea eskatzen du : erretiro adina atzeratzea, kotizazio urteak hemendatzea, laguntzak gutxitzea, lekuzaldatze publikoak haztea, beti ere estalgarritasunaren funtsak babesteko asmoz. Geroz eta gehiago, kapitalizazioaren bidez diruztatzen diren erretiroaren erregimen osagarriak garatzen doaz. Era berean, zaharrentzako gizarte zerbitzuen eskaera gorantz doa, familia elkartasuna geroz eta gutxiago baitabil eta adineko jendeak ahal bezain bat etxean egon nahi baitu. Osasun zerbitzuen eskaera, babes soziala, enplegua eta zahartzaroari lotuak daude.

Babes sozialak erantzun orekatua eman behar die gizonei eta emakumeei, familia eta profesional biziak bateratu ahal izateko eta eskubide indibidualak bermatzeko. Indibidualizazioaren garapenak, babes soziala birplanteatzea eskatzen du, banaketen eta bakardadearen garapenak familia ezandarazi baitute.

Halaber, komunitatearen esku-hartzea ez da soilik sorospenaren errespetuaren barruan egiten, baita ere ongizatearen aniztasunaren esapideetan. Komisioak, gizarte politikaren beste eragileei eskatzen die bazkideak izan daitezen : solaskide sozialak, herritar sareak, bolondres sektorea, etabar. Bestela esanda, Estaduekin eta gizarte eragileekin mantentzen dituen eztabaidetaz gain, botere publiko eta eragile sozialen artean eztabaida piztu et sakondu nahi du.

*Behartsutasunaren aurkako borroka*

Denek integrazio soziala bultzatzeak bazterketa sozialaren aurka borrokatzea suposatzen du zeren Europa Batasunak ezin dezake baztertuta dauden taldeen ekarpena alde batzera utzi. Izan ere, Europa osoan, 57 milloi pertsona behartsutasunean aurkitzen dira. Horiez gain, gabezia guztiak pillatzen dituzten pertsonak daude, ez baitaukate, ez lanik, ez etxebizitzarik, ez hezkuntzarik, ez osasunik. Era berean, gabezia fisiko ala psikikoa daukatenek ala zaharrek, zailtasunak daukate sozialki eta ekonomikoki integratuak izateko.

Europar Batasuneko elkartasun bide nagusia, Laguntza Kokaleku Komunitarioen barruan, egitarau eraginkorren bidez bideratuak diren egitura Fondoek osatzen dute, beraien helburuak ezberdintasunak murriztea eta hazkunde ekonomikoa erraztea direlarik. Horrez gain, Europar Batasunak ekimen eta ekintza egitarau berritzaileak burutzera bultzatuak izan dira, hala nola : Pobreza, Urban, Horizon, Helios. Arazoa erabat konpondu ez badute ere, egoera hobetu dute.

Pobreza deituriko egitaraua zehaztu dezagun. Hasiera batean, errenta adierazlearen bidez, behartsutasunaren hedapena ulertu gura da, ondoren, baztertutako taldeak laguntzeko, ikuspegi ez sistematiko bat hobetsiz. Horrez gain, martxan jarritako gizarte politikak baloratu dira, beraien eraginkortasuna zein den ikusteko, eta, azkenik, ekintza integratu bat proposatu da, bai politika sektorialeki dagokionez, bai partaidetza anitzeki dagokionez. Bestela esanda, politika

kezka kualitatibotik eraginkortasunera igaro da, gizabanakoen eta familien ibilbidean isladatzen diren behartsutasun dinamikaren bidez.

Funtsean, Europar gizarte politikak hiru ardatz eduki ditu : definizio eta neurketa arazoak, behartsutasunaren atxikitako ezaugarriak eta gomendatutako ekintzak. Lehen ardatzaren kasuan, kontutan izan behar da behartsutasunaren definizioa konpondu gabeko arazoa dela. Izan ere, behartsua nor da : oinarritzko beharrak hasetu gabeak dituen, besteak baino gutxiago daukana ala nahikoa ez duela sentitzen duena. Bigarren ardatzari dagokionez, behartsutasuna aukeratutako definizioari lotua dago. Honakoak ezaugarriak hautatuko dira : enplegua, familia, bizi zikloa, babes soziala, bazterketa, aukeren berdintasuna, etabar gogoan izango dira. Bizi historiak sakontzea premiazkoa da behartsutasunaren dinamika hobeki ulertzeko, ikerketa kualitatiboek datu estadistikoak osatzen baitituzte.

1992ko abenduan, Komisioak bazterketaren erronkari buruz txosten bat aurkeztu du. Bertan, behartsutasunaren aurkako lehen (1975-1980) eta bigarren (1985-1989) egitarauak igaro ostean, Europar ekimenean ezberdintzea aipatzen da. Halaber, Komisioak, ikerketen egintza, hausnarketa, proposamen mintegien antolaketa eta bazterketa sozialaren aurkako politika nazionalen behatokia bultzatu ditu. Epe Ertaineko (1995-1997) Ekintza Sozialaren Egitarauan, Kontseiluari, bazterketa soziala gudukatzeko eta elkartasuna bultzatzeko ekintza egitarau bat onartzea, eskatu dio.

Orohar, neurri guzti horien bidez, Europar Batasunak, interesatutako eragileen pizgarritzea, koordinazioa eta sorrera fagoretzen ditu eta Estatu guztientzat baliogarriak izan daitezkeen informazioak biltzen ditu. Behartsutasuna arazo larriegia eta zabalegia denez, Europar Batasuna ezin da Estaduen ekintzetatik kanpo gelditu, bere oinarrien aurka baitoa. Beraz, Pobreza 1 eta 2 egitarauak tokiko egitasmo txikiak burutzen badituzte, Pobreza 3k hautazko garapenak egingo ditu, aurreko esperientzietan ikusitako ekintza printzipioen eraginkortasuna egiaztatuz.

Hasiera batean, adostasun bat badago behartsutasunaren definizioaren eta bere neurketaren inguruan, laister bizi arruntaren ondoan dauden taldeen arazoa planteatu da. Baztertutako pertsona horiek ez dutenez politika berezietaz gozatzen, ezinbestekoa da jakitea zenbat behartsu dauden eta non kokatzen diren, ondoren lagundu ahal izateko.

Denborarekin, bazterketa sozialen eta gizartearen ikuspegi bikoitzaren irudia nagusitzen joan da. Behartsutasunaren arazoa bazterketa sozialari mugatuz, egoeren aniztasuna eta ezberdintasun sozialen arazoa gordetzen dira.

### ***Ezberdintasunen murrizketa***

Lurralde eta gizarte ezberdintasunak nagusi dira Europan eta, desagertaraztea ezinezkoa bada, murriztea Europar Batasunaren eginkizuna da. Lan horretan, Estatuak ez daude bakarrik, eskualdeen arteko elkartasuna bermatu nahi duten tresnak eta egitura fondoak baitaude. 1986az geroztik, Espainiak diru-laguntza oparoak jaso ditu. Lurraldeen arteko aldeak mugatuz, haustura

ekonomikoa eta ezintegrazio soziala sahiesten da, Europar Batasuneko bizi maila igoz ; jakinik bizi maila adierazle ezberdinekin neurtu daitekela : Barne Ekoizpen Gordinaren balioa, aktibitate tasa, biztanleriaren trinkotasuna edo adinen piramidea.

Ezberdintasunen aurkako borrokan, egitura politikek honako helburuak jarraitzen dituzte : 1) gutxien garatuak diren eskualdeen garapena eta egitura bermatzea, 2) beherekada industrialak larriki hunkitzen dituen eskualdeak berriz konbertitzea, 3) lan merkatutik baztertuak diren pertsonen eta gazteen barneratze profesionala, iraupen luzeko langabeziaren aurkako gudua eta gizon eta emakumeen arteko aukera berdintasuna sustatzea, 4) langileen egokipena aldaketa industrialei fagoretzea, 5) landetako garapena eta 6) biztanleri txikia daukaten eskualdeen garapena eta egitura erraztea.

Fondoan artean honakoak daude : FEDER, eskualdeen arteko garapen ezberdintasunetaz arduetzen dena, FSE, lanari loturiko gaietan berezitua dena, FEOGA, laborantza arrantzataz okupatzen dena eta, 1993az geroztik, IFOP, arrantzataz ari dena. Eta Batasun Fondoak soilik herri batzuei sagaratuak zaizkie, Espainia adibide delarik. horotara, 141 471 € xahutu dira 1994 eta 1999ren artean, horietariko %70a gutxien garatuak diren eskualdeen garapena eta egitura egokipenei sagaratuak direnean. Fondoak, biltze, lankidetzak, egitarautze eta gehitze irizpideen arabera dabilta. Zentzu horretan, Egitura Fondoek Europar gizarte politikaren elkartasuna eta pixkanakakotasuna agerian uzten dute.

Zehazkiago, FEDER-en barruan ekoizpen inbertsioak sartzen dira : luzarorako lan postuak, azpiegitura, hezkuntza eta osasun enpresa txiki eta ertainak, garapen eta ikerketa, ingurugiroa, etabar. FSE-k aldiz, batez ere luzaroan langabezian dauden pertsonen berkonbertsio profesionala, lana bilatzen duten gazteen barneratze profesionala, langabeziak mehatxatzen dituen pertsonen integrazioa, aukeren berdintasuna lan merkatuan, enpleguaren egonkortasuna eta hazkundera fagoretzeko langileen heziketa iraunkorra, norabidetza eta aholkularitza, ikerketa, zientzia eta, teknologia arloetan, giza gaitasunen berrindartzea laguntzen ditu. Azkenik, FEOGAk, laborantza errentak eta nekazal komunitatea mantendu nahi ditu, batez ere mendi guneeetan eta gune ezfagoretuetan. Era berean, ekoizleen elkartearen sorrera bultzatzeko neurriak hartu ditu, baita ere, batik bat nekazal guneeetan, turismo eta artesau diru ezarpenak azkartu.

### ***Bizi baldintzen hobekuntza***

Nahiz eta hezkuntza eta osasungintza Estaduen gaitasunak izan, Europar Batasunak herritarren bizi hobetu dezaken alor guztietan jarduten du.

### ***Osasun publikoa***

1993an argitaratutako txosten batean, Komisioak osasun publikoaren arloan kokaleku bat finkatzen du, osasun arazoak deskribatzen ditu eta Itunen gauzapez arduratzen da. Bere nahia,



osasungintzan, goi mailako babes batera irixtea da, lankidetzaz bultzatuz eta Estaduen ekintza indartuz, batez ere ohartarazte egitarauetan : minbizia, osasun hezkuntza eta heziketa, drogomenpekotasunaren ohartaraztea, etabar. Horrela, “Europa minbiziaren aurka“ ekintza egitarauak, ohartarazte neurriak, publikoaren informazioa, osasunaren hezkuntza, osasungintzako profesionalen eta ikerlarien heziketa batzen ditu. Europar Batasunak, osasunaren arloan, arreta kontsumitzailearen babes politikari eskaintzen dio. Izan ere, zaintza eta zorrotasun mailak Estaduenak baino zorrotzagoak dira ekoizpenen mailan.

### *Hezkuntza*

Hezkuntza hobetzeko asmoz, Europar Batasunak hainbat egitarau martxan jarri ditu, Socrates egitaraua adibide dela. Hain zuzen ere, egitarau honek hezkuntzaren Europar osagaia garatzen du, Estaduen erakundearen arteko lankidetzaz indartzen du, ikasleen eta irakasleen mugikortasuna laguntzen du eta tituluen zein kalifikazioen ezagupena fagoretzen du. Egitarauak bi alor nagusi dauzka, bere ekintza propioekin : Erasmus goi mailako irakaskuntzarentzako eta Comenius bigarren mailako irakaskuntzarentzako. Erasmus-ek unibertsitateen europar osagaia garatzen du : mugikortasunaren, ikasketa egitarauen garapenaren, epe laburreko Europar moduloen sorreraren eta sare tematikoen bidez. Bestalde, ikasleei lekuz aldatze xahupenak ordaintzeko diru-laguntzak banatzen ditu. Comenius-ek, bere aldetik, ikasleentzako interesgarriak diren hezkuntzarako Europar egitasmoak garatzen ditu, ikasguneetako nazioarteko elkartearen bitartez. Halaber, Comenius-ek, kulturen arteko hezkuntza bultzatzen du, besteak beste, irakasleentzako heziketak kurtsoak antolatuz.

## **5. ATALA**

### **OSASUNAREN GIZARTE POLITIKA**

#### *Osasuna, Ongizatezko Estaduaren oinarri gisa*

Osasuna testuinguru sozial eta historikoaren arabera aldatzen da zeren, azken hamarkadetan gizarte modernoek ezagutu dituzten aldaketek, osasunaren esanahia aldatu dute, eritasunik ez izatetik gizabankoaren eta komunitatearen ongizatera igaroz. Modu guztiz, ohartaraztearen ala laguntzaren bitartez, osasuna biztanleriaren eta, beraz, gizarte politikaren oinarria bilakatu da. Espainiak, bere Konstituzioaren 43. artikuluan, osasunaren babeserako eskubidea ezartzen du

eta dio, “botere publikoen eginkizuna dela osasun publikoa antolatzea eta gidatzea, ohartarazte neurrien eta osasun laguntza eta zerbitzuen bitartez”<sup>3</sup>.

Osasuna, ongizate fisiko, mental eta sozial egoera bat bezela ikusten da. Espainiar Konstituzioak berak, babes sozial sistema ezberdinen osagarritasunaren premia azpimarratzen du baita ere ikasgaien artekoa herritarrak hunkitzen dituen behar sozialak aztertzerako orduan. Osasun politika eta zerbitzuak, eraldatzen joan dira osasun sistemak jasotzen dituen kritiken neurrian eta behar sozial berriak agertzen diren mailan.

### *Osasun sistemaren aurrekariak*

XX. mendean, pixakanaka onartu da botere publikoen eginkizuna biztanleriaren osasuna bermatzea dela, nahiz eta legedian eta sortutako erakundeen baitan aukeratutako irizpideak ez beti oso egonkorrak izan. Espainian, osasun sistemak itxura eta modelo asko ezagutu ditu : 1944ean, Derrigorrezko Eritasunaren Segurantza sortzen da, 1967an, Gizarte Seguratasunaren Osasun Laguntza, 1978an, Osasunaren Erakunde Nazionala eta Osasunaren Sistema Nacionala. Osasun legedian eta egitura administratiboan suertatu diren aldaketak, maila batean behintzat, aukeratutako gizarte politika modeloaren eta gertakizun politiko zein ekonomikoen arabera suertatu dira.

Osasun legedia 1855an hasten da Osasunaren Legearen bidez. Bere helburua kanpotik etorri daitezken gaixotasunetatik babestea bada, lehentasuna udalei ematen die. Osasun legediaren bigarren urratsa 1904ean bozkatutako Osasunaren Agindu Orokorra da, bi helburu nagusirekin. Batetik, Aurreikuspenaren Erakunde Nazionalak koordinatzen dituen gizarte segurantzen biderkatzea. Segurantza horiek, funtsean, langileei norabidetuko daude, sindikatu eta mugimenduen presio handia egin baitute langileriaren ongizatearen alde. Bestetik, oinarritzko osasun egituraren oinarriak ezartzea. Izan ere, Osasunaren Agindu Orokorrek, Erdiko Samalda Epidemiologikoen eta Osasunaren Probintzia Zuzendaritzen sorrera fagoretu du, lurralde guztietan sistema giltzatuz.

Osasun legearen hirugarren urratsa gerra osteko urteetan osatzen da Gaixotasunaren Derrigorrezko Segurantzaren sorreraren eta Osasun Nazional Oinarrien legearen bidez. Lege honek Gizarte Osasun Segurantzaren Laguntza modelo indartu du, osasun laguntza biztanleriaren eren bati hedatuz. Baina ez dago herritarrei eskaintzen zaien osasun laguntza eta zerbitzu anitzen arteko koordinaketa eta integratzaile. Izan ere, irizpide eta ikuspegi asko nahasten dira, osasun politikari batasun bat ematea ezinezkoa bilakatuz, bai irizpideen, bai neurrien mailetan. Horren ondorioz, laguntza ez osoak eta bizkar ezurrik gabeko legediak, gaitasunak biderkatzen ditu, eraginkortasuna galduz.

---

<sup>3</sup> 1978ko Espainiar Konstituzioa, 43.2. artikulua.

Osasun sistemaren aldaketa, ordurarteko gabeziek eta iragaiteek ahalbidetu dute. Gabezien artean, eraginkortasun eza, baliabideen norabidetzea osasun pribatura, baliabide ekonomikoen eta diagnosien gabezia, profesionalen ardura ahula. Era berean, laguntzari denbora gutxi uzteaz gain, sendagai gehiegi banatzen dira eta lan uzteak erraztasun handiegiarekin ematen dira. Halaber, laguntza sistemaren desorekak agerian gelditzen dira, lehentasuna eritetxei ematen zaielarik. Hori dela eta, baliabideen eta laguntzen berbanaketa burutzea gomendatzen da, lehen osasun arretari lehentasuna emanez.

Osasun eragile guztien artean adostasun bat dagoenez, osasun sistemaren bi erreforma nagusi egin dira : Osasun Sistema Nazionalaren sorrera eta irizpide eraginkorren hautaketa, laguntza eta gizarte zerbituzen kudeaketan.

### ***Osasunaren lehen erreforma***

Demokraziaren garaian, lehen osasun erreforma 1982an suertatzen da. Osasun sistema, Osasunaren Zerbitzu Nazional bat lez antolatzen da, bere eginkizuna herritar guztiak berdintasun osoz bertara iritxi daitezen eta osasun egiturak arrazioanalizatu daitezzen. Ordurarte, osasun azpisisistemek arazoak sortzen dituzte : baliabideen erabilera txarra, gizatasun eza, arretaren kalitate txarra. Erreforma burutzeko, OMS eta UNICEF-en gomendioak haintzat hartuko dira, hau da, Osasun Lehen Arretaren maila igotzea xahupenaren hazkundera arrazionalizatzeko. Era berean, protagonismoa udalei eta erkidegoei ematen zaie, osasun sistema garatzeko orduan. Horrela, Espainiak Osasunaren Zerbitzu Nazional bat dauka, aurrekontu propioarekin eta kudeaketa deszentralizatuarekin.

*“Osasuna denentzako 2000. urtean“ egitaratua eta Alma-Alta hitzarmena*

Osasun sistemaren erreforman, Alma-Alta Hitzarmentetik ateratako adierazpenak garrantzi berezia eduki du. OMS eta UNICEF-ek antolatutako hitzarmen honen helburuak hauexek dira : 1) osasunaren lehen arreta konzeptua herri guztietara hedatzea, 2) esperientziak eta informazioak trukitzea, osasunaren lehen arretaren antolaketari buruz, 3) munduan zehar, osasunaren eta osasun laguntzaren egoera ebaluatzea eta 4) osasunaren lehen arretaren irizpideak zehaztea.

Jarduera kokaleku horretan eta Alma-Altaren adierazpenaren idatzian, osasunaren lehen arretari buruzko definizio adostu bat proposatzen da. Osasunaren lehen arretaren sistema nazionalaren eta komunitatearen garapen sozial eta ekonomikoaren zati bat da. Gizabanako, familia eta komunitateek, osasun sistema nazionalarekin daukaten lehen harremana da, pertsonak bizi eta lan egiten duten tokietatik hurbil egoteko eta osasun laguntza iraunkor prozesu baten lehen osagai gisa.

Modelo berria, sistemara berdintasunean irixteko, gizabanakoen parte-hartzean eta bere sostenibilitatean oinarritzen da. Puntu aurrerakoenak honakoak dira :

1. Osasuna, gizakia eta bere ingurugiroaren arteko kokaleku zabalaren barruan ulertua da. Hori dela eta, osasun baldintzen hobekuntza garapen ekonomikoari lotua dago, oinarritzko beharren hasetzea bermatzeko.
2. Osasunerako eskubidearen ezagupena gizarte osoaren erantzunkizuna da, bere babesa bereziki gobernuen ardura delarik, hobetu dezaketen politikak sustatuz.
3. Osasunerako arreta modeloaren aldaketa, ikuspegi sendagaile batetik, osoa, iraunkorra eta sektoreen artekoa den ikuspegi psikosozial batera doa.
4. Beste zerbitzuekin integratuak diren eta eraginkortasun irizpidearen arabera dabilzan osasun zerbitzuak berrorabidetzea, eskuragarriak diren sistemen sustapenaren bidez.

Osasun egiturak, irizpide horiei egokitzen ahaleginduko dira, osasunaren lehen arretaren modelo osasun sistema osoari hedatzeko, biztanleriaren osasun egoera eta ongizatea hobetzeko asmoz. Ikuspegi honetatik habiatuz, osasun sistema nazionala egituratzen da, osasunaren lehen arretari lehentasuna emanez eta legediaren egokipena eskatuz, batik bat bi tresnen inguruan : Osasunaren Oinarritzko Egituren 137/84 Errege Dekretua eta 1986ko Osasunaren Lege Orokorra.

### *Legediaren edukia*

Erreformaren lehen helburua, ordurarte antolaketa irizpiderik gabe dauden egituren arrazionalizazioa da. Izan ere, egitura horiek maiz solapamenduetan eta osasun behar propioen hasetzean hutsune batzuen sorreran erortzen dira. Horrela, 1984ko urtarrilaren 11n, Osasunaren Oinarritzko Egituren 137/84 Errege Dekretua onartzen da. Osasunaren Lege Orokorrekin batera, osasun sistemaren oinarritzko diseinua osatzen da. Berrikuntza garrantzitsuenetariko bat, osasunaren lehen arreta erregulatzea izan da, osasun sisteman sartzeko bidea bilakatuz. Bere ezaugarri nagusiak hauexek dira : 1) Lehen Arretarako Taldeentzako, ekintza lurraldearen inguru gisa definitua den Osasun Guneen sorrera, 2) osasunaren lehen arretaren garapena errazten duten egitura fisiko eta funtzionalak diren Osasun Zentruen agerpena, 3) Osasun Oinarritzko Gunean jarduten duen profesional multzoa lez definitua den Lehen Arreta Taldea ezartzea. Halaber, Dekretu horrek, Lehen Arretaren Taldearen langileen asteko lan ordutegia 40 ordukoa da, osasun zerbitzuen erabiltzaileari arreta handiago bat eskaintzeko.

Beste aurrerapauso nagusia Osasun Lege Orokorrak sortzen du, ordurarte sakabanatuta dagoen osasun sarea batuz. Lehen arreta, osasun sistema publikoaren barruan sartzeko, espezializatua eta dendagaitza, Munduko Osasun Erakundeak adierazitako gomendioak maila handi batean jarraituz. Lege horren Lehen izenburuak, Osasun Sistema Nazionalaren ezaugarri nagusiak finkatzen ditu. Ondorengo gaitasunak administrazioen ardurak izango dira :

- Osasuna sustatzea,

- Osasunarentzako interes indibidual, familiar eta sozialak sustatzea, biztanleriaren osasun hezkuntza egokiaren bitartez,
- Osasun ekintzak gaixotasunen ohartarazteari norabidetzea eta ez soilik sendaketari,
- Osasuna galtzen den kasu guztietan, osasun laguntza segurtatzea,
- Gaixoaren erreabilitazio funtzional eta bergizarteratze sozialerako beharrezkoak diren ekintzak sustatzea.

Botere publikoek, administrazioaren bidez, ondorengo eginkizunak edukiko dituzte :

- Gizabanakoaren eta komunitatearen osasunaren hobekuntzarako funtsezko osagai gisa, osasunaren hezkuntzarako ekintzen onarpen sistematikoa,
- Osasunaren lehen arreta osoa, bere barruan ekintza sendagileak eta erreabilitatzaileak egoteaz gain, gizabanakoaren eta komunitatearen osasunaren sustapena eta gaixotasunen ohartaraztea bultzatzen dutenak daude,
- Etxeko laguntza, eritetxeratzea eta erreabilitazioa barne dituen osasun laguntza berezituak,
- Sendagaien banaketa,
- Arrixku gehien dauzkaten biztanle taldeei eskaintzen zaien arreta egitarauak eta arrixku faktoreen aurrean proposatzen zaizkien egitarau bereziak eta gabezien ohartaraztea bermatzen duten egitarauak sortzea,
- Uraren onkailua eta hornidura sistemen sustapena eta hobekuntza zihurtatzeko, hondakin isurkari eta tinkoen kanporaketa eta airearen onkailu eta zaintza sistemen sustapena eta hobekuntza, biziaren alor guztietan, ingurugirora egokituz eta osasun zaintza bermatuz.
- Familia plangintzaren eta horri loturiko zerbitzuen laguntzen norabidetze egitarauak,
- Buru osasunaren sustapena eta hobekuntza,
- Lan osasunaren babesa, sustapena eta hobekuntza,
- Osasun kontrola eta osasunerako elikagai ekoizpenetatik datozen arrixkuen ohartaraztea, kalitate elikagarrien hobekuntza barne,
- Sendagai ekoizpenen eta erabilpen teraupetiko, diagnostiko eta laguntzaileen kontrola, osasunarentzako arrixkutsuak izan baiditezke.

Osasun Sistema Nazionalak, egintza horiek burutu daitezken kokaleku gisa, ondorengo osagaiak finkatu ditu : 1) diruztatze publikoa, Estatuaren diru-sarreraren (zergen) bidez eta Gizarte Segurantzaren kotizazioen bitartez, 2) estalgarri unibertsala biztanleri osoari eskaintzen zaion Gizarte Segurantzaren bidez, 3) eta geroz eta deszentralizatuagoa den kudeaketa publikoa. Aitzitik, Osasun Sistema Nazionalaren barruan, Insalud-ak funtsezko papera betetzen jarraituko du zeren, hasiera batean, deszentralizazioak antzekotasuna dauka Autonomi Erkidegoetara transferitutako osasun zerbitzuetan. Hala eta guztiz, erkidego bakoitzaren beharrei egokituko diren egiturak osatzen dira.

Funtsean, Osasun Lege Orokorrak honako laguntzak eskaintzen ditu : 1) medikuntza orokorra eta berezitua, pediatria, espezialitateak, larrialdiak eta erizaingo zerbitzu zehatzak, 2) trataera barnetegi bizimoldepean, 3) gaixoen garraioa, 4) erreabilitazioa, 5) sendagaien estalgarri ekonomiko ez osoa, gaixotasun moten arabera eta Gizarte Segurantzaren bizimoldearen barruan dauden baldintzaren arabera, 6) elbarrituentzat, protesientzat eta etxeke oxigenazioarentzat ibilgailuak.

### *Lehen Arretaren antolaketa Espainian*

Lehen osasun erreformaren ostean osatu den antolaketa modelo, Ministeritzak onartu duen 137/84 Errege Dekretuan garatzen da eta oinarritzko hiru konzeptuen arabera giltzatzen da : Oinarritzko Osasunaren Gunea, Osasun Gunea eta Lehen Arretaren Taldea.

Osasun sistemaren barruan, Oinarritzko Osasun Gunea, oinarritzko arretaren geografiko eta biztanleri kokaleku bat da. Bere mugak administrazio autonomikoen finkatzen dituzte eta, osasun mailan, lortu dituzten gaitasunak garatzen diren neurrian, gune horien desmarkazioak Osasun Mapa propioen arabera ezartzen dituztelarik. Nahiz eta, kasuen arabera, irizpide ezberdinak jarraitu, Osasun Legeak finkatzen duen marko batean kokatzen dira, osasun sistemara irixteko orduan lurraldeen arteko zuzentasun handiena bermatzeko. Irizpide horien artean daude : gizarte zerbitzuetatik urrutienak diren biztanle taldeen gehiengo urruntasunak, denboran eta espazioan nehurtuak direla jakinik, biztanleriaren biltze eta sakabanaketa mailak, guneko ezaugarri epidemiologikoak eta osasun egoitzak eta baliabideak. Kasu guziz, 5000 eta 25 000 biztanleren artean aurkitzen dira.

Osasun Gunea, Osasunaren Lehen Arreta sistemaren oinarritzko egitura fisikoa da. Osasun Legearen 63. artikulua dio : “osasun guneek, modu integratuan eta taldeko lanaren bidez, osasun indibidual eta kolektiboraren sustapena, ohartaraztea, sendagintza eta erreabilitazioa bermatu nahi dute. Eginkizun hori betetzeko, giza eta material baliabideez hornituko dira. Gune horien eginbeharretan sartzen da : biztanleriari loturiko aholkuen egitura fisikoak eta pertsonen laguntza zerbitzuak batzea, osagarrien gauzapenerako beharrezkoak diren baliabide materialak biltzea, osasun komunitate eta profesionalen arteko bilkuragune bat lez ibiltzea, guneko osasun profesionalen taldeko lana erraztea eta osasun arretaren antolaketa administratiboa hobetzea.

Osasun Gunea, Lehen Arretako Taldearen langune fisikoa da. Izan ere, osasuna, hainbat faktorek eragiten duten osasun egoera bat lez ikusia denez, gizabanakoen ongizatea ikasgaien arteko taldeek bermatuko dute, alegia, sendagileek eta erizainek, baita gizarte langileek ere. Osasun Guneak hainbat udaletxe batzen ditu, Osasun Gunea bere buruan dagoelarik. Taldeak modu koordinatuan lan egin beharko du, gaixoari arreta oso bat eskaintzeko.

Arreta horretan, gaixoaren sendagintza gainditzeko eginkizun batzuk gehitzen zaizkio : 1) arreta zuzena, non osasunaren sustapena, gaixoaren zaintza, berreskurapena eta erreabilitazioa edo osasunerako hezkuntza sartzen diren, 2) heziketa jarduerak, taldekideen biltze

iraunkorra fagoretzeko eta mantentzeko helburuarekin, 3) alor kliniko-epidemiologikoan eta komunitatearen osasunaren azterketan, erdiratutako ikerketa jarduera eta 4) administrazioa.

### *Osasungintzan berezitutako arreta*

Laguntza bereziko sarea, eritetxe eta gune berezituoen inguruan antolatuta dago, bere helburuak honakoak direlarik :

1. Osasunaren Lehen Arretaren eginkizun osagarriak burutzea, diagnosi, trataera eta erreabilitazioarentzako giza eta teknika baliabideak eskainiz.
2. Hala beharrez, gaixoen eritetxeratzea ahalbidetzea.
3. Arreta berezia behar duen biztanleriari kanpoko aholkuak eskaintzea era larrialdiak proposatzea.
4. Giza baliabideen heziketan eta osasungintzan dabilzan ikerketetan lankidetzatza bultzatzea.

Eritetxeak, Osasun Arretara eta Eritetxe Arretara lotuak daude, irizpide geografiko, demografiko, hurbiltasun eta eraginkortasunen arabera, laguntza berezien eskaintzan. Gisa guziz, laguntza bereziaren itxuraketa, modu propioan egituratzen da erkidegoen legediaren arabera, nahiz eta helburu hamankomunak eta egituren antzekotasuna mantendu.

### *Parte-hartzea, sarbidetzea eta taldeko lana*

Lehen osasun erreformak, osasun egitura berriak eta Osasun Sistema Nazionala ezartzeaz gain, aldaketa horiek nola burutu behar diren zehazten du. Irizpide nagusiak gauzatzeko arazoak planteatzen dituzte, konpondu beharreko eta ebaluaketa merezi duten puntuak izanik.

Parte-hartzeari dagokionez, osasunaren eremua zabalegia eta ezberdinegia da, Osasun Kontseilua sistema zilegiztatzeko modu bat bilakatuz. Oinarrizko guneen mailan, esperientzia eta emaitzak dauzkaten tokiko osasun kontseiluak sortu dira. Hala ere, legedi eta administrazio mailetan, parte-hartze irizpidearen ezagupena eza eguneroko lanean gauzatu da eta ez da ebaluatua izan.

Osasun sistemara irixteko bidea, hainbat lege eta araudiek bermatzen dute. Maila horretan, 1990ko Gizarte Segurantzaren Laguntzen Unibertsaltasunaren Legea argia da, zeren Gizarte Segurantzaren Sistemaren laguntza ekonomikoez gain, laguntza sendagai-farmazeutikoa eta baliabiderik gabe daudenen eta herrian bizi diren pertsonentzako gizarte zerbitzuak segurtatzen dituzte. Aitzitik, sistemara irixteko unibertsaltasunaren ezagupen formalak, ez du talde sozial guztien erabilera bermatzen, zenbait alditan, ezberdintasunak handitzen baititu, gutxienez bi moduz : isuri espazialek, eskualdeen artean eta nekazal zein hiriguneen artean aldeak

hemendatzen dira, eta, isuri sozialetik, sistema gutxiago erabiltzen duten talde batzuk daude, etorkinak, drogazaleak edo ibiltariak lez.

Izan ere, ezberdintasuna edozein osasun sistemaren arazoa bada, 1980. harmakadatik landa osatu diren osasun politikek ez dute arazo hori kontutan izan. “Osasun eta Kontsumo Ministeritzaren egitaraua, baliabide publikoen berbanatzean oinarrituta dagoen antolaketa erreforma batera mugatzen da. Ez du planteatzen oinarritzko arazoak nola konponduko diren eta bereziki bi garrantzitsuenak : ezberdintasun sozio-osasunen hazkundera eta sektore publiko zein pribatuaren arteko helburuen koordinaketa eskasa”<sup>4</sup>.

Azkenik, osasun sisteman lan egiten duten profesionalen artean sortu diren tentsioek taldeko lanaren garapena oztopatu dute, nahiz eta erreformaren ardatz bat izan, bai osasun guneen eta eritetxeen barruan, bai multzo mailan, kutsu korporatiboa daukaten gatazka politikoak piztuz. Agregatutako gatazka maila honek, osasun gunea eta eritetxea osatzen duten taldeen eta gizabanakoen maila mikro-sozialean eraginak eduki ditu, tentsioak sortuz. Modu guziz, osasun arreta hobetzeko apostuak, talde profesionalen koordinaketa handiagoa eskatzen du.

Osasun sistemaren erreformak, osasun zerbitzuak eta laguntzak koordinatzen dituen sistema publiko batera darama, sistemaren deszentralizazioaren oinarriak finkatu ditu eta babesaren unibertsaltasuna sakondu du. Hala ere, aldaketa batzuk aurre-ikusi direnak baino handiagoak suertatu dira, beste batzuk urriagoak suertatu diren une berean. Badirudi erreforma aldaketen aurretik doala. Maila handi batean, behar diren baliabideak jarri gabe erreforma martxan jartzeak, aldaketaren araberako ihardokitzea fagoretu du. Hain zuzen ere, aholkularitza masifikatuak dira eta medikuaren aholkularitza orohar hiru minutu ingurukoa da.

### ***Osasunaren bigarren erreforma***

1986ko Osasunaren Lege Orokorrak eta 137/84 Errege Dekretuak, osasun politikak itxuratzen dituen funtsezko egituren baitan, aurrerapauso bat suposatu dute. Aitzitik, osasun xahupenen hemedatzeak sistemaren geroa kolokan jarri du, eraginkortasunerantz bernorabidetuz. Piztutako kritikek, Osasun Sistema Nazionalaren Azterketa eta Ebaluaketa Batzorde bat osatzera bultzatu dute. Batzordeak, informazioaren batze eta azterketa handi bat eskatu du, osasun sistemaren erreformara norabidetuta dauden 64 gomendio eginez.

Batzordearen diagnosiaren alderdi nagusiak hauexek dira :

- Hainbat arrazoiengatik, Osasun xahupen publikoaren hazkundera, batez ere 1986-1991 urteetan : Osasunaren Lege Orokorraren gauzapena, aurrekontuen mozketak urriagoa, botikako xahupen publikoaren hazkundera, eritetxe xahupenen hemendaketa, langileria xahupenen hazkundera eta autonomi erkidegoen xahupenen deszentralizazioa.

---

<sup>4</sup> Rodriguez. J.A., De Miguel. J.M., *Salud y poder*. Madrid, Siglo XXI, 1990, p.105.



- Osasun zerbitzuen eta administrazio publikoen arteko banaketa ez nahikoa, burokraziaren garapena fagoretuz.
- Botika laguntza modeloaren mugak, sendagaien arteko diskriminazio eza eta prezioen finkapena, berritasunaren eta segurantza aktiboen ekarpenaren arabera.
- Osasun sistemaren gaineko zama hastunegia, gizarte zerbitzuen gaitasunetan barne dauden laguntza batzuk osasun sistemak bere gain hartzen baititu, gizarte zerbitzuen sistema publikoaren defizita dela eta.
- Eritetxeetan, laguntza teknikoaren maila ona, nahiz eta osasunaren lehen arretan laguntza burokratizatu egia izan eta ez erabiltzaileei nahiko zuzendua izan.
- Oinarrizko zuzentasun baten lorpena, zerbitzuetara irixteko prestazio eta arauen definizio argirik ez izateak arrixkuan jarri arren.

Batzordeak egindako lanak proposamen taldeen sorrera erraztu du eta bi emaitza lortu ditu : erreforma egiteko oinarriak ezartzea eta 64 gomendio adieraztea. Sistemaren kudeaketan eta antolaketan erdiratzen diren proposamenak, diruztatzeak barne, eta erabiltzaileari eskainitako laguntza eta zerbitzuen kalitatea eta eraginkortasuna hobetu gura dutenak. Antolaketaz eta kudeaketaz ari diren proposamenak, osasun sistemaren sektore publiko eta pribatuak baieztatzen ditu, enpresa munduari hurbilak diren teknikak osasun zerbitzuei aplikatzen ahaleginduz.

Zerbitzuen diruztatze, erosketak eta probisio eginkizunen banaketaren apostua egitez, eginkizun horiek erakunde publiko ala probatu ematen zaizkie. Era berean, Batzordeak, izendapen publikoko enpresaren forma juridikoa pixkanaka barneratzea gomendatzen du. Halaber, hainbat gomendiok, aurrekontu klinikoaren garapena, ekoizpenaren neurketa eta osasun taldeek lortutako emaitzen neurketa aurreikusten dute.

Sistemaren diruztatze proposamenei dagokionez, jakinik osasun xahupenak igoko direla eta horiek ordaintzeko baliabide publikoak ez direla nahikoak izango, osasun aurrekontuaren desbideraketen diruztatearen apostua egiten da, zorpetze bereziaren bidez eta erabiltzailearen parte-hartzea areagotuz. Proposamen horiek, osasun arretaren privatizazioaren bidea ireki dute, erabiltzaileen ordainketa areagotuz ; horrek, publikoki diruztatutako oinarrizko laguntzen definizioa eta, botika laguntzetan, erabiltzailearen ekarpena hedatzea suposatzen duelarik. Nahiz eta gomendio horiek ez jarraian gauzatuak izan, filosofia aldaketa bat adierazten dute, osasun sistemaren privatizazioa alegia, esan nahi baita sisteman enpresen kudeaketa teknikak sartzea eta erabiltzaileen ekarpen handiagoa eskatzea.

### ***Osasun sistema nazionalaren berrindartze administratiboa***

Osasunaren Sistema Nazionala, bere pixkanakako indartze administratiboan, bi gertakizunek nabarmendu dute.

Batetik, Autonomien Estaduaren berrindartzeak, osasun sistema deszentralizatu baten sorrera erraztu du eta autonomiei gaitasun garrantzitsuak eman dizkie. Izan ere, Osasunaren

Lege Orokorraren zati nabarmen batek, erdiko administrazioaren eta autonomi erkidegoen arteko gaitasunak giltzatu ditu, bakoitzaren gaitasunak zehazterako orduan tentsioen agerpena fagoretuz eta zentraltasun bikoitzaren arrixkua eraginez. Kasu guziz eta osasun politikaren maila administratiboak koordinatzeko asmoz, horien koordinaketa erakundeak osatu dute.

Bestetik, osasun arloan, eraginkortasun irizpideen pixkanakako protagonismoak, teknologia berrien erabilpenak, parte-hartzea bezelako irizpideen mantenuak, administrazio publikoari loturiko figura berrien sormenera darama, erakunde autonomo eta enpresa publikoak bezelako zuzenbide formulak lez. Horrela, osasun administrazio baten dinamika markatzen da non, Madrilan, oinarritzko gaitasunak mantentzen diren bitartean, Insalud-ek, abiadura ezberdinetan, bere eginkizunak pixkanaka autonomi erkidegoetara lekuzaldatau dituen.

### *Osasun administrazio zentrala*

Erdiko Administrazioan, Osasunaren eta Kontsumoaren Ministeritzak eta Ministeritzari loturiko Osasunaren Erakunde Nazionalak, Espainiako osasun politika zehazteaz arduratzen diren erakundeak batzen ditu. Beraien helburuak hirukoitzak dira : plangintza, koordinaketa eta ikuskaritza.

Osasunaren Ministeritza 1977an sortzen da eta, urte bat beranduago, antzekoa gertatzen da Insalud-ekin. Geroztik, aldaketa ugari ezagutu dituzte osasun politika ezberdinen arabera. Horrela, Osasungintzan eta Kontsumoan, Estaduaren eginkizunak, Insalud-ek eta autonomi erkidegoek dauzkaten eginbeharrak banatu nahi dira, gaitasunak, autonomia erkidego bakoitzaren abiaduraren arabera lekuzaladatu baitira.

Hori dela eta, Osasunaren eta Kontsumoaren Ministeritza bi eremu nagusietan banatzen da. Batetik, Osasunaren eta Kontsumoaren Ministeritzaordea, bere baitan Osasun Publikoaren Zuzendaritza Orokorra, Farmazia eta Osasun Ekoizpenen Zuzendaritza Orokorra, Carlos III Osasun Erakundea eta Kontsumoaren Erakundea, laguntza zizentifikoa ematen duen erakunde gisa, daudelarik. Bestetik, besteak beste, Insalud-en Zuzendaritza bere gain hartzen duen Osasun Laguntzarako Idazkaritza Orokorra dago. Gizarte Segurantzaren kudeatzen duen egitura bezala, Insalud-en eginkizunetan sartzen da, gaitasun horiek bere egin dituzten autonomia erkidegoetan, Gizarte Segurantzaren osasun laguntzak kudeatzea.

### *Osasun administrazioen arteko koordinaketa*

Modelo autonomikoa ezaugarritzen duten egitura administratiboen eta gaitasunen sistema konplexua denez, osasun zerbitzu autonomikoen eta Estadu Administrazioaren arteko komunikazioa eta koordinaketa mantentzen duen erakunde bat sortzea ezinbestekoa bilakatu da. Eginkizun hori, Osasun Sistema Nazionalaren Lurraldean arteko Kontseiluak bere gain hartzen du. Autonomi Erkidegoek eta Estadu Administrazioak osatzen dute, Osasunaren eta

Kontsumoaren Ministeritzak lehendakaritza hartzen duela kontutan izanik. Bere eginkizunetan sartzen da : 1) erosketa politikaren oinarritzko lerroen, botika eta osasun ekoizpenen kontratazioen, langileri politikaren oinarritzko irizpideen koordinazioa bermatzea, 2) plagintzan, legeak ematen dizkion eginkizunak betetzea, 3) osasun zerbitzuen koordinaketa egoki batentzako ematen ahal zaiozkion eginbeharrak betetzea. Kontseilu horri loturik eta parte-hartze komunitarioa aterabide egokiak eskaintzeko, enpresa eta sindikatu ordezkariak osatzen duten aholku kontseilua dago.

### ***Osasun Plan Autonomikoak***

Administrazio zentralak gauzatzen dituen gizarte politikez gain, autonomi erkidego bakoitzak horrenbeste egiten du bertan bizi diren pertsonen bizi kalitatea eta ongizate indibiduala zein kolektiboa hobetzeko asmoz. Horrela, Eusko Jaurlaritzak Euskal Autonomi Erkidegorako 2002-2010 Osasun Plana osatu eta ondoren gauzatu du. Planaren egileek diote, EAEko osasun sistema unibertsala bezain zuzena dela, osasungintzako inbertsioa areagotuz eta elkartasuna bermatuz. Plan horrek bi helburu nagusi dauzka : 1) biztanleriaren osasuna hobetzea, bizi-iraupena eta bizitza osasungarriaren urte kopurua luzatuz eta 2) ezfagoretuenen osasuna hobetzea, osasun mailako ezberdintasunak gutxituz.

Funtsean, Euskal biztanleriaren osasun maila elkarrekintza baten emaitza da, alegia baldintza biologikoen, erabakitzaile sozio-ekonomikoen eta portaera indibidual zein kolektiboen fruitua da. Osasun arriskuko portaerak honakoak dira : a) drogak kontsumitzea, b) istripuko lesio eta arriskudun jarduerak edukitzea, ez dagoelako babes neurri kolektibo nahikorik, d) babesik gabeko harreman sexualak izatea, besteak beste sexu transmisioko gaixotasunengatik eta nahigabeko haurdunaldiengatik, batez ere emakumeko nerabeetan, e) sendagaien kontsumo ez egokia ukatea eta f) norberari eta besteei kalteak eragitea.

Biztanleriaren osasun egoera hainbat adierazlek agerian uzten dute :

- Bizitza itxaropena biztanleriaren osasunaren adierazle orokorra da eta EAEn, urtetik urtera, gorantz doa. 1998an, gizonen bizi itxaropena 75,4 urtekoa da eta emakumeena 83 urtekoa, esan nahi baita 1990ean baino 2,3 urte gehiago gizonen kasuan eta 1,8 urte gehiago emakumeenean.
- Azken urteetan, haur hilkortasuna beherantz joan da, 1986 eta 1999 urteen bitartean tasa hau urteto 0,4az jaitsi baita. Azken urteetan badirudi egonkortzeko joera dagoela.
- Jaiotinguruko hilkortasunaren bilakaera antzekoa da, 1990az geroztik %20az beheratu baita.
- 1980. hamarkadaz geroztik, hilkortasun tasak ere beherantz egin du, joera hori gizonen kasuan nabarmenagoa izan delarik. Gaur egun, heriotza honako arrazoiei lotua dago : zirkulazio aparatuko gaixotasunak, tumore gaiztoak eta arnas bideko gaixotasunak, nahiz eta gaitz bakoitzak bilakaera propioa eduki.

Gaixotasun horiek sendatzeko, osasun zerbitzuak eratu dira, jakinik Osakidetzako sare publikoek eta eritetxe pribatuek osatzen dutela. Dauden 51 heritetxeetatik 20 publikoak dira. Horrez gain, 28 anbulatorio, 101 osasun-gune, 173 arreraleku, 38 larrialdiko zerbitzu eta buru osasunerako 46 gune daude. 1999an, Osakidetzak 21 685 langile dauzka, horietarik 15 769 osasunera sagaritzen direlarik. Guzti horrek, osasun xahupena hemendatu du, 2001ean, Eusko Jaurlaritzak osasungintzari 1 683,3 milloi € sagaratu dizkiolarik, diru kopuru horren %24,7a sendagaiei norabidetua izanik.

Zerbitzu horiek, osasuna hobetzeko eta gaixotasunak ohartarazteko egitarauak gauzatu dituzte. Horrela, osasuna babesteko egitarauen oinarritzko helburua, biztanleriaren osasunean eragina izan dezaketen kanpo-inguruko faktoreak zaintzea da, airea, ura, lurzorua eta elikaduraren kalitatea bereziki. Gaixotasunaren prebentziorako egitarauak honako ekintzak burutu ditu : a) tabakoaren kontsumoa ohartarazteko, kontrolatzeko eta miurrizteko egitaraua, b) haurren estripu-lesioak ohartarazteko zainbide egitasmoa, d) metabolopaten egitaraua eta e) haurren eta helduen txertaketa egitaraua.

### ***Behar eta erronka berriak***

Gaur egungo osasun politika, osasun xahupenaren hazkundera eta behar berrien agerpena erdiratzen da. Adostasun bat agertzen da ohartaraztean oinarritutako eskemetan sistema bat osatzeko. Osasunerako hezkuntza ekintzei eta testuinguru sozialen ikerketei lehenatsuna ematen zaie. Hori dela eta, gaixotasunaren aurka jarduteko, gaitza sendatzeaz gain, ezinbetekoa da hori sortzen duen testuingurua lantzea, jakinik osasun taldearen lana ikasgaien arteko talde bat lez ikusten dela, non gizarte langintzako profesionalek beraien tokia duten.

Jatorri soziala daukaten arazoentartean, gaixotasun kardiobaskularrak, hiesa, minkizia, bide ixtripuak, tabakismoa, drogamenpekotasuna edo alkoholismoa daude. Arazo horie aurre egiteko, kasu indibidual zein kolektiboan ekiten duten estrategiak aukeratu dira, ohartarazteari lehenatsuna emanez. Izan ere, heriotz kardiobaskularren %50a sahiesten ahal litzateke arrixku nagusiak sahiestuko balira, hau da, tabakoa, elikadura, sedentarismoa, zain handien gaintentsioa, loditasuna, etabar. Beraz, gaixotasun kardiobaskularrak sahiesteko, politikak bi norabide hartu behar ditu. Batetik, heziketa iraunkorreko sistemak garatzea, gaixotasun horiei loturiko sintomei buruzko esperientzien trukaketa fagoretuz eta horien jarraipena bermatuz. Bestetik, gaixotasun kardiobaskularren ohartarazte neurrien egitarau gidariak ezartzea eta ebaluatzea.

Halaber, nahiz eta tabakismoak osasunarentzako ondorio larriak eduki, luzaroan, tabakismoa kontrolatu nahi izan duten politikak nahiko ahulak izan dira, ez baita lehenatsun bat bezela ikusi. 1980. hamarkada itxaron behar da arazo hori konpontzeko neurriak hartu daitezken. Egitarau horiek : tabakoaren salbenta eta publizitatea erregulatu dute, tabakoaren prezioak igo dituzte zerga presioaren bidez, nerabeei tabakoa lortzeko moduak zaildu dizkiete eta leku publikoetan zigarroak erretzeko aukerak mugatu dituzte.

## *Osasun politikaren geroa*

Osasunaren arloan, eskaera berriak agertzen dira, biztanleriaren zahartze prozesuarekin, gaixotasun moten aldaketarekin eta biztanleriaren maila sozio-ekonomiko eta kultural goragoarekin. Urrengo urteetan, osasun politikak batu beharko dituzte : beharren aniztasunaren hasetzea eta osasun xahupenaren murrizketa. Espainian, osasun xahupenaren kontrola, Egitarau Kontratuen bidez burutu da, non baliabide ekonomikoen banaketa administrazioaren eta jasotzaileen arteko helburu eta aurrekontu adostuen kontratazioaren bidez burutzen den. Modu guziz, Osasun Sistema Nazionalaren geroa, testuinguru politiko eta sozialaren arabera izango da.

## **6. ATALA**

### **ZAHARRAK ETA GIZARTE POLITIKA**

#### *Zahartzea eta gizarte politika*

Gaur egungo alderdi nagusietariko bat, bizi itxaropenaren hazkunde ikaragarria da, horrek dakarren biztanleriaren zahartzearekin, batez ere mendebaldeko herrietan. Horren ondorioz, XX. Mendeko azken urteak arazo gerontologikoen ezaugarritzen dituzte.

#### *Zahartzea gertakizun berri gisa*

Biztanleriaren zahartze prozesua areagotu da azken hamarkadetan, batetik, bizi itxaropena handitu delako, bestetik, hilkortasun maila jaitsi baita eta, azkenik, emakumeen ernalketa tasa apaldu delako, haurren kopurua murriztuz. Zaharren hazkundera, beste arrazoein artean, medikuntzaren eta osasun publikoaren arrakastari, elikaduraren hobekuntzari, kultura aktiboago bati eta gizabanakoek duten segurtasun autemate handiagoari lotua dago, estresaren, geroaren zalantzaren eta behartsutasunaren mehatxuaren aurrean, Ongizatezko Estaduak burutzen dituen gizarte politiken ondorio lez.

Eraldaketa horrek, planteamenduak eta laguntzak berplanteatzea suposatzen du baita ere pertsona helduentzako gizarte politikaren irizpide eta helburuak zehaztea. Are eta gehiago jakitean pentsioei eta osasun laguntzari loturiko gizarte zerbitzuen garestitzeak ezinezkoa egiten dutela luzaroan nagusi izan den babes sistema mantentzea. Ezinezkoa da xahupen sozialak areagotzen jarraitzea, baliabideak murriztzak baitira eta eskaerak gora egiten baitu. Izan ere,

zahartzaroari hainbat osasun arazo lotuak daude baita ere beheraldia, egitasmo eza eta oroitzapenetan bizitzea.

Gaur egun, zahar berrietaz eta hiriugarren zein laugarren adinetaz hitz egiten da, pertsona helduetaz hitz egiterako orduan. Geroz eta gehiago, zahartzaro aktiboagoa eta autonomoagoa lortu nahi da gizartean suertatu eta suertatzen ari diren egitura aldaketak kontutan hartuz ; horrek eragile politiko, ekonomiko eta sozialen aldetik balore eta pentsamolde aldaketak suposatzen dituelarik. Ongizate sozialari identifikatzen diren balore horiek, kultura, ekologia, aisialdia eta denbora askearenak dira. Zahartzaro berri hori ezinezkoa izango da botere publiko eta eragile pribatuek ez badaude prest arreta berezi bat eskaintzeko. Espainiar Konstituzioak, osasun, etxebizitza, kultura eta aisialdi eskubideak bermatzen ditu.

### *Zaharrentzako gizarte politikaren planteamendu eta helburuak*

1993ko bilkuran, Europako Kontseiluaren Legebiltzarrak bere kezka adierazi du pertsona helduen arretari eta beraien autonomiari buruz, XXI. Mendeko erronkarik garrantzitsuenetariko bat dela gehituz. 480 milloiko biztanleritik, 60 milloi pertsonak 65 urte baino gehiago dauzkate, nahiz eta herri zein eskualde batetik bestera aldeak izan. Gainera, pertsona helduak geroz eta gehiago izateaz gain, geroz eta zaharragoak dira eta gizarte politikak hasetu behar dituen beharrak gehiago dira. Egoera horrek kezka geroz eta handiagoa sortzen du botere publiko eta ONG-en artean eta helduen egoera pertsonal zein familiarra hobeki ezagutu gura dute jakiteko zer egin behar den eta zer egin daiteken egoera hau gizatasunez konpontzeko.

Egia esan, zaharrek ez dute talde batu bat osatzen eta zahartzaroa fase ezberdinez konposaturiko prozesua da, bizi maila ezberdinez osatua eta behartsutasunaren, gaizkizatearen zein bazterketaren aurrean egoera anitzez ezaugarritua. Maiz, prozesu hau autonahikora mugatzen da, nahiz eta aldagai askok osatu, hala nola : 1) lan jardueraren amaiera eta jarraitzen duen erretiroa, 2) baliabide ekonomikoen murrizketa, 3) etxetik seme-alabak joatea eta familiaren eraldaketa, 4) alarguntasuna eta horrek dakarren bakardadea, 5) indar fisikoaren murrizketa, oroimenaren ahultzea eta gaixotasuna eta 6) errol sozialen utzikeria eta ondorioztatzen den bazterketa. Zentzu horretan, zaharrek talde ezberdina bezain anitza osatzen dute, eskaerei, beharrei, interesei eta bizi baldintzei dagokionez ; horrek gizarte politika baldintzatzen duelarik.

Zahartze prozesuari loturiko behar sozialak aztertzea zaila da, zaharren bizi baldintzen, beharren eta eskaeren gizabanakotzea suposatzen baitute. Era berean, komeni da gaizkizate eta bazterketa egoerak jasaten dituzten zahar talde batzuek bereziki aztertzea, laguntza egoki bat eman ahal izateko.

Administrazio publikoek, zentralak, autonomikoak ala tokikoak izan daitezela, zaharrei arreta egokia eskaintzeko kezka daukate, beti ere beraien errealitate pertsonal, familiar eta sozialetatik habiatuz. Kezka horrek, eragile publiko zein pribatuen ardura eskatzen du, elkarlana

eta lankidetzaz bultzatuz eta ONG-ak ez baztertzuz. Are eta gehiago jakitean, nahiz eta azken 30 urteetan hobekuntza nabarmenak izan, bazterketa eta behartsutasun arazoak pairatzen dituzten zaharrak ugaritu direla. Arazo horiek galtze ala eraldatze prozesu batean kokatzen dira : nortasun pertsonal eta sozialaren galera, kideztza sentimenduaren galtzea eta segurtasun material zein psikologikoaren galera.

Espanian eta Europa osoan, honako aldaketak suertatu dira : 1) biztanleria oso azkar zahartzen ari da eta jarrera demografikoez geroa baldintzatzen dute, 2) azken 30 urteetan, egitura politiko, ekonomiko, sozial eta kulturetan suertatu diren aldaketa azkarrek gaur egungo eta geroko gizon eta emakumeen nortasun personal, familiar eta sozialak eraiki dituzte, 3) nahiz eta beraien babes materiala bermatua izan, zahar askoren babes psikologikoa ez dago segurtatua, gaizkizatea sortuz, batez ere zahartzaroaren irudi ezkor baten eta bakardade sozial erlatibo baten ondorioz, 4) prekaritate sozial eta profesionalaren hazkundeak talde batzuk babes egoki batetik aldentzen ditu, pertsona horien kopurua azkar hazten ari delarik eta 5) pertsona helduen errealitate sozial, politiko eta ekonomikoak, gizarte zerbitzuen kalitatea eskatzen du, eskubide sozialen eta pertsonen garrantziaren kokalekutik.

Miguel Juarez-en iritziz, zaharrei buruzko gizarte politikak honako helburu orokorrak eduki behar lituzke :

- zaharren bizi baldintzen azterketa, beraien bizi indibidual eta sozialek ezagutu dituzten aldaketak areagotuz,
- indibidualizazioa eta behartsutasun, gaizkizate eta bazterketa egoera berezien azterketa sakona,
- zaharren bizi baldintzetan eragina daukaten faktore politiko, ekonomiko, sozial eta kulturalen gizabanakotzea, gizarte politikak berriz aztertze asmoarekin eta berriak proposatu nahiz,
- herrien arteko errealitateen alderatzea.

Helburu bereziak, batez ere, zaharren behartsutasun, gaizkizate eta bazterketa erdiratzen dira, horrek egoera horiek erabakitzen dituzten prozesuen azterketa eskatzen du, batik bat bizi ibilbide indibidual eta kolektiboen berreraikuntzaren bitartez, baita ere gizarte politikek egoera horien gainean daukaten eraginaren bidez. Beraz, gizarte politika sektorial honek, honako gaiekin lotura dauka :

- zaharren gaizkizate eta bazterketa sozialaren baldintza sozio-ekonomikoak,
- etxebizitzaren bizigarritasun baldintzak, adin ziklo, lurralde kokapen eta baldintza fisikoekin lotuta,
- zaharren osasun egoerak eta beraien harremanak errealitate sozio-osasunarekin,
- hezkuntza, prozesu amaiezin gisa, eta belaunaldien arteko elkartasuna,
- harreman eta sare sozialak, zaharren bakardade eta autoestimatik habiatuta,
- osasun eta sozial zerbitzuen erabilera,
- geroko ikuspegiak.

Eta helburu berezien barruan, bazterketa sozial egoerei uzatartuta dauden helburu bereziak gogoan izatea komeni da : 1) behartsutasun ekonomiko egoera areagotuak, 2) bazterketa egoera bereziak, 3) behartsutasun lurralde poltsa batzuk eta 4) erreabilitazio erakundeetan sartze papera, zaharren bizi baldintzei arreta berezi bat emanez.

### *Aldaketa demografiko eta sozialak*

#### *Haur gutxiago eta zahar gehiago*

Azken hamarkadetan, Espainiar biztanleria modu azkarrean zahartu da. 1900ean, 65 urtetik gorako biztanleriak %4a osatzen badu eta 15 urte baino gutxiagokoenak %34a badira, 1950ean oraindik 65 urtetik gorako biztanleriak %7 osatzen du. 1991ean, aldiz, zaharrek biztanleriaren %13a osatzen dute, 15 urte baino gutxiagokoena %20era jaisten delarik. Bestela esanda, 1900ean, 7 zahar daude gazte batentzako, kopurua hori, 1991ean, 1,5era apaldu delarik. Espainia, Europako herrien erditsuan kokatzen da bere biztanleriaren zahartzaroari dagokionez, nahiz eta herrien arteko aldeak murrizten joan.

OCDE-ren arabera, 2050ean, 65 urtetik gorako pertsonak biztanleriaren laurdena baino gehiago izango dira. Zahartzaroa are eta nabariagoa da sortze tasak eta gazteen kopuruak ahulak direlarik. Bestela esanda, zahartze prozesua are eta handiagoa izango da 65 urtetik gorakoak haziko direlako eta 15 urtetik behekoak murriztuko baitira. Espainian, esaterako, zahartzaro kopuruak honakoak dira 1980. hamarkadan : %11,2a 1981ean, %12,4a 1986ean eta %13,7a 1991ean. Kopuru absolutoetan, 5 352 352 pertsonak 65 urtetik gora daukate, horietariko %58,9a emakumeek osatzen dutelarik.

Zahartzaroaren arrazoiak antzekoak dira Europako herri gehienetan : sortzeen beharakada, besteak beste emakumeak lan munduan sartu direlako, eta bizi itxaropenaren hobekuntza medikuntzaren eta elikaduararen hobekuntzaren ondorioz.

#### *Zaharren ezaugarri demografikoak*

Estadistika Erakunde Nazionalaren datuen arabera, 65 urtetik gorako pertsonen kopuruak nabarmen gora egin beharko luke urreetan. 1990ean 5 202 000 zahar badaude, 2000an 6 176 000 izan dira eta 2030ean 7 787 000 izango dira, esan nahi baita 65 urtetik gorakoen kopurua bikoiztuko dela. 1981-1991 boladan agertu da belaunaldi berrien kopurua urriagoa dela sortze tasa apalen ondorioz eta zaharrak ugaritu direla bizi itxaropenak nabarmen gora egin baitu. Horrela, 1981ean, 15 urte baino gutxiago daukatenek 9,7 milloi badira,



1991ean, 7,5 milloi dira, esan nahi baita hamarkada bakar batean 2,2 milloi gazte galdu direla. Aldiz, bolada berean, 65 urtetik goragokoak 4,2 milloitik 5,3 milloira igaro dira. 15 urtetik beherakoek biztanleriaren %19,37a osatzen badute, beherakada nabarmenekin 1981 eta 1986aren bitartean, 65 urtetik gorakoek %13,77a osatzen dute.

Zaharren artean ere adin ezberdintasunak ageri dira. Lan eta Gizarte Segurantzaren Ministeritzak hiru azpi talde bereizten ditu : 65-69, 70-79, 80 eta gehiago, azpitalde bakoitzak arazo propioak baitauzka, gizarte politika egokitzea bultzatuz.

Sexu aldagaia ere garrantzitsua da zeren emakumeen bizi itxaropena gizonezkoena baino handiagoa da, esan nahi baita emakume zahar gehiago izango direla. Esate baterako, 1990ean Espainian, 65 urtetik gorakoen artean, %21ak 80 urte baino gehiago dauzka, %13,8a emakumeek osatzen dutelarik, gizonezkoen ehunekoak %7,3ra mugatuz.

Estadu zibilaren arabera, alargunen artean gehiengoak emakumeek osatzen dute, gizonezkoak baino hiru aldiz gehiago, joera hori 35 urtetik gora hasten delarik. 1991n, emakumeek alarguen zaharren %91,64a osatzen dute eta, zahar ezkongabeen artean, emakumeek %71,84a osatzen dute.

Zaharrak ere beraien baliabide ekonomikoen arabera banatzen dira. Diaz Casanovak dio, 1990ean, 65 urtetik gorako biztanleriaren %40ak dio 240 € baino gutxiagoko diru-sarrera daukala eta galdezkatuen %68ak dio pentsio mota bat jasotzen duela, esan nahi baita %32ak ez duela horrelakorik, eta laguntza horiek batez ere gizonak gerizatzen dituztela (%76,8a). Jasotako pentsioen batez-bestekoa 248 €koa da.

### *Zaharren ezaugarri sozialak*

Administrazio publiko eta erakunde pribatuek ezin izan dituzte aldaketa politiko eta teknologikoak ez jakin, ekonomiaren eta gizartearen modernizazio prozesuaren barruan. Zahar askok, 65 urte bete dituztelako ala aldeztu aurretik erretiratu direlako, babes ekonomiko eta sozialik gabe geratu dira. Egoera horien aurrean, aterabide konkretuak bilatzea premiazkoa da, horretarako beraien egoera zehatza ezagutzea premiazkoa izanik.

1. Kuantitatiboki, zaharrek biztanleriaren %34a osatzen dute, esan nahi baita ia egun batetik bestera status soziala daukaten eragile ekonomikoa izatetik, erretiratu eta pentsionista izatera igaro direla.
2. Pertsona horiek hezitu, lan egin eta bizi izan dira franko-ren eta transizioaren garaian, testuinguru politiko, sozial eta ekonomiko zailean alegia. Batzuetan gosea, miseria eta irteera ezagutu dituzte, eskolara joateko apenas aukerarik ukan gabe. Hori dela eta, modernizazioaren ordain larriena horiek ordaindu dute.
3. 65 urtetik gorako biztanleek gehien jasan dute langile izatetik erretirorako iragaita, beraien nortasun pertsonal, familiar eta sozialak kolokan jarritz. Egoera horrek beraien zahar bizia baldintzatu du, maila psikiko, biologiko eta harreman sozialetan. Gaitasun

psikiko eta fisikoak murrizten doaz : beraien jarduera eta mugimenduetan segurtasuna eskas zaie, zuhurak, atzerakoiak, geldoak, barrenkoiak, jarraituak, berekoiak, mendekoak, konformistak eta antolatuak lez agertzen dira. Segurtasuna eskas zaienez, zailtasunak dituzte besteekin harremanetan sartzeko. Horrek, bakardade egoerak, egokitzeko zailtasunak, atsegin pertsonal eza eta denbora aske gehiegi edukitzea eragiten du, beraien gorputzaren txartzea areagotuz. Azken emaitza da biziarekiko interesa eta ametsa galtzen dutela. Horrez gain, zahar horiek ikasketa maila ahula dute, kulturarekiko griña gutxi erakutsiz.

### *Eskubide sozialen ezagupena*

Aldaketa nagusia 1987ko Konstituzioak eragin du, ongizate soziala gizarte osora hedatzeko asmoa baitu, besteak beste, zaharren mesederako. Giza Eskubideen Adierazpen Unibertsalaren zenbait artikulua ere bereganatu ditu. Konstituzioaren 50. artikulua dio : “ hirugarren adinean, botere publikoek, pentsio egoki eta maiz gaurkotuen bitartez, herritarren nahikotasun ekonomikoa bermatuko dutela. Halaber, ongizatea sustatuko dute gizarte zerbitzu sistema baten bidez eta beraien osasun, etxebizitza, kultura eta aisialdi arazoei arreta emango diete“. Autonomi Erkidegoek, Foru Aldundiek eta udalek Konstituzioaren filosofia hori bere egin dute.

Ongizate soziala zentzu zabalean ulertua da, aisialdirako eta kulturarako eskubideak batuz. Horretarako arrera gune batzuk sortu dira erretiratuak biltzeko, hala nola bizilekuak, egoitzak, klubak, jolas guneak eta animazio soziokulturako guneak. Azken hamarkada eta urteetako berrikuntzarik azpimarragarriena da, nahiz eta aurretik beste batzuk egon, beti ere norabide, helburu eta planteamendu ezberdinekin. Alderdi politiko guztien egitarauetan aipatzen dira ongizate soziala, erretiroa, laguntza ekonomikoa, zaharrak gizartean integratuak sentitu daitezen.

### *Zaharrentzako gizarte politika*

1990. hamarkadan, bai Espainian bai Europa osoan, zaharren aldeko politikari bultzada bat eman zaio. Horrela, 1993ko irailaren bilkuran, Europar Kontseiluaren Legebiltzarrak erabaki bat onartu du : “zaharren eta beraien autonomiaren aldeko gizarte politika baten alde, Espainiako Plan Gerontologikoa (1991-1993) onartu eta gauzatu da. Erabaki horren ondorioek zahartzaroaren aldeko gizarte politika eta beste politiken arteko loturan ekiten du : familia, bolondresgoa, lana, gizarte segurantza, etabar. Halaber, zaharren laguntza eta babesa honela aipatzen da : “zaharren autonomia mantendu behar da, laguntza berezien bitartez. Estaduak pertsona horien menpekotasun arrixkuaren estalgarria bermatu behar du, baina zaharren eta

komunitate osoaren ordezkari eta parte-hartzea berrindartzea komeni da<sup>5</sup>. Plan Gerontologikoak, bere aldetik, aurrerapauso kualitatibo eta kuantitatibo nabarmena suposatu du zaharren aldeko gizarte politikan.

### *Plan Gerontologikoa*

Plan Gerontologikoak marraztu duen zaharrentzako gizarte politika ez da soilik gizarte segurantzako laguntza ekonomikoetara mugatzen, baizik eta zaurigarrienak diren zaharren babes eta laguntza sozialean ekiten du. Azken hamarkadetan, Espainiak indar handiak egin ditu zaharren bizi kalitatea hobetzeko. Zaharsariak esaterako, 4 398 434 erretiratuetatik 1981ean, 6 milioiera igaro dira hamar urte beranduago. Halaber, zaharrentzako gizarte zerbitzuak, 1981ean, 5 893 927 €tako inbertsioa eskatuz, 1991ean, 953 001 403 € eskatzera igaro da. Aitzitik, gabeziak nabarmenak izaten jarraitzen dute eta indar gehiago egin behar da biztanleriaren zati horren behar sozial guztiak hasetzeko.

Zaharrak hunkitzen dituzten arazoak testuinguru sozial, politiko eta kultural zabal batean kokatzen dira, laguntza ekonomikoetara mugatu gabe. Zentzu horretan, pertsona horien ondare moral eta zibikoa kontutan hartzen da baita ere beraien baliogarritasun soziala. Zaharren eginkizunak ezagutu eta babestu behar dira, beraien parte-hartze aktiboa fagoretuz, hartu-eman kokaleku berritu batean. Testuinguru horretan, Planaren helburuak dira : “1) gizartearen jarreraren aldaketa eta belaunaldien arteko elkartasuna fagoretzea ; 2) babes sozial maila hemendatzea, zaharren bizi kalitatea hunkitzen duten alderdi anitzetan, hazkunde demografikoak egiten duen abiadura berean eta 3) profesionalen ahalmenak eta zelai horietako ikerketa iraukorak indartzea”<sup>6</sup>.

Eraginkorra izateko, gizarte politika ekintza plan orokor batean kokatzea premiazkoa da, helburuak ekintza arloen arabera finkatuz eta neurri konkretuen bitartez gauzatuz. Preseski, Planak baliabide sare zabal bat proposatzen du zaharren bizi baldintzak hobetzeko asmoz. Horrez gain, Planak zaharren parte-hartzea, protagonismoa eta autonomia areagotu nahi ditu ; horrek balore sozialen aldaketa suposatzen duelarik, beti ere epe motz eta ertainera indibidualismoa eta elkartasun eskasa gaituz. Horregatik, Plana hamarkada batean garatuko da, nahiz eta ekintza batzuk une berezi batean gauzatuak izan.

---

<sup>5</sup> Fundacion Encuentro, « La tercera edad en Europa. Nuevas políticas de protección social », *Cuaderno*, nº159, Madrid, 1993.

<sup>6</sup> Ministerio de Asuntos Sociales, 1993, or.32.

Plan Gerontologikoaren esku-hartze eremuak bost alorretan banatzen dira : zaharsariak, osasuna eta osasun laguntza, gizarte zerbitzuak, kultura zein aisialdiak eta parte-hartzea. Kasu bakoitzean jarraitu beharreko jarduera ildoak zehazten dira baita ere bete nahi diren helburuak, neurri konkretu batzuen egitearen bidez. Helburuak honela laburbildu daitezke :

- Nahiko baliabide ekonomikoak ez dauzkaten 65 urtetik gorako zaharrei zuzenduta dauden zaharsari sistema ez kontributiboa garatzea eta beraien autonomia galdu duten 80 urtetik gorako pertsonen zaharsarien osagarria eskaintzea.
- Gutxiengo zaharsariak eta gainontzeko pentsio kontributiboak hobetzea, beraien berbalorizazio automatikoa inflazioari lotuz.
- Zaharren osasuna sustatzea eta beraien ongizate fisiko, psikiko eta soziala hobetzea.
- Osasun Sistema Nazionalaren kokaleku orokorrean, zaharren ohartaraztea eta laguntza segurtatzea, lehenengo arreta eta eritetxe arreta egoki baten bidez.
- Zerbitzu sozio-osasunekoak zaharregandik hurbiltzea, kokaleku sektorial baten barruan. Horretarako eremuen mapa bat marraztuko da non zerbitzu horiek zahartuko eta koordinatuko diren.
- Egitura administratiboak sendotzea, baliabideak garatzeko, koordinatzeko eta gizalegeko moduan banatzeko baita ere zahartzaroari buruzko ikerketa eta heziketa iraunkorra bermatzeko.
- Zerbitzu egokiak eskaintzea zaharren beharrei erantzuteko, batez ere beraien autonomia bermatzeko, etxean mantentzea eta ingurugiroarekiko elkarbizitza errazten duena indartzea.
- Gizartean, zahartzaroari, zaharren ezaugarri psikiko-fisikoari, zaharrek irudikatzen duten ondareari, pertsona helduen parte-hartzeari eta gizarte politikak osatzerakoan beraien ardurari buruzko ezagutza handitzea.
- Kultura ondasunei zaharrak errazago irixtea eta beraien artean aisialdien eta denbora askearen erabilpen sortzailea egitea bizi kalitatea hobetzeko eta baliagarriak sentitu daitezen.
- Parte-hartze demokratikoaren konzeptua hedatzea, gizarteak zaharrak gehiago integratu ditzan eta bizi sozialeko jarduera guztietan sartu daitezen.

### *Zaharsarien bilakaera eta perspektibak*

Zaharsarien mailan, aurrerapauso galantak eginak izan dira azken urteetan, 1980 eta 1990. hamarkadetan xahupen soziala areagotuz eta errenten berbanaketan zeresana ukanez.

Arau eta instituzional aldaketak

Bi pentsio mota daude : kontributiboak, kotizazio sozialen eta jasotako pentsioaren artean harreman bat sortzen du eta, ez kontributiboak, laguntza alderdi bat dauka, Ongizatezko Estatuaren papera jokatu. Gizarte Segurantzaren Ekintza Babesleak eta Egituraren Arrazionalizaziorako Neurri Larrien Legeak pentsio kontributiboak erregulatzen ditu. Horren bidez, batetik, pentsio bat jasotzeko eskubideak gutxienez 15 urtez kotizatzea eskatzen du eta, bestetik, oinarri erregukatzailerak kalkulatzeko antzeman behar den bolada zehazten du : soldaten azken 8 urteak.

1988ko abenduaren 14ko greba orokorraren ondorioz, gobernuak eta sindikatuek bi neurri adostu dituzte : pentsioen erosketa boterearen ordaina, horiek berbalorizatuz biziaren kostuaren arabera, jakinik kalkulua inflazio tasaren eta gutxiengo pentsioaren parekatzearen arabera egina dela.

Pentsio ez kontributiboak buruz, 26/1990 Legeak dio laguntza mota hori lortzeko zein baldintza bete behar den. Baldintza orokorrek suposatzen dute lurralde nazionalean azken bost urteetan bizilekua edukitzea, horietariko bi eskaera aurrekoak izan behar direlarik, eta diru-sarrerak gutxiago ukatea. Baldintza bereziek, aldiz, 65 urte edukitzea eskatzen dute zaharsaria lortzeko eta 18 eta 65 urteren artean kokatzea eta %65eko elkarritasuna ukatea. Pentsio ez kontributiboaren kantitatea berdina da eta urtero finkatzen da Estatuaren Aurrekontu Orokorren legearen bitartez.

1996ko urriaren 5ean, gobernuak, CC OO eta UGTk itun garrantzitsu bat izenpedu dute non gizarte segurantzaren arloan hartu beharreko legedi neurriak zehazten diren, epe ertainerako, egingarritasun sozial eta ekonomikoa bermatzeko. Itun hau legebiltzarreko ia talde guztiek 1995eko apirilaren 12an bozkatu dute, Toledoko Itunaren jarraipena hartuz. Toledoko Itunak Espainiako babes sistemaren geroko erronkei aurre egin nahi die.

#### Pentsioen xahupenaren bilakaera

1980-1992 garaian, gizarte segurantzaren pentsioen xahupenaren bilakaera gorantz joan da, 5256 milioi €tatik 28 706 milioi €tara igaroz, esan nahi baita PIBaren %5,57tik %8,14ra pasa dela. Horrek esan nahi du hamabi urtean pentsioen xahupena Espainiar ekonomiarena baino %41a gehiago hazi dela. Hazkunde horren arrazoiak erretiratuen hemendatzean daude, hazkunde demografiko eta estalgarri handiagoaren ondorioz, baita ere pentsioen handitasunaren bilakaeran. Gizarte segurantzaren pentsio guztien kopurua 4 338 434tik 6 509 765ra igaro da 1980 eta 1992aren artean, esan nahi baita erretiratuen kopurua %48z igo dela hamabi urtean. Alargunen kopuruak gorakada nabarmena ezagutu du (%63koa) baita elbarrituenak ere (%59koa), bi kasuetan zaharsarien hazkundera gaituz (%37koa).

Laguntzen indarra ezagutzeko, pentsioaren batez besteko handitasuna, gutxiengo soldatarekin eta biztanle bakoitzeko Barne Ekoizpen Gordinarekin alderatzen da. Azken adierazle honek isladatzen du zein den batez besteko pentsioaren bilakaera Espainian. Batez

besteko pentsioa gutxiengo soldata baino gehiago hazi da, %51,5etik %93,3ra igaroz, 1980 eta 1992aren artean. Hala eta guztiz ere, 1980ean, babesaren indarra %51,5eko da, 1984a arte %54,6era hazten da, ondoren jaitsiz, 1992an %52,36koa baita.

Pentsio kontributiboen berbalorizazioa ez da berdina izan azken urteetan. 1980. hamarkadaren lehen erdian, gutxiengo berbalorizazioa handiagoa izan da, nahiz eta 1985etik gora pentsio txikien berbalorizazio maila goragoa izan. 1991etik gora, pentsio guztiak ehuneko berean goratuak dira. 1994. urterako, Estatuaren Hurrekontuen Legean adierazitako berbalorizazioa aurreikusitako inflazioarena da, ordain mekanismo bat ezarriz inflazioaren desbideraketak zuzentzeko.

Finkatutako gutxiengora irixten ez diren pentsioek, muga horretaraino, osagarri bat jasotzen dute, beti ere jasotako errentak ez duelarik diru kopuru bat gaintitzen ; osagarri horrek ehuneko garrantzitsu bat osatzen duela jakinik (%39,2). Eragina handiagoa da alargun (%50,5), autonomo (%60,6), etxe garbitzaile (%59,3), laborari langile (%56,7) eta laborari autonomoen (55,2) zaharsarientzat. 1992an, esaterako, osagarrien pentsio xahupenen %10,8a osatzen dute.

### Zaharsariak

Erretiro xahupena azaldu dezaketen arrazoen artean honakoak daude: 1) arrazoi demografikoa den zahartze tasa, jakinik 65 urte ala gehiago duen biztanleria kontatzen dela, 2) estalgarri tasa, erretiratuen kopurua eta 65 urte ala gehiago dauzkan biztanleria harremantzen dituen eta 3) intentsitate tasa. Zahartzaroan xahutzen dena erretiratu bakoitzeko zatituz lortzen da. Erretiro xahupenaren ehuneko puntu baten hazkundeak Barne Ekoizpen Gordinaren gainean, biztanleriaren zahartze prozesuari lotua dago eta, maila txikiago batean, bere estalgarri handiagoari, zaharsarien kopuru handiagoak gutxiengo eragina edukiz.

### Elbarritasun pentsioak

Elbarritasun pentsioen xahupena ondorengo arrazoiengan zatitu daiteke : biztanleri aktiboa eta biztanleri osoa harremantzen dituen aktibitate tasa (arrazoi ekonomikoa), biztanleri aktiboan elbarritasun kopurua adierazten duen erikortasun tasa (arrazoi kulturala) eta elbarritasun xahupen banakoa Barne Ekoizpen Gordina pertsona bakoitzeko zatitzen duen bizitasun tasa (faktore normatiboa). Barne Ekoizpen Gordinaren arabera, elbarritasun pentsioen xahupenak gehiengo bat lortzen du 1984ean, 1990 arte beherakada bat ezagutuz eta ondorengo urteetan zerbait igoz. Hori aktibitate tasaren hazkunderari, erikortasunaren beherakadari eta pentsioak ematerakoan zorrotasun handiagoari lotua dago.

### Laguntza pentsioak

Pentsio horiek, 66 urtetik gorakoei, gaixoei eta lan egin ezin dutenei ematen zaizkie, beti ere bizi baliabiderik ez badaukate eta beraien urteko errenta dirulaguntza baino ahulagoa bada. Laguntza Sozialen Fondoaren pentsioak 1992an desagertu dira, aurretik ezagututako eskubideen ordainketa mantenduz baina bere handitasuna izoztuz. Une berean, Gutxituen Integrazio Sozialerako Legeak hiru laguntza mota ezartzen ditu gizarte segurantzarak ez duten fisiko eta buru gabezia daukaten pertsonentzako : gutxiengo diru-sarrerentzako laguntza, hirugarren pertsonentzako laguntza, mugikortasunarentzako laguntza eta garraio xahupenentzako ordaina.

Laguntza pentsioen jasotzaileen ezaugarriak hauexek dira : zaharrak, emakumeak, nekazal guneetan bizi direnak eta errenta apalak dauzkatenak. 1980 eta 1992aren artean, laguntza pentsioen indarra eta estalgarritasuna ia bikoiztu da eta bere handitasunak hazkunderako joera argi bat erakutsi du. 1992an, pentsio ez kontributikoa 180 €takoa da, hau da gutxiengo soldataren %53,3a eta pertsona bakoitzeko Barne Ekoizpen Gordina %27,9koa da.

### Pentsioak Espainian eta Europar Batasunean

Erretiro laguntzen batez-besteko handitasuna pertsona bakoitzeko Barne Ekoizpen Gordinaren erdia baino zerbait gutxiagoan kokatzen da Portugal, Irlanda eta Espainian eta %75ean Frantzia, Holanda, Italia eta Grezian. Laguntza pentsioak herri guztietan daude, nahiz eta ezberdintasunak nabarmenak izan : %10a Grezian eta %40a Holandan, Espainian %30a delarik. Pentsio xahupenen hazkundeak herri guztiak bultzatu ditu ekintzak burutzera, pentsioen zenbatekoaren berbalorapenak murriztera eta hasierako pentsioaren kalkulatzeko modua aldatzera.

### *Osasuna eta osasun zerbitzua*

Plan Gerontologikoaren helburua zaharren ongizate fisiko, psikiko eta soziala hobetzea da baita ere oharrazte zainketa, pixkanakakoa, erabatekoa eta iraunkorra ematea. Osasun psikofisikoa oreka pertsonalaren oinarria da eta, ez denean bermatua, ezintasun, menpekotasun eta zapuzketa sentimenduak sortzen ditu. Hiru pundutan gelditzea komenia da : 1) 1986ko apirilaren 25eko Osasunaren Lege Orokorrean, 2) jarduera irizpideetan eta 3) Plan Gerontologikoak proposatzen dituen helburuetan.

### Osasunaren Lege Orokorra

Osasunaren Lege Orokorrak dio « osasun sistemaren baliabide eta jarduerak bereziki norabidetuta daudela osasuna sustatzeko eta gaixotasunak ohartarazteko »<sup>7</sup>. Printzipio orokor

---

<sup>7</sup> Legearen 31. artikulua.

hori hainbat artikulutan agertzen da, administrazio publikoen jardueretaz aritzean, osasun indibidual eta komunitarioa aipatzean, elikadura arrixkuen ohartarazteaz hitz egitean, arreta psikiatriko eta buru osasunaren zerbitzuen ohartarazteaz aritzean, etabar. Guztiak osasunaren arreta oso baten zatiak dira, gaixotasunaren ohartaraztea eta sendaketa batzen dituenak baita ere erreabilitazioa.

Osasunaren Lege Orokor honen garapenak, zerbitzuen kalitatearen hobekuntza suposatzen du, sendagile-botika laguntzaren hedapena gehitzen zaiolarik, estalgarriaren unibertsaltasunera hurbiltzeko. Indar hau, 1990ko abenduaren 20ko legearen aldarrikapenarekin amaitu da. Bere arabera, gizarte segurantzari, laguntza ez kontributiboak ezartzen dira eta onuradunarentzat, pentsioak jasotzeaz eta gizarte zerbitzuetaz gozatzeaz gain, osasunerako babesaren eta lehenengo arretaren eskubidea ezagutzen ditu.

Zaharren arreta bereziari dagokionez, osasun administrazioak indar handia egin du, besteak beste geriatría espezialitatearen ezagupena eta laguntza zein irakaskuntza gaitasunak dauzkanten eritetxe unitate geriatrikoen pixkanakako garapena bermatzeko.

### Jarduera irizpideak

Plan Gerontologikoaren osasun arloak ondorengo irizpideen arabera jarduten du :

1. Zaharrei arreta orokor bat eskaintzea, osasun, sozial eta familia alderdietan, osasun zerbitzu eta jarduerak giza talde horretaz arduratzen diren gizarte zerbitzuekin koordinatuz.
2. Osasun sistemaren jarduerak osasunaren sustapenerantz bideratzea, zaharren gaixotasunen oharrazterea, hondatze fisiko eta psikikoari dagokionez baita ere laguntza neurrien ezarpenari eta erreabilitazioari dagokionez. Beraien autonomia pertsonala eta mantenua beraien ohizko bizi ingurugiroan fagoretzen dute.
3. Zaharrei norabidetutako egitarauen garapena indartzea, osasun lehenengo arretaren barruan, loturiko zerbitzu berezietekin lotura mantenduz.
4. Barneratzeari txandak diren zainketa sistemen garapena, eguneko eritetxeak ala etxerako osasun arreta adibide direla.
5. Arreta psikogeriatrikora norabidetuta dauden neurriak erabiltzea.
6. Laguntza maila ezberdinetan, zainketa berezitzen jarraikortasuna erraztea.

### Helburu nagusiak

Jarduera irizpide horiekin ados izanez, Plan Gerontologikoak proposatzen dituen helburuak honakoak dira :

- Osasuna eta gaixotasunaren lehenengo ohartaraztea sustatzea.
- Zaharren artean, ariketa fisikoa sustatzea.



- Bigarren mailako laguntzaren ohartaraztea eta gaixoaren erreabilitazioa fagoretzea.
- Zaharren laguntza eta ohartaraztea bermatzea, eremuaren ala sektorearen barruan, lehenengo arreta egoki baten bidez.
- Gaixorik dauden zaharrak beraien etxeetan gelditu daitezzen erraztea, arreta eta zainketa egokiak proposatzen dituzten egitarauen bidez. Horrek, beharrezkoak ez diren eritetxeetako egonaldiak murriztuko dituelarik.
- Eritetxean ala egoitza berezietan dauden zaharren arreta propio egokia bermatzea.
- Beraien artean eta sektoreko gizarte zerbitzuekin, osasun zerbitzuen integrazioa eta koordinaketa lortzea.

Helburu horiek lortzeko, Osasun Ministeritzak eta osasun erakunde autonomoek burutu dituzten hainbat ekintza ezinbestekoak izan dira, ekimen eta erakunde pribatuak ahaztu gabe.

### *Gizarte zerbitzuak*

Osasun arloan berezitutako gizarte zerbitzuek ez dute bultzada orokor bat jaso eta ez daude lehenengo arretarekin lotuak. Zaharren kopuruak gorantz egin du nabarmen. 1960ean, Espainian 65 urtetik gorako 2 505 3000 zahar badaude, 1991ean 5 352 300 dira, geroztik joera bizkorta delarik. Beraz, gizarte zerbitzuen eskaera zaharren autonomia gaitasunari lotua dago eta beraz pertsonen adinari. Halaber, gizarte zerbitzuen eskaera zaharrek jasotzen duten familia laguntzari josia dago. Eta, baliabide nahikoak dituzten pertsonak beraien beharrak hasetzea erabakitzen dute etxe zainketa pribatuen bidez, nahiz eta ez gizarte zerbitzuak bezala kontatuak izan. Bestalde, lehenengo elkartasun sareak, batez ere seme-alaben bitartez, gizarte zerbitzuen eskaera murrizten du, modernizazioak ohizko praktika hori txikitu arren.

Gizarte zerbitzu gerontologiko ohizkoena zaharren geriza da, eskaintza oparo bat baitago, bereziki pribatua, baliabiderik ez daukaten pertsonentzako. 1960. hamarkadan, gizarte segurantzak langile erretiratuari, ongi hornitutako bizileku eta aisialdi guneak lortzea erraztu dio. Gizarte segurantzako bizilekuetan, lehenetsuna, pentsio apalak zituztenei eman zaie eta, beraz, gai diren erretiratuek betetzen dituzten beharretan egoerak sahisteko. Maila horretan, gizarte segurantzako bizilekuek bat egiten dute ongintza gerizekin. 1982an, gauzak aldatzen hasi dira Zahartzeari buruzko Munduko Biltzarra izan baita eta Batzorde Nazional Espainiarrak jarrera kritiko bat erakutsi du, zaharrak beraien etxeetan egon daitezzen proposatuz. Gizarte zerbitzuen mailan, inbertsio indarra pertsona ezinduentzako bizilekuetara norabidetzea eta zaharrentzako gizarte zerbitzuak nazionalki modu koordinatuan eta deszentralizatuan planifikatzea gomendatzen du. Gaur egun, zaharrak beraien ingurugiro naturalean mantentzeko joera dago, bizilekuak menpekotasun egoera handienetan daudenei utziz.

Zentzu horretan, indar berezi bat egina izan da bizilekuen parkea handitzeko, nahiz eta ez nahikoa izan eskaintza erlatiboa hobetzeko. Bizileku gaitasunaren hazkundera ez da 65 urtetik

gorako pertsonen gorakada baino handiagoa. Hori dela eta, 1991ean, tasa %2koa da, Plan Gerontologikoak helburu xumea ezarri duelarik (%3,5a).

### *Aisialdiak eta denbora aske sortzailea*

Zahartzaroaren ezaugarrietarik garrantzitsuena denbora aske asko edukitzea da, bizi profesionalean zehar bizi den langintza sistematikoarekin alderatuz. Erretirotik landa gertatzen den bat-bateko aldaketa horrek, batzuetan nahaspila psikikoak eragiten ditu. Zaharren denbora askea beste talde sozialengandik ezberdina da langintzaren indarrean, denboraren erabileran eta jarduera motetan. Denbora aske horren zati handi bat aisialdi geldora sagaratzen da eta komunikabideak ikusten, entzuten eta irakurtzen igarotzen da. Ulergarria denez, aisiladiaren jarduera mota, zaharraren kultura prestakuntzari eta zaletasunei lotuak daude.

Zentzu horretan, kultura eta sozial sustapenak modu berriak izan daitezke beraien nortasun pertsonal, familiar eta sozialari zentzu integratzaile bat emateko. Zentzu orokor batean, sustapen sozio-kulturalak “talde sozial ezberdinen ekintza bizitzaileak egitasmo konkretuak ezartzea baimentzen duten esku-hartze modeloak osatzean datza”<sup>8</sup>. Egitasmo horien helburua da, talde sozial batzuek hezkuntza-kultura dinamika bat bultzatu dezaten, aldaketa soziala ahalbidetzeko baita ere jarrera, pentsamolde eta baloreena.

Zentzu horretan, talde sozialen alde dinamizatzailea, forma berri bat da, zaharrek gaur egungo gizartearen hezkuntza eta kultura bizietan modu aktiboan jardun dezaten. Dinamizazio sozio-kulturalak, zaharren interes eta beharrei modu egokian erantzun diezaioke, aktiboak zein okupatuak izan daitezten baita ere egin nahi dutenarekin goza dezaten. Zaharrak indarra eta lanaren bitartez kulturalizatzeko ordez, kulturarekin gozatu dezaten lortu nahi da, galdutako aukerak baliatuz.

Animatzaile sozio-kulturalak gogoan izan behar du zaharrei iragana berriz bizitzea, bere jarduera folklorikoarekin eta eskulanak zein artesau lanak erakustea gustatzen zaiela. Kulturaren protagonistak izatea gustuko dute eta beraiek izatera laguntzen duten kultura sortzailea hobesten dute. Zaharrentzako ikusgarriak erakustea baino, hirugarren adinarekin eta horietatik habiatuz ekitaldiak egin beharko liritezke zeren toki hoberenean daude jakiteko zer gustuko duten. Horrek, gizartean integratuak sentitzera lagunduko ditu, gozatuko dute egingo dutenarekin, maitatuak eta hartuak sentituko dira, beraien gaixotasunetaz ahaztuko dira eta bizia ametsarekin eta baikortasunarekin biziko dute.

Egitarrak jarduera sozio-kulturalak eremuka giltzatuko ditu. Dinamizazio, animazio eta arreta eremu horiek ondorengoak izan daitezke : 1) kultura fisikoaren eremua zaharren gorputz arazoei adi egoteko, 2) humanitateen alorra, kulturen arteko interesak hasetzeko, 3) tallerren

---

<sup>8</sup> Gomez Perez. C., « La animacion sociocultural. Conceptos fundamentales », *Documentacion social*, n°70, Madrid, 1987, or. 11.

eremua beraien asmaketa eta eskulan interesei adi egoteko, 4) animazio komunitarioaren eremua eta 5) eremu soziala, bilketa eta elkarrizketa harreman kalitateak landu ditzaten. Gustuko duten eremua aukeratzeko askatasuna edukitzea komeni da.

### ***Amaiera***

Zaharrei zuzendua zaien gizarte politikak beraien ongizate indibidual, familiar eta sozialaren interesak indartzen dituen eremuak indartzen ditu. Horrela, daukaten giza aberastasun guztian baloratuak sentituko dira. Ikusiko dute maitatuak zein baliagarriak direla eta. Beraz zaharrek egiten dutena baino egiten dutenaren balorapena da garrantzitsua. Arreta eta arrera keinuek aukera eskainiko diete erabat integratuak sentitzeko eta beraien bizia zentzuarekin igarotzeko. Administrazio publikoaren eta erakunde pribatuen eginkizuna da laguntza eskaintzea zaharren guneek beraien beharrak hobeki hasetu ditzaten.

## **7. ATALA**

### **GIZARTE POLITIKA ETA ETXEBIZITZA**

Etxebizitzari buruzko gizarte politikak, harremanduta dauden bi oinarrizko gertakizun batzen ditu : etxebizitza behar bat dela eta etxebizitza eginkizun bat dela. Bestalde, etxebizitza politikak irizpide banatzaileei erreferentzia egiten die eta horien arabera etxebizitzara irixteko baimena ematen du, gehien behar dutenek eta baliabide gutxienak dituztenek lortu dezaten. Era berean, etxebizitza politikak eztabaidatuak dira, alderdi zein herritarren artean, bere helburu eta estrategiari buruz, gaiaren eta metodoaren arteko lotura ahaztu gabe.

Etxebizitza bizi eta batasun sozialaren funtsezko osagaia denez, behar objetibo batzuei erantzuten die (demografikoak, sozialak eta politikoak izan daitezela) baita balore sozialei ere, nahiz eta denboran eta espazioan aldakorrak izan ; dauzkan ondorio sozialak lurralde bateko egitura sozialtean nabarmentzen direlarik. Horregatik, botere publikoek, zuzenki ala zeharka, bertan esku-hartuko dute.

Modu operatiboagoan, esan daiteke :

1. Etxebizitza politika, gizarte politiken oinarrizko zati bat dela.
2. Etxebizitza politika operatiboa izateko eta interes hamankomunei men egiteko, gizarte politiketan eta gizarte politikekin integratua izan behar da, elkarmenpekotasun eta elkar-ixilpeko harremanak baitaude.

3. Etxebizitza politika anitz daude, helburu eta estrategia bestelakoekin, gizarte politika ezberdinak dauden modu berean.
4. Etxebizitzarako gizarte politika zuzen eta zeharkakoen artean harremana izateak, etxearen batasunean eta bere kideen baitan eragina dauka.
5. Gizarte politika batzuk, etxebizitzari buruz soilik izan gabe, horiekin harreman zuzena daukate, helburu gisa etxebizitza propioarengandik alternatiboak diren esku-hartze batzuk baititutze ala larrialdi sozial forma batzuk arindu nahiz.

Gizarte zerbitzuek, oinarritzko lau behar nagusiren hasetzea laguntzen dute : baliabide sozial (informazioa), elkar bizitza (bizitegia eta etxeko laguntza) eta elkartasunetara (diruztatzea eta laguntza teknikoak) irixteko beharra.

Orohar, etxebizitza, bizileku bat izateaz gain, sinboloez, sentimenduz eta emozioz osaturik dago. Denbora aurrera doan neurrian eta lurralde kulturen arabera, etxebizitzaren eginkizuna eta beharra aldatzen joan dira. Aldaketa sozial horien arabera, etxebizitzaren eginkizunak eta, horrekin batera, bere itxurak errealitate berriei egokitu dira, beraien hunkimen eta afektibo alderdiak desagertu gabe eta funtsezko behar bat izaten jarraituz.

### ***Eremu publikoa eta pribatua***

Etxebizitzak interes soziologiko eta eragin politiko handia dauka gaur egungo gizartean zeren pertsonen biziaren zati nabarmen bat bertan igarotzen da. Eremu horrek harreman zuzena dauka giza jarduerekin eta ekintza sozialarekin, bere azterketak gizartea hobeki ulertzea ahalbidetzen duelarik. Etxebizitzaren osagai soziala eta etxebizitza politiken ponplexutasuna ulertzeko maila mikro eta makro-soziologikoekin harremanean ezarri behar da.

Etxebizitzaren beharra, abstraktua izatetik urrun, oso konkretua da. Behar bat da egoera gisa baita gauzaki bezala ere zeren, familiaren eta gizabanakoaren bizi behar bat izateaz gain, gizarte bakoitzak hasetu behar duen behar bat delako. Bigarren kasu honetan, administrazio publikoak baliabide gutxienak dituztenei atak ireki behar dizkiei etxebizitza duin bat lortu dezaten. Arazoa da gehiago hitz egiten dela etxebizitzaz objektu gisa egoera lez baino, nahiz eta bi osagai horiek ez baztertzailak izan.

Maila operatibo eta konkretuagoan, etxebizitza beharra aldagai askoren arabera aldatzen da, ekonomikoetatik sozialetara, politiko eta indibidualetatik igaroz. Hori dela eta, behar mota ezberdinak daude, pertsonaren, bere egoera biologikoaren, familiako kideen kopuruaren eta hunkimen egoeraren arabera. Gerta daiteke pertsona batek etxe bat erostea arrazoi instrumentalengatik eta, denbora aurrera doan neurrian, motibapen horiek aldatzea, haur bat jaio delako, naturarekin harremanean egon nahi duelako ala lantokia herriz aldatu delako. Horrela, etxebizitza beharrei ematen zaizkien erantzunak eta ohiturak, denborarekin aldatzen dira. Bestalde, etxebizitzaren merkatua behar berriei egokitu da : etxebizitza txikiagoak, pertsona

gutxiago bertan bizi baitira, zaituagoak, gertutasun ekonomikoari dagokionez eta herritarren gustuagoak.

Zentzu horretan, etxebizitzaren behar eta funtzioak zehazteko ezinbestekoa da gizarte garaikideetako familiaren eginkizun eta joeretatik baita ere elkarbizitza itxura berrietatik habiatzea. Horrek eskatzen du familien bizimodua, etapak eta ziklo biologikoak, eginbeharrak eta lan erritmoak, baldintza ekonomikoak eta balore sistemak jorratzea. Era berean, eskatzen du, pertsona, familia bateko kide gisa, familia zein gizartearen arteko lotura gisa eta hauzo eta herritar erakundeetan parte-hartzen duen eragile bezala aztertzea.

Etxebizitzaren arazoa behar bezela ulertzeko, ezinbestekoa da familia eta hiria, hiriko eremu gisa aztertzea. Eremu mota horrek, etxebizitzaren barruan kokatua dagoen pribatua ala familiarra, bata, publikoa ala herritarra, bestea, pertsonaren oinarriko sozializazioaren eremuak lez ikustea. Eta pertsona bakoitzak bere hiriaz daukan irudia, bi eremu horien arteko hartu-emanek baldintzatzen dute. Horrela, etxebizitza politika ez da etxebizitzen eraikuntzara eta ezfagorenetuetara irixteko bideetara mugatzen, baizik eta, maila handi batean, hiriaren gainean egiten den esku-hartze bat da. Eremu publiko eta pribatuaren arteko interakzioek, hiria, politikak mediatizatutako errealitate bat bezala aztertzea daramate, botere publikoek hiriaren eta bere morfologiaren gainean zuzenki esku-hartzen baitute. Etxebizitzak gizarte politikaren ikuspegitik ulertzeko, azpiegitura publikoen ingurugiroa kontutan izan behar da.

Izan ere, etxebizitza hiri ingurugiro batean kokatzen da zeren hiri guztiek ez daukate hornidura eta zerbitzu berak, ezta kalitate fisiko eta sinboliko berak. Arazoa ez da soilik eremuaren bereizkuntzarena eta hiri lurraren prezioarena, baita ere hirian eremu ezberdintze funtzional gertatzen dela, non eremu batzuk balore erantsi bat daukaten ala baloratuagoak diren beraien zentraltasunarengatik, maiz erdiguneek, hornidura eta zerbitzu hobekak ukaitez gain, merkatal eta bizileku eginkizunek lehentasuna baitute. Horren ondorioz, etxebizitzen prezioa goragoa da ala hobeki berbaloratzen da. Maiz, inguruko eremuek menpekotasun bat mantentzen dute erdiguneekin. Ikuspegi hau baliagarria da hauzoetako zerbitzuen eta ekipamenduen kantitate eta kalitateen izendapen ezberdinak ikusteko baita ere lurralde moten arteko beste ezberdintasunak agertarazteko, hala nola hiri eremuaren menderatzea nekazal eremuaren gainean.

Etxebizitzaren egoera zelai egokia da gizartean gertatzen den bazterketa prozesua aztertzeke. Horretarako, bizileku egiturak antolaketa sozialarekin harremantzen dituen ikuspegi orokor batean kokatzea komeni da. Harreman horretatik habiatuta, suertatzen ari diren farfail berriak erabakitzeko, gizarte modernoetan gertatzen diren aldaketa sozialen ondorio gisa. Beraz, hiria gizartearen irudia denez, etxebizitza gertakizun sozial gisa eta gizarte politiken gai lez, ezin daitezke beste politika publikoengandik bereiztu. Hiriaren eremuaren baliapen eta kontsumoak, biztanleen bizimoduak baldintzatzen ditu, eremu eta etxebizitza kategoria ezberdinak aztertu behar direlarik. Herritar guztiek ez daukate zerbitzu berak eta ez dira denak kalitate berekoak, hiriak ezberdintasun sozialak errepikatzen baititu. Laneko eta etxebizitzako eremuez gain, kontsumoaren, familiaren, kulturaren eta hezkuntzaren eremuak ere jorratzea

ezinbestekoa da, soziabilitate guneak eta herritar zein politika parte-hartzearen eremuak baitira. Eremu horien bidez, hiria, gizarte modernoetako erdigune gisa giltzatzen duen logika soziala da.

Halaber, hiria komunikazio eta iragaite eremu bat da eta etxebizitza pertsonaren pribatitateari loturiko eremu bezala espazio publikoari lotuta dago. Une berean, eremu sozialak, komunikazio, ingurugiro eta gizarte ezaugarriak batu behar ditu, hiria, bertan bizitzeko erakargarria eta duina izan dadin.

Gorago esan bezala, gizarte politika eta etxebizitza beste jarduera batzuekin lotuta daude ingurugiro eta hirigintzaren barruan. Josep Muntañola-k, desintegrazioaren eta ingurugiroaren heriotzaren arrixketaz hitz egiten du, etxebizitzaren barruan eta kanpoan suertatzen den komunikazioaren garrantzia agerian utziz. Horretarako, eremu horien arteko eduki eta harremanak ikustea premiazkoa da. Hiriak hiru arrisku nagusi sortzen ditu : estresa (egon behar den gizarte eta kulturaren eta berau garatzen den ingurugiroaren arteko egokitasuna hausten delarik), abstentzioa (gizartea ez delarik bere ingurugiroaz axolatzen, pribatizazio psikiko-fisiko handiegia sortuz, non bakoitza etxea den eremu txiki bezain itxi batean bizi den) eta despribazioa (ingurugiroaren pixkanakako sinplifikazioa, baliabide itxuratiak eraikitzen iritzi arte). Hirigune askotan pertsonak bere nortasuna galtzen duenez, etxea den gune minean kokiltzen da, kanpoarekiko harremana galduz.

Etxebizitza, hiri eremuaren zati bat gisa, gizartearen islada da bere ezberdintasun guztiekin, kontsumo bezala itxura zein erabilpen bat baitauka. Hiria, eginkizun ezberdinak dauzkan etxebizitza eta herritarren gehiketa gisa, bizia den gauza bat da, eremuak berbaloratzen eta kaxkartzen daramana. Esaterako, hauzo batzuetan bazterketa sozial sistema batzuk egoteak (emagaldutasuna, drogen salbenta, gaizkileria), etxebizitzaren prezioa errorarazten dute, bizilagunen gaitzespena eraginez eta gizarte politika zein bergizarteratzearen itxura baita poliziaren ekintzarena hartzen dutena. Arazoaren sustraira joaten saiatzen diren gizarte politikak ez dira bat-batekoak eta erabakiek burutapen ezberdinak eragiten dituzte. Polizia neurriek, aldiz, bat-batekoak eta eraginkorrak direnez, bizilagunek begi onez ikusten dituzte, ezohizko kasuetan izan ezik. Hauzoko biziaren behartsutze arriskua ala hauzoaren bizi kalitatea txartzen duten eguneroko osagaien leiartzeak, bizilagunen gaitzespena dakarte, azken hauek ekimen eta erreakzio gaitasuna badaukate behintzat. Hauzoaren hondamena ez badira gelditzera ala murriztera irixten, ahal izan ezker, hiriko beste hauzo batzuetara joango dira. Gisa guziz, etxebizitza berriaren prezioa, salbenta zailtasunekin batera, horrek dakarren diru galerarekin, pizgarriak dira hauzo horietako bizilagunek iharduki dezaten, eguneroko bizi kalitatea hondatzen delako.

Beste batzuetan, hauzoak eginkizun berri bat edukitzeak, gazteak beranduararte maizten dituzten tabernez osatua izateak esaterako, hasiera batean gaitzespena dakar eta biztanleen itxuran eta ezaugarrietan aldaketak eragiten ditu, batik bat eginkizun berrien ondorio ezkorrek ez badira zuzendu. Hauzoetan, eginbehar ezberdinen elkar-bizitzak, batzuetan tentsioak sortzen dituzte, atsedena batzuentzako eta aisialdia besteentzako. Zentzu horretan, etxebizitza, behar bat

izateaz gain, inbertsio ekonomiko bat denez, etxebizitzatik kanpo dauden arrazoiengatik datozen ezbalorapen ezkorrak eta ihardokitzeak eragiten dituzte. Batzuetan, babes ofizialeko etxebizitza mokorrak, hiriko bizileku hauzoetatik hurbil daudenean, bizilagun horiengandik gaitzespenak pizten dute, ikusten dutelarik, beraien hauzoaren bizi kalitatea hondatzeaz gain, beraien etxebizitzak bere balioa galtzen duela.

Hirigintzak, esku-hartze sozialaren modu pribilegiatu gisa, jarduera mota ezberdinak egin ditu etxebizitza mailan. Esku-hartze batzuen helburua *ghetto*-ak eta bizilekuen bereizkuntza ez sortzea izan da. Horretarako, lurak erosi eta hiriaren puntu ezberdinetan babes ofizialeko etxeak kokatu dituzte, baita bizileku eremuetan ere, babes ofizialeko etxe guztiak hiriaren inguruan jartzeko ordeztu ala, hain xumeak ez diren eremuetan, hauzo berriak eraikiz. Argiki ikusten da nola hirigintzaren bidez gizarte politika egiten den, integratuz eta herritarrak ez banatzen saiatuz.

### ***Etxebizitza gizarte politika gisa***

Familia eta elkar-bizitza formak aldatzen joan diren neurrian, etxebizitzaren beharrak aldatu dira. Sortze gorako testuinguru batean, zelula askotako eta belaunaldi anitzeko familia zabaletik, familia nuklearrera igaro gara, hau da bikote bat haur gutxirekin. Elkar-bizitza mota frango daude non etxe mota ezberdinak elkarrekin bizi diren, familiako kideak eta ez direnak.

Gogoratu, Estadistikaren Erakunde Nazionalaren arabera, etxebizitzak adierazten duela “egituren arabera banatua eta independientea den edozein barruti zein, eraikia izan den moduagatik, berreraikia, eraldatua ala egokitua den, sinestarazitako pertsonen bizi dezaten eta, horrela ez bada, benetan bizitua da“. Konzeptu horren atzean, familia-etxebizitza eta bizilekua daude besteak beste. Era berean, familia, xahupen hamankomunak partekatzen dituzten eta ahaidetza harremanek batzen dituzten familia-etxebizitza berean bizi den pertsona talde bat da.

Etxebizitzaren egoera ulertzeko, Espainiako Estadistika Nazionalaren Erakundeak, hiru tresna nagusi dauzka :

1. Etxebizitzen erroldak honako datuak batzen ditu : familia eta etxebizitza kolektiboak, bizilekuak, etxebizitzak erabiltzeko moduak, joera erregimenak, bertan bizi diren egoileen kopuruak, baliagarria den eremuak, alokairuaren urteak eta bere prezioak, ezarpenak eta zerbitzuak.
2. Familia aurrekontuen inkestak informazioak jasotzen ditu honako alorrei buruz : a) inflazioari buruzko oinarritzko informazioaren gaurkotzea, b) Espainiar familien aurrekontuaren egitura ezagutzea, esan nahi baita beraien diru-sarreraren jatorriak eta horien kopuruak, baliabide horien norakoak ondasun eta zerbitzuen erosketan eta aurrezkiak zein zorpetzea ezagutzea, d) kezka soziala sortzen duten zelai batzuk aztertzea, hala nola elikadura, etxebizitza, irakaskuntza, osasuna eta hornidura soziala, xahupenaren ikuspegitik, e) lurralde eta kronologia azterketak egitea.

3. Familien ekipamendu eta kultura mailaren inkestak aukera eskaintzen du ondorengo gauzak ezagutzeko : a) Espainiar familien etxebizitzaren ezaugarriak, b) familien hornidura maila, d) oporrak eta erabilitako energia mota, e) belaunaldien arteko mugikortasun soziala, kategoria sozio-ekonomiko eta ikasketa mailen bitartez, f) mugikortasun geografikoa eta migrazioen azterketa, bizi mailaren erabakitzaileria gisa eta g) ezkonduetako emakumeen lan egoera.

### ***Gizarte mugimenduak, etxebizitza politikak eta gizarte politikak***

Hiri eremuetara eta bereziki hiri handietara suertatu diren migrazio mugimenduen hazkunde nabarmenak, batik bat 1950. hamarkada amaieratik 1960. hamarkada erditsurarte, hornidura zein zerbitzu gutxiak logela hirien sorrera fagoretu du. Horrela, 1975ean, Espainiako biztanlerian %36,5ak gutxienez behin herriz aldatu du bere bizian zehar. 1960. hamarkadako migrazioen bolumena 4,6 milloi pertsonetara izan da eta, 1971 eta 1975. urteen artean, 3,6 milloiko baino handiagoa da.

Egoera horrek etxebizitza eskaera hemendatu du. Politika publikoen esku-hartzeak, batez ere biztanleria gehien hazi den hiriguneetan, etxebizitza plan ezberdinen eta ekimen pribatuen bidez, eraikuntzaren sektoreak Espainiar ekonomian burulehentasun handia edukitzea ahalbidetu du. Mediterraneo kostaldeko turismoaren eraikuntzaren hazkundeak, burulehentasun hori are eta gehiago sendotu du.

### ***Ekonomia, etxebizitza eta gizarte politika***

Etxebizitzak garrantzi nabarmena dauka herri bateko ekonomiarentzako, beste sektore batzuk arrastaka eramaten baititu, esaterako eraikuntza eta loturiko industria guztia, zerbitzuak ahaztu gabe. Horrez gain, gizartean bere eginkizunak bete ditzan eta bizi soziala normaltasunez jarraitu dadin, biztanle bakoitzak etxebizitza bat bizitzeko behar du, hau da atsedena hartzeko eta bere soziabilitate zein txeratasuna garatzeko.

Etxebizitza, herri baten ekonomiarentzat hain da garrantzitsua non Estatuak esku-hartzen duen, izan dadila etxebizitza publikoaren sustapenerako gizarte politika zuzenen ala zeharkakoen bitartez, etxe bat erosteko etxeko aurrezkian eta ekonomian inbertituz, izan dadila zerga pizgarrien bidez edo diru-laguntza eta interes apaleko kredituen medioz. Ala banku sektorean esku-hartuz banku publikoaren bidez, kreditu malguak edo kooperatibismoa fagoretuz, diru laguntza eta pizgarrien medioz.

Estaduaaren gaitasuna etxebizitzaren sektorean esku-hartzeko hainbat arrazoiri lotua dago. Bi garrantzitsuenak dira, alde batetik, Estatuak dauzkan baliabide propioak, bere administrazio ezberdinen bitartez, eta, beste aldetik, administrazio ezberdinetako hurrekontuak osatzen dituzten irizpide eta balore sozialak. Horien arabera erabakitzen da egoera batzuei lehentasuna



ematea. Ez da Estaduaren esku-hartzea ahaztu behar etxebizitzaren sustapenean eta eraikuntzan. Maiz Estadua bitartekaria bilakatzen da herritarren eta merkatuaren artean, ezfagoretuenean alde jardunez, etxebizitzarik gabe dauden pertsonen bizi dituzten egoerak sahiesteko. Merkatuko indarren joko askeak, biztanleriaren hainbat sektore etxebizitzaren jabego eta alokairutik aldentzen ditu, lurraren prezioa gora delako, etxebizitzaren banakako kostea handia baita eta finantza karguek pixu nabarmena baitaukate.

Etxebizitza batek bete behar dituen kalitatezko eskakizunak eta eduki behar dituen oinarriko hornidurak, denboran zehar aldatu dira eta eragileek ez dute beti behar den zorrotasunarekin jardun. Dauden baliabideek eta martxan jarri diren politika ekonomikoek modu ezberdinean Estaduaren esku-hartze gaitasuna hunkitu dute etxebizitza mailan. Gizarte politika askok eragin ekonomikoak dauzkate eta gizarteko sektore batzuek etxebizitza politikengandik fagoretuak izan dira. Hain zuzen ere, Ministeritza ezberdinetako langileek, kategoria eta alor askotako profesionalek eta enpresa publiko ala pribatu batzuetako enplegatuek baita ere beraien senitarteko zein lagunek, laguntzak eta pizgarriak jaso dituzte etxebizitza bat erosteko. Horrela, etxebizitzaren gizarte politika baloratzeko orduan, talde eta kolektibo horien ekarpenak ez dira ahaztu behar baita ere bezero batzuen ekimenak, zeren pertsona guztiek ez dute interes bera erakusten etxebizitza bat lortzeko orduan.

Etxebizitza baten jabegoa, kapital bat da daukanarentzako. Kapital pribatuaren hazkundearekin, "etxebizitzaren trukerako pentsioa" agertu da. Era horrek, adineko jabeek aukera eskaintzen die, bizi direno, zaharsari on bat edukitzeko, jabegoa enpresa seguratzailari ematearen truke. Gailu horrek hainbat kritika piztu ditu, batetik, dirujoko eta dirubide forma bat delako, Zaharsaria etxebizitzaren balioari lotua baitago eta, bestetik, txanpon isurgarritasunean gauzatutako balorea etxebizitzaren merkatuko prezioa baino askoz txikiagoa delako. Gisa guziz, etxebizitza bat edukitzeak, zaharrari aukera ematen ahal dio bere estatusa hobetzeko diru gehiago baitauka, nahiz eta bere familia-kideen kalterako izan.

Etxebizitzan burutzen diren erabilera eta inbertsioen motibapenak nahiz jarrerak nahiko lotuak daude, zeren etxebizitzaren merkatuak eraldaketa nabarmenak ezagutu ditu azken urteetan, pertsona eta familietan behar ezberdinak sortuz. Etxebizitza bat erosteko indarrak eta erosotasunarekin ibertitzeko irizpideak, pertsona bakoitzak dauzkan baloreei lotuak daude. Zertzelada hau kontutan izan behar da etxebizitza politiketan zeren bezeroen inplikazioak bere arreta merezi du. Era berean, finantza produktuen aniztasuna gogoan izan behar da, etxebizitza askea ala babestua izan dadila. Zerga hobari oparoak eskaintzen dituzten etxebizitza kontuetatik, mailegu malguetara, epe luzeko maileguetatik igaroz.

Zuzenbidearen ikuspegitik, etxebizitza ezin da hirigintzatik, ingurugirotik, lurralde antolaketatik ala dagoen lurretik bereiztu zeren eragin zuzena dute etxebizitza duin zein egoki bat lortzerako orduan. Etxebizitza, pertsonen biziaren funtsezko osagai bat denez, administrazioak bere erregulazioan esku-hartzen du. Aditu batzuek diote, etxebizitzari buruzko gizarte politika bat eraginkorra izan dadin ezinbestekoa dela etxebizitzari buruzko politika

ekonomikoaz aldentzea. Izan ere, etxebizitzara irixteko biderik ohizkoena merkatu askea da, eskaintza eta eskaera legeen arabera dabilela jakinik. Horren parean, merkatu babestuago bat dago non administrazioek esku-hartzen duten, eskaintza bultzatzeko eta ezberdintzeko eta, Etxebizitza Planen bidez, eskaera indartzeko. Azkenik, merkatu baztertu bat dago non administrazioak zuzenki eta bereziki esku-hartzen duen, baliabide gutxienak dauzkateni babes ofizialeko etxebizitzan atean irekitzen dizkieten. Azken etxebizitza hauek irizpide administratiboen arabera banatuak dira : etxebizitza beharra, errenta maila eta eskatzaileen familia osaketa.

### ***Etxebizitza politika Espainian***

1950. hamarkadatik hasiz, Borja-k dio, “batez ere Madrile eta Bartzelonan garatzen hasten diren hiri inguruek, baztertutako urbanizazio eta etxebizitza mota ezberdinak sortu dituzte, txaboletatik mokor ertainetara, hiriko jasaipen politika baten emaitza gisa. Hiri handiak, nahaste-borrasteko kanpamendu hasetu eta azpiahornituetan bihurtu ditu. Estaduarengandik, hiria, soilik orden publikoko arazo bat bezala ikusia da : 1956a arte, etxebizitza eta hirigintza Gobernazioaren Ministeritzari lotuak daude”<sup>9</sup>. 1950. hamarkadan, egoera laister jasanezina bilakatu denez, kontrolako hirigintza bat agertuko da, Plan Orokorren bidez. 1956ean, Etxebizitzaren Ministeritza sortuko da baita Lurraren Legea onartuko ere, ordain politika bat sortuz. Erdi klaseek onura batzuk aterako badituzte (alokairuen izoztea lehenik eta diruztatutako etxebizitzak ondoren), klase herrikoiak, kaltetuenak izango dira, ez baitago diru ezarpen sozialik etxebizitzan ezta zerbitzuetan ere. Pillatutako defizitek, txabolismoari eta suburbioei buruz, laguntza erantzunak eta erretorikazko salaketak eragingo dituzte.

Hala ere, Espainian, etxebizitza politikak betetan frankismoarekin hasten dira zeren gerra zibilak eragindako gabeziei aurre egin behar izan die. Horrela, 1944-1954eko Etxebizitzaren Plana une berezi batean osatu da zeren, estadistika informazioak urriak izateaz gain, dauden datuak ez dira oso fidagarriak. Eskuragarri diren datu bakarrak, 1930eko *Nomenclator*-etik ateratzen dira, eraikinen kopurua eta bertan bizi diren pertsonena biltzen baititu. Etxebizitza Plana osatu da probintzietako agintariek betearazi behar duten galdesorta baten bidez. Hortik habiatuta, irudipenak egin dira eskaera neurtzeko, beharrak 1 396 257 etxebizitzetan ebaluatuz, etxebizitzaren gabezia larria lehuntzeko asmoz.

1961-1976eko Etxebizitzaren Plana 1950eko Etxebizitzaren Erroldan oinarritu da, udaletxeek betetako galdesortez horniturik, etxebizitzaren beharra 3 713 900etan zenbatzen delarik, batez ere eskaera handia den hiri nagusietan. Plan hau orduan osatzen diren Garapen Planei oso lotua dago. 1976-1979ko Etxebizitza Planak etxebizitzaren beharra 1 432 000ean zenbatu badu, 1981-1983ko Planak zenbakiak 570 000ra eramane ditu. 1985-1987ko Etxebizitza

---

<sup>9</sup> AA.VV., *Legislacion sobre vivienda*. Madrid, Tecnos, 1994, or.15.

Planak etxebizitzaren beharra 1 200 000ean kokatu badu, 1992-1995ko Planak 460 000ean finkatu du, 1996-1999 epean bezalaxe.

Etxeen demografiak eta egiturek eragin nabarmena eduki dute etxebizitzaren eskaeran. Batetik, adin ertaineko biztanleen kopurua eta sortzen diren bikote ezkonduen kopurua eta, bestetik, etxe berri bat osatzen duten pertsonen kopurua, indibiduala, guraso bakarrekoa ala nukleoduna izan dadila. Gogoratu behar da 1981 eta 1991aren bitartean, biztanleriaren egitura demografikoaren bilakaerak hazkunde txiki batek ezaugarritzen duela, hazkundera 1 189 000koa baita. Une berean, 65 urte baino gutxiago dutenek 71 809 gutxiago badira, adin hori gainditzen dutenek hazkunderaren zati handiena irudikatzen dute : 1 260 725 pertsona alegia.

Beraz, etxebizitza eskaera ez du soilik hazkunde demografikoak azaltzen zeren, 1981 eta 1991aren artean, etxeak biztanleak baino gehiago hazten dira. Zentzu horretan, elkar-bizitza forma berriek etxebizitza eskaera eta, ondorioz, etxeena hemendarazi dute. Etxeen kopuruaren handitzeak eta horien handitasunaren txikitzeak eraldaketa horren adierazle nagusiak izango dira. Horrela, familia gabeko etxeak gehien haziko dira Espainian, Europako herri gehienetan lez. Pertsona eta guraso bakarreko etxeak baita ere ezkongabekoak, gizartearen familia antolatetaren adierazle berriak dira. Etxe bakoitzean bizi den pertsonen batez-bestekoa 3,90etik 3,53ra igaro da 1970 eta 1981eko errolden artean. 1991ko erroldan joera hori areagotu da, etxe bakoitzean 3,28 pertsona bizi baitira.

Azken urteetan, aldaketa nabarmenak suertatu dira etxebizitzan zeren, 1982a eta 1992aren bitartean, ekonomia, etxebizitza eta familia, lege eta instituzio mailetan, Espainiar gizartearen suertatu diren eraldaketa askoren isladak dira. Familia-etxebizitzaren parkea 2,5 milloi batasunetan hazi da ala, nahiago bada, 1991ean Espainian 1981ean baino %16,5 etxebizitza gehiago daude, aurreko hamarkadan gertatu den hazkundera lehunduz, 4 milloitik gorakoa izan baita. Gertakizun horren arrazoiaren artean, eskualdeen arteko migrazio joeren amaiera eta Espainiar ekonomikoaren krisia daude. Era berean, hazkunde demografikoa hausten eta ezkontzen kopurua murrizten dira, eskaeraren beherakada eraginez.

1980. hamarkadaren bigarren erdian, etxebizitzaren prezioak nabarmen gora egin du, nahiz eta biztanleriaren hazkundera ez oso handia izan. 1980. hamarkadan zehar amaitutako sustapen publikoko etxebizitzek, jaitsiera makal baina jarraitu bat ezagutu dute. Horrela, etxebizitza horiek eren batez murrizten dira 1982 eta 1991aren artean, %50a osatetik, %13a osatzera. Babes ofizialeko etxebizitzek ere antzeko beherakada ezagutu dute bultzatzaile pribatuen aldetik. Eta babes ofizialeko etxeek gehiago ez erori izana, kooperatiba pribatu eta sindikalen ekimenari lotua dago, hamarkadaren amaieran garapen nabarmena ezagutu baitute.

Etxebizitza merkatuaren azken ezaugarri bat, etxebizitzaren jabegoaren berezitasunari lotua dago, non etxebizitzaren jabetza nagusi den. Esaterako, 1950ean, etxebizitzaren %51,23a alokairuan badago, 1991ean neurri hori %12koa da. Egoera horren aurrean, alokairua bultzatu behar da zerga pizgarrien bidez. Europako beste herriekin alderatuta, alokairu tasa oso ahula da,

%37koa baita Erresuma Batuan, %38koa izanik Frantzian eta %58koa Alemaniako mendebaldean.

Orohar, etxebizitzaren arazoak honako ezaugarriak ditu Espainian : 1) epe luzeko diruztatzea, Europako garestienetarikoa da, 2) alokairu eskaintza ahulenetarikoa da, 3) etxe bat erosteko laguntzak Europako apalenetarikoak dira, 4) etxebizitzaren beharrak eta eskaerak pixkanaka gorantz doaz, 5) etxebizitza nagusian bizi diren pertsonen kopurua Europako gorenetarikoa da, 6) etxebizitza huts eta bigarren mailako etxebizitzaren ehunekoak Europako gailenetarikoa da, 7) bultzatzaileak eta eraikitzaileak lehentasunez eskaera turistikoari norabidetzen dira, 8) etxebizitzaren erreabilitazioa gutxiengo mailetan mantentzen da, 9) eta luraren ondare publiko nahikoa osatzen da, etxebizitzaren prezioa igo araziz eta 10) irabaziaren baloreak lehentasuna dauka, etxebizitza publikoak bere presentzia galtzen duen une berean, etxebizitzaren politika lurralde eta sozial banaketaren mekanismo nagusiak bilakatu.

Estaduari batera, autonomi erkidegoek eta udaletxeek beraien eginkizuna dute. Espainiar Konstituzioaren 148.1.3. artikulua, lurralde kolektibitateen gaitasunak finkatzen ditu eta Autonomi Estatutu guztiek bere egin dituzte, Estaduari lurralde loturiko gaitasun batzuk mantentzen baditu ere. Udaletxeetako ogasunak indartzearekin eta Estaduari zein Autonomi erkidegoetako administrazioetatik datozen diru-laguntzekin, batez ere 1985eko Tokiko Erregimenaren oinarriko legearekin eta 1986ko apirilaren ondorengo arauarekin, udaletxeek gaitasun oparagoak dituzte herritarrei norabidetutako ekipamendu eta zerbitzuetan inbertitzeko. Horrez gain, Estaduari eta Autonomiek inbertitzeko eta dirua biltzeko daukaten gaitasun handiagoarekin batera, udaletxei ematen dizkieten diru-laguntzen bidez ala obra eginez zein zerbitzuak eskainiz, lurralde eta hauzko batzuetan dauden ekipamendu gabeziak ordaindu dituzte. Halaber, udaletxe eta enpresa pribatuaren artean, enpresa nahasiak sortzen dira, Aurrezki Kutxak adibidez, irizpide sozialen arabera merkatu batzuetan esku-hartzeko : etxebizitzarena eta lurraldearena.<sup>10</sup>

### ***Etxebizitza eta gizarte mugimenduak***

Etxebizitza politika lurralde eta hirigintza planteamenduei lotua dago zeren, biztanle guztiak etxebizitzak edukitzeaz gain, zerbitzuak zein ekipamenduak dauzkaten hauzko eta hiri batzuetan kokatzen dira, beti ere bizi kalitate bat lortu nahiz. Eskolak, berdeguneak, kiroldegia, parkeak,

---

<sup>10</sup> Euskal Autonomi Erkidegoan, etxebizitzaren prezioak gora egin du nabarmen, batez ere azken urteetan. 1994 eta 2002. urteen artean, metro karratuaren prezioa %99,45az igo da Gipuzkuan, 1292 €tik 2577 €ra igaroz eta Nafarroan hazkunde handiagoa izan da oraindik 1066 €tik 2430 €ra pasaz. Igoera horrek, 2002an, EAEn kokatutako 70 m<sup>2</sup>ko etxe baten salneurria 180 397 €tan uzten du. urtean. Alokairuen prezioa ere asko igo da eta, maila batean, horrek azal dezake zergatik EAEn biztanleriaren %5a soilik alokairuan bizi den, Europar batez bestekoa %31koa delarik.

klubak eta osasun zerbitzuak ezinbestekoak dira, hiriko eremu publikoaren eta etxebizitzaren eremu pribatuaren artean, armonia bat egon dadin. Preseski, Frankismoaren garaian, ihardokitze politikoak, herritar mugimenduen eta beraien ideologiaren itxura hartu du, hauzoetako ekipamenduen eta zerbitzuen hobekuntza lortu nahiz, batez ere hauzo herrikoietan eta logela hirietan.

Borja-k, gizarte hiri mugimenduak lau mailetan sailkatzen ditu : 1) bizi baldintzen bat-bateko hondamen garrantzitsutik sortutako mugimenduak, 2) hirigintza ekintzaren mehatxuak piztutako mugimenduak, 3) etxebizitza ala zerbitzuen gabeziatik sortutako mugimenduak eta 4) administrazioaren hiri politikari aurkatzen diren mugimenduak. Gizarte hiri mugimenduek eduki dituzten planteamendu politiko eta ideologikoetatik at, herritarrei aukera eman diete administrazioaren arabera, batez ere udaletxeen bitartez.

1960. hamarkadako aditu batek dion moduan, orduko hirietan dagoen ekipamendu eta zerbitzu gabeziak, hau da “bizi komunitarioaren bat-bateko antolaketarako beharrezkoak diren osagai guztiak, ondorio lazgarriak dauzka biztanleen bizian, hala nola bakartasuna, desoreka, apatia, gaizkileria, sare sozialaren desegitea. Gabezia hauek, salaketa bortitzak sortu dituzte, iritzi publikoaren maila ezberdinetan, kontzientzia-hartze bat fagoretuz“. Larritasun egoerei aurre egiteko orduan eraikitako etxebizitza askoren kalitate txarrak, bereizkuntza, arrotasun eta desintegrazioa sozial arazoak sortu ditu.

Leal-el aburuz, etxebizitzaren arloan, Estaduaren lehen eginkizuna, etxebizitzara baldintza duinetan irixtea eskatzen duten herritar mugimenduen eskaerei erantzutea da. Nahiz eta alor horretan jarduten duten gizarte mugimenduen mobilizapen gaitasuna ahuldu, gazteek plazaratzen dituzten eskerak lehentasunak bilakatu dira. Orohar, antzematen da hauzo mugimenduak, nahitanahiez, etxebizitzaren aldarrikapenarekin lotuak izan behar direla, hiri askotan, hauzo mugimendua beste gizarte mugimendu batzuei lotua izan arren. Zuzenagoa dirudi, hauzo mugimendua, bizi baldintzak hobetzea eta hauzoak zerbitzu eta ekipamenduez hornitzea nahi duten mobilizazio eta erakundeekin lotzea.

Bestalde, etxebizitzaren eraikuntzan, 1980. hamarkadaren amaieran sortutako sindikatu mugimenduen agerpenak, bereziki kooperatibismoaren bitartez, honako aldarrikapenak plazaratu ditu : 1) egunetik egunera galtzen joan den soldata ez zuzena berreskuratzeko premia, 2) sektore sozialetik kanpo geratu diren soldatako guztiak etxebizitza batera irixteko aukera eta 3) kideztza mantentzen zein areagotzen duen zerbitzuen politika bat giltzatzeko beharra. Espainian, etxebizitzaren eraikuntzari loturiko mugimendu kooperatiboak indar handia eduki du. Hain zuzen ere, kooperatibistek, kokapenean, prezioan, diruztatzean, materialen kalitatean, eremu pribatu eta hamankomunen banaketan eta erabileran modu zuzenagoan esku-hartu dezakete.

Bestalde, merkatuaren prezioa baino merkeago dauden etxebizitzak lortzeko asmoarekin, herritarrek mobilizatzeko daukaten gaitasuna, erosketan, diruztatzean ala sustapenean esku-hartuz, Espainiaren berezitasunetariko bat da. Batzea, etxebizitza bat baldintza hobetoan

eskuratzeko ohitura etxebizitzaren kooperatibei josia dago. Zentzu horretan, langile sindikatuek, beraien kideei zerbitzu gehiago eskaintzeko asmoarekin, sektore kooperatiboan esku-hartu dute.

### ***Gizarte politikak eta etxebizitza***

Etxebizitzaren politika ezin daiteke hirigintza, osasun eta familia gizarte politiketarik banatu. Eraginkorrak izateko eta interes orokorrari erantzuteko, etxebizitzaren politikek, integratuak, finalistak eta mailakatuak izan behar dute. Etxebizitzaren politika, hirigintza eta beraz lurraren errealitateari lotua denez, orokorra eta integratua izan behar da baita konkretua eta errealitate ezberdinei egokitzen den horietariko. Ondorioz, hiri eremua, zerbitzuen eta harreman sozialen kalitate eta kantitatearen arabera ikusteaz gain, pertsonen sozioekonomiko eta familia ezaugarriak kontutan izan behar dira. Hori dela eta, arreta berezi bat eskainiko zaio eraikinari eta etxebizitzari : eraikinaren zahartasuna, gordetze maila, ukaite erregimena, biztanleen adina, eraikin eta etxebizitzaren kontserbazio eta hobekuntzaren arabera bizilagunek erakusten duten jarrera.

Zentzu horretan, etxebizitzaren politika asko, hirigintzakoak eta sozialak ere dira. Eraikinen erreabilitazio eta hirigune historikoen hobekuntza politikak osatu dira zeren hirugune historiko askok zahartze demografiko bati aurre egin behar diete eta ondare inmobiliarioa zahartua bezain hondatua dago. Horren ondorioz, hainbat eraikin deseginak izan dira baita ere hondamenak gisa antzemanak izan. Egoera hori sahiesteko, administrazio publikoek neurriak hartu dituzte, bizileku eginkizunak ez daitezen galdu egin behar burokratikoaren mesederako (bankuak, bulegoak, etabar) eta, horrekin batera, hiriari ez diezaioten bere nortasuna galarazi.

Espainian eta Europar Batasunaren burutzen diren etxebizitzaren politika frangoren helburua, eremu horietan bizi diren bizilagunen bizi kalitatea hobetzea da, beti ere hirigintza hondamena sahiestuz. Politika horietariko asko, hirigintza zein etxebizitza batzen dituzten egitarauak dira, eta administrazio hainbaten lankidetzarekin lotuak daude. Helburu bera betetzeko asmoarekin, Europar Batasunak egitarau mota ezberdinak planteatu ditu, Hiri Plana adibide dela. Jarduera horiek ez dira beti errazak ez baita nahikoa paretak erreabilitatzea, baizik eta etxebizitzak beharrezko ekipamenduetaz hornitu behar dira. Arazoa da biztanle asko ez direla jabeak eta jabeak direnak ere nahiago dutela beraien eraikina hondamenean dagoela adieraztea orube gisa merkatuaren prezioan saldu ahal izateko.

Beste kasu batzuetan, administrazioak errentaren alokairu zaharren prezioaren gainean esku hartzen du, maizterrak ez daitezen beraien egoerataz aprobetxatu. 1985eko Boyer Legearen funtsezko helburua alokairuan dauden etxebizitzaren kopurua handitzea dela jakinik, 1996ko Legea, errenta zaharreko kontratuen kostua gaurkotzen eta maiztertza kontratuei buruzko mugak ezartzen saiatzen da. Autonomi erkidegoek eta udalek, gizarte zerbitzuen bitartez, baliabide gutxi dauzkaten pertsonentzako laguntza mekanismo ezberdinak daukate, bai etxebizitzaren alokairuarentzako, bai konponketa larrientzako, bai premiazko ondasunen erosketarako.

Etxebizitzaren eta hirigune historikoen erreabilitazio politiketara itzuliz, egitarau horiek erabiliak dira, besteak beste, langabezian dauden gazteak eta desintoxikazio prozesuetan daudenak, lanbide batzuetara hezitzeko. Hala ere, politika horiek kritikak jaso dituzte, bereziki kale batzuen oinezkotzeari loturikoak zeren, bertan dauden etxebizitzaren prezioak igotzeaz gain, bertako merkatariei salbentak galarazten dizkiete. Horrek erakusten du, hirietan eginkizu eta interes ezberdinak elkar-bizitzaren direla eta hirigintza erabakiak hartzerako orduan sentiberatasun anitzak daudela. Hori dela eta, hirigune zaharrak itzaltzen dira, dendak, bulegoak eta bankuak ixten diren neurrian.

Azkenik, gizarte zerbitzuek laguntza sistema zein ildoak aurreikusiak dituzte egoera larrian dauden familiei arreta bat emateko, batez ere, alokairua ez ordaintzeagatik beraien etxebizitzetatik kanporatuak direlarik.

Horrela, etxebizitza eta hirigintza politika asko, garrantzi handiko gizarte politikak dira eta, era berean, familiaren ala helduen politikak eragina daukate etxebizitzaren politikan, elkarmenpekotasuna osoa izanik. Espainiako Plan Gerontologikoen adibidea esanguratsua da zeren bere helburen artean, zaharrak beraien etxeetan eta hauzietan egon izatea dago, mozturak zein urruntzeak saihesteko.

### ***Etxebizitza, zaharrak eta ezinduak***

Etxebizitzaren politikak harreman zuzena dauka familiaren politikarekin, adibidez, etxebizitza bat erosteko zerga pizgarriak eta laguntzak, familiaren politikaren osagarriak dira. Zaharren kasuan, gizarte politika askok eragin zuzenak daukate etxebizitzaren politikan. Esaterako, etxeko laguntza ala sustenguak, baliabide ekonomiko gutxi dauzkaten eta bakarrik dauden pertsona adinduek gizarte zerbitzuengandik jasotzen dituzten laguntzak dira. Halaber, baliabide gutxi dauzkaten ikasleek belaunaldien arteko elkar-bizitzaren politikaz gozatu dezakete, zaharrekin bizitzearen eta beraietaz arduratzearen truke. Era berean, zaharren zaintzari eta babesari zuzenduta dauden gizarte politikak bultzatzen dira adindun pertsonak beraien kargu dauzkaten familiak lagunduz, jakinik neurri horiek ondorioak daukatela etxebizitzaren politikan. Zaharrei norabidetutako beste gizarte zerbitzu batzuk : familia arrerak, etxebizitza tutelatuak eta bizileku txikiak, bizitza partekatuak, etxeko laguntzak ala etxeko telealarmak, gerizatzearen eta elkarbizitzaren oinarritzko beharrak hasetu nahi dituzte.

Mugak eta ezintasunak dauzkaten pertsonen kasuan, familien laguntza ezinbestekoa da, zeren, sentimendu alderdiaz gain, ahurrezki ekonomiko nabarmen bat suposatzen du Estatuarentzat. Izan ere, familien eta belaunaldien arteko elkartasuna izan ezean, administrazio publikoek osasun xahupena nabarmen igo beharko lukete. Espainian, zaharren %2a bizilekuetan bizi da, gainontzekoak etxe batean bizi direlarik, etxebizitza handiago ala txikiagoan. Baina,

bakarrik direnean ere, ongi komunikatuta daude eta, Europako beste herri batzuetan gertatzen ez den bezala, zaharrak gehiago errespetatzen, maitatzen eta zaintzen dira.

Nahiz eta zaharrentzako bizilekuak kritikatu eta adindun pertsonak beraien etxeetan mantentzen saiatu, aukeratuena da behartsutasun, babesgabe eta menpekotasun egoerei aurre egiteko. Era berean, elkarte eta erakunde feministek diote, zaharretaz eta ezinduetaz arduratzen diren pertsonak %90en kasuan emakumeak direnez, hobeki dela zaharrak bizilekuetan biziartzea zeren bestela emakumea menpekotasunean mantentzen da. Aitzitik, zaharrei arreta eskaintzeko etxeari aplikatuta dauden teknologiak, hau da telelaguntza, telealarma, robotika eta informatika oso baliagarriak eta geroz eta eraginkorragoak dira ezintasunak dauzkaten pertsonentzako, batik bat familiako kide bat ezin delarik beraietaz arduratu.

Baina, bizileku politikak azken aterabideak bezala ikusiak dira, nahiago baita zaharrak beraien ohizko ingurugiroan mantentzea. Horretarako, etxeen bizigarritasuna, egokipena eta erosotasuna ezagutzeko premia da zeren maiz pertsona horiek mugikortasun arazoak daukate eta bakardadea pairatzen dute. Horregatik, Gizarteratzeko Ikerketaren Zerbitzuak lan bat burutu du etxebizitza eta zahartzaroari buruz, beraien gaurko eta biharko etxebizitzaren inguruan zaharrek dauzkaten behar, gustu eta hobespenak ezagutzeko, bizilekuaren aukerak ahal bezain ongi planifikatu ahal izateko.

Beste arrazoi garrantzitsu bat, 1995eko Hiri Maiztertzen Legeak baimendu duen alokairuen gorakada da ; horrek zaharsariatian dauzkan ondorioak kontutan izanik. Nahiz eta adindun pertsona asko beraien familiekin bizi, bakarrik bizi diren zaharrak hemendatu dira.

Zaharrei zuzendutako beste gizarte politika batzuk etxebizitzari lotuak daude ala alternatiba zuzenak dira, aukera zabal bezain ezberdinak daudelarik : zaharrak, bizilekuetan, arrera familietan, etxebizitza tutelatueta eta bizileku txikietan mantentzetik, bizitza partekatura, belaunaldien etxebizitzatik, etxeko laguntzatik eta etxeko telealarmatik igaroz.

Espaniaren kasuan, pertsonen adina aurrera doan neurrian, bakarrik bizitzeko arrixkuak hemendatzen dira, nahiz eta maiz familiako beste kide batzuekin bizi. Izan ere, pertsona bakoitzeko etxebizitzek %10,25a osatzen dute 1981ean, %13,40a 1991ean eta %14,06a 1996ean. Azpimarragarria da pertsona bakarreko etxebizitzaren zahartze prozesua Europako beste herrietan baino larriagoa dela, non bakarrik bizi diren gazteen kopurua oso urria den. Hain zuzen ere, 1994ean, pertsona bakarreko etxebizitzaren %13,40etatik, %64a 65 urtetik gorako pertsonak betetzen dute. Horietatik %47ak 65 eta 79 urte artean dauzka eta gainontzeko %16ak 80 urtetik gora. Horren ondorioz, familia-buruen etxeen ekipamenduak hondamen nabarmena jasaten dute eta oinarritzko zerbitzuetan gabeziak daukate : telefonoa, igogailua, etabar.

Zaharrentzako bizilekuen eskaintzak urria izaten jarraitzen du, Europako eskasenetarikoa izanik. Bizileku publikoetako eta ekimen sozialetako tokiak gutxi direnez, hautagaiak hautatu behar dituzte irizpide zehatz batzuen arabera, jakinik ezin diotela eskaera sozialaren hazkudeari erantzun. Pertsonak zahartzen eta batez ere alarguntzen direlatik, bakarrik bizitzen hasten dira, batez ere zahartzaroaren lehen zatian, non beraien jarduerak bakarrik ala laguntza pixkatekin



egin ditzaketen. Beste kasu batzuetan (laurdena baino gutxiago), beraien seme-alabekin bizitzera doaz. Bizilekuan bizi diren zaharrak oso gutxi dira, eskaintza mugatua baita, familiak egoitza horietaz fidagaitzen direlako eta familiek paper garrantzitsu bat jokatzeko baitute, bakarrik geratzen diren eta laguntza behar duten zaharren zaintzan.

Inkesta batzuek agerian uzten dute bizileku tokien beharrak, (125 000) daudenak (100 000) ia bikoizten dituztela. 1989ean, CISek egindako ikerketa baten arabera, 75 urtetik gorako zaharren %10ak bizileku batean bizi nahi du eta jarrera baikorrena emakumeek, zahar gazteek, hiri handietako biztanleek eta ikasketa maila ahulena dutenek erakusten dute. Era berean, bizilekuetan bizi den zaharren perfil soziologikoa honakoa da : emakumea (%56), 75 eta 79 urte artekoa (%28,5), hiri handietakoa (%65), ikasketa maila apalekoa (%90). Nahiz eta familia eduki, erabakia bere kabu hartu dute, ez bakarrik egoteko eta arazo ekonomikoengatik.

Gisa guziz, sektore pribatuak hazkunde nabarmena ezagutu du zaharrentzako egoitza frango sortu baitira eta urrengo urteetan joera horrek jarraitu beharko luke, bereziki kostaldeak non eguraldia aproposagoa den.

Ezintasun fisiko bat jasaten duten pertsonen kasuan, etxebizitzaren barruan eta kanpoan, hesi arkitektonikoak kentzeko neurriak hartu dira. Esaterako, egoitza publiko ala etxebizitza pribatuetara irixteko hobekuntzak baita ere etxebizitzaren apailapenak, modu integratuan jorratuak dira Europar politiken barruan. Ezinduentzako eta zaharrentzako etxebizitza politikek puntu hamankomun asko daukate, gizarte, hirigintza eta arkitektura politikean hainbat jardura baitaude. Arazo bereziak dauzkaten sektore horien bizileku zein funtzionalitate beharrei arreta ematen ahalegintzen dira. "Ezintasunak dauzkaten pertsonen eskaintzen zaien arreta, normalizazio, aukeren berdintasun eta bizi sozialean parte-hartze osoaren printzipioen gainean oinarritu behar da. Horrek esan nahi du, bai ohizko ingurugiroaren arretan, arreta sozialeko uberka unibertsalen bidez, bai mota guztietako hesiak kanporatzea errazten duten diskriminazio baikorrerako neurrien onarpenean, bai ezintasunak dituzten pertsonen, bizi pertsonal eta sozial ahalik eta autonomoena edukitzeko daukaten benetako eskubidea ezagutzean datzala"<sup>11</sup>.

### ***Etxebizitza eta gazteak***

Azken urteetan, behartsutasuna eta bazterketa soziala areagotu da zailtasunak baitauzkate lan eta etxebizitzak aurkitzeko, batez ere eskola goiz utzi dutelarik eta ez daukatelarik inungo titulurik. Gazteek etxebizitza bat eduki dezaten, ezinbestekoa da merkatuari toki guztia ez uztea zeren, etxebizitza, onarritako eragile sozializatzaile bat izateaz gain, lehen mailako gizarteratze prozesu bat da eta heldutasunera iristea baimentzen du. Etxebizitzaren prezioek, lan merkatuan sartzeko adinaren atzerapenak eta alokairuzko ala eroritako etxebizitza bat lortzeko zailtasunek

---

<sup>11</sup> Martinez Roman, M.A., 1996, or.174-175.

eragin ezberdinak dauzkate gazteengan : gurasoen etxetik joateko adina atzeratzen du, belaunaldien arteko harremanak hobetu direla ikusirik, ala bikote gazteak hirien inguruetara urruntzen ditu etxebizitzaren prezioa apalagoa baita edo kalitate zein erosotasunik gabeko eta zaharrak diren etxebizitzak alokatzera bortxatzen ditu.

Gazteen aldeko etxebizitza politikak administrazioaren eta unibertsitateen laguntzak jasotzen dituzte, nahiz eta politika horien gabeziek gazte mugimendu bat sortu eta ondoren elikatu duten, "okupen" mobilizazioa adibide dela. Gisa guziz, gazteek etxebizitza bat aurkitzeko aurkitzen dituzten zailtasunen aurrean, merkatuak gizarte zerbitzuak baino erantzun argiago bat eman diete, lehentasuna, behatasunari, bazterketari eta drgomenpekotasunari ematen baitzaio, gazteen problematika propioa alde batera utziz.

Beste talde sozial batzuentzako lez, gainontzeko gizarte politikak ondorioak dauzkate etxebizitzaren politikikarengan zeren gazte batek lan bat edukiko duen neurrian, diru-sarrerak ukango ditu eta askatasun ekonomikoa lortuko du. Alderantziz, gazteen aldeko gizarte politika batzuen helburu nagusia, prezio ahuleko etxebizitzaren beharrari erantzun bat ematea da.

### ***Etxebizitza eta emakumeak***

Generoa behartsutasunari eta bazterketari lotua dagoen faktore bat da zeren, nahiz eta gizon eta emakumeen arteko ezberdintatunak murriztu, emakumeek, langabezi eta prekaritate tasa goragoak ezagutzeaz gain, etxeko lanak egiten dituzte eta haurretaz, zaharretaz zein gaixoetaz arduratzen dira. Hori dela eta, gizarte politika askok eragin zuzena dute emakumeen bizian. Esaterako, zaharrak, gaixoak ala ezinduek beraien kargu dituztenek, zerga pizgarriak dauzkate eta beste legebiltzar laguntza batzuk emakumearen papera indartzen dute, familiaren barne batasunerako osagai gisa. Beste laguntza batzuen helburua emakumeak lan merkatuan mantentzea da, beraien independentzia ekonomiko eta soziala bermatuz. Beste neurri batzuek tratu txarrak ala eraso sexualak jasan dituzten emakumeei arrera egoitzak proposatzen dizkiete baita atxikimendu, fisiko eta tekniko laguntzak.

Zenbait ikerketek agerian uzten dute generoek, eguneroko bizian, eremuaren erabilera ezberdina egiten dutela, eremu publikoak ala pribatuak izan daitezela. Izan ere, emakumeek, gizarte eta osasun zerbitzuetaz, eskoletaz ala kirolguneetaz baita ere kultura zerbitzuetaz erabilera propioak egiten dituzte.

Etxebizitzan berezitu gabeko gizarte politika askok, administrazio eta egitarauen arteko batasunaren bidez, emakumearen estatusa hobetzea lortu dute.

Emakumeen behartsutasunaren egoera, emakumeak etxe bakoitzean daukan egoerari lotua dago. Batetik, maiz emakumeak betetzen duen pertsona bakarreko etxean, soilik alarguntasun pentsioari esker ala pentsio ez kontributiboan laguntzari esker bizi dira. Horiekin batera, azken urteetan asko hazi diren guraso bakarreko etxeak daude, maiz emakumeaz eta bere haurretaz osatuak. Ezkontza banatzean eta prekaritatearen gorakadek, emakume asko zaurigarritasun

egoera batean utzi dituzte, gizarte politiken premia edukiz. Guraso bakarreko etxeen egoera oso ezberdina izan arren, haurrekin bizi diren alargun, dibortziatu eta banatutako emakume frangok gizarte zerbitzuen esku-hartzea eskatzen dute.

Familiak balorapen maila gorena jasotzen du herritarren artean, emakumearen papera etxearen eta familia muinaren batasunean azpimarragarria delarik. Iglesias de Ussel-ek dion modura, “gizarte politikak gabeziak ukan arren, Gai Sozialetako benetako Ministeritza emakumea da. (...) Familiak laguntza ematen du gaixotasun egoeran, umeen heziketan, zaharren zaintzan, langabezi luzean baita gaixotasun eta baztezketa egoeretan ere”<sup>12</sup>.

### ***Etxe gabeko pertsonak eta etorkinak***

Etixerik gabe dauden talde anitzen artean, etorkinek, garrantzitsuenetariko bat osatzen dute, nahiz eta horien artean ere egoera ezberdinak izan. Batzuk errefuxiatu politikoak diren bitartean, besteak arrazoi ekonomikoengatik Europara etorri dira, afrikarren eta hego-amerikarren kasuan lez. Aitzitik, etorkinek zailtasun nabarmenak dituzte alokairuzko etxebizitza duinak lortzeko eta, zer esan, etxebizitza bat erosteko. Izan ere, jabeen arrazakeria eta xenofobiaz gain, mugikortasun handia ezagutzen dute lanaren bila herri batetik bestera baitoaz, dirua aurrezten dute beraien familiei bidaltzeko eta gaizki ordaindutako lanpostuak betetzen dituzte.

Egoera horrek, etorkinak transeuntismora zigortzen ditu. Historian zehar, transeuntea gizabanako bat da, ez dauka lotura sakonik taldearekin, ez dago lurralde eta etxe batzuei atxikia, jakinik lurralde bati lotua izatea ezinbestekoa dela norberaren nortasuna eraikitzeko. Halbwechs-ek dion modura, “taldeko kideek, lur bat, eskualde bat, lurralde bat okupatzen dute. Maila batean, beraien taldeako zati bat da. (...) Lurrak beti lehen tokia betetzen du”<sup>13</sup>.

Etixerik gabeko pertsonen norabidetutako etxebizitza politikak, konplexuak dira zeren etxerik ez daukate ala oso baldintza txarretan bizi dira. Bazterketa sozialari oso lotua dago eta gaitz zein gaixotasun fisiko larriak pairatzen dituzten taldeei lotuak daude. Biztanleri hori anitza da eta denboran zehar aldatu da zeren 1960. hamarkadan ohizko behartsuen aurrean bageunden, arloteak eta eskaleak baitziren, gizarte tradizional eta azpi-egituratu batean, 1980. hamarkadatik landa, behartsutasun berri baten aurrean aurkituko gara.

Behartsutasun egoera larrienak jasaten dituztenak maiz etorkinak direnez, gutxiengo etnikoei zuzendutako gizarte politikak eragin dituzte. Etorkinen arrera neurriek eta errefuxiatuen arrera egoitzek administrazio publikoen laguntzak jasotzen dituzte baita elkarte bolondresenak ere. Arrera zerbitzuez eta etorkinen arrera sareez gain, erakunde horiek egoitzak berezituak dauzkate arreta oso bat emateko eta erabateko gizarteratzea errazteko. Jarduera

---

<sup>12</sup> Iglesias de Ussel, 1996, or 46.

<sup>13</sup> Halbwechs, 1950, or.39.

horietan, sindikatuen papera oraindik mugatua da, nahiz eta herri batzuetan garrantzitsuagoa izan.

Espainiaren garapenaren garain, 1960. hamarkadan alegia, gizarte zerbitzuen garapen eta indartze ez nahikoak transeuntismoa fagoretu du, zeren talde hau ez da ohartaraztearen, barneratzearen eta sustapen sozialaren ikuspegitik hartua, baizik eta bizitzarako laguntza eta udaletxeetako laguntza sistemetatik. 1980. hamarkadatik landa, etxebizitzarik gabeko pertsonen artean, mutazio bat suertatu da zeren, ohizko behartsuak ez izatetik, talde anitzago bat izatera igaro da, egoera sozial ezberdinetatik etorriz : arazo psikologiko larriak dituztenetik, langabetuetara, etorkinetatik igaroz, zorpetze arrazoiengatik beraien etxeetatik bota dituzten familiak ahaztu gabe.

Geroz eta gazte gehiago etxerik gabe gelditzen dira, transeuntismoara zigortuak izanez. Europako transeunteen %70a 40 urtetik berako gazteek osatzen dute eta, Espainian, 30 urtetik berako transeunteen kopurua %19tik %32ra igaro da 1984 eta 1991aren artean. Egoera horren arrazoiak, familia arazoak, deserrotzea, langabezia, heziketa eza, osasun txarra eta babes eskasa dira.

Etxerik gabeko pertsonen aldeko gizarte politikak konplexuak dira, une baten pertsona horiek etxe bat eduki baitute. Batzuek aspaldidanik utzi badute, beste batzuk duela gutxi kalean bizi dira. Orohar, oso talde konplexu bat da eta ezin daiteke etxebizitza gabeziari mugatu, oinarritzko baliabideak ez baitauzka : etxebizitza, elikadura, lana, tituluak, harreman sozialak, garbitasuna eta oreka psikologikoa.

Etxerik gabeko pertsonen ematen zaien arretarako egitarauak, teknikoki konplexuak izateaz gain, egoeren eta taldeen aniztasuna kontutan hartu behar dute. Gizarte politika gehienek lehentasuna oinarritzko beharren hasetzeari ematen diote : osasuna, elikadura, etabar. Bigarren mailako laguntzak, transeunteen informazioa norabidetuak daude eta hirugarren mailakoek behar bezalako bizimodu batean sartu nahi dituzte. Orohar, helburu nagusia, biztanleriaren informazio eta kontzientzia maila handitzea da baita ere arreta emateko baliabideak hemendatzea. Neurriak mota askotakoak dira : telefonozko informazio zerbitzuak, larrialdi sozialeko batasun mugikorak, arreta guneak, jantoki sozialak, bainu publikoak, etxebizitza alternatiboak, gizarteratzean berezitutako egitarau bereziak, erreabilitazio psikosozialerako tallerrak, buru gaixoen arreta egitarauak.

### ***Etxebizitzarako Plan Autonomikoak***

Autonomi Erkidego bakoitzak Etxebizitza Planak osatzen eta gauzatzen ditu, Eusko Jaurlaritzak martxan jarri dituen Etxebizitza Bideratzako Planen moduan.

*Etxebizitza Bideratzako Plana (2002-2005)*

Lehenik eta behin, Planak testuingurua zehazten du, datu sozioekonomiko eta soziodemografikoak emanez. Bolada horretan Euskal Autonomi Erkidegoak hazkunde ekonomiko nabarmena ezagutu du, nahiz eta beherakada bat egon : %5,2a 1999 eta 2000n eta %3a 2001ean. Une berean, alegia 2000 eta 2010. urteen artean, EAEk 30 000 biztanle galtzeaz gain, zahartze prozesu bat ezagutuko du, helduen zatia %62,8koa eta adinekoena %20,7koa izango baitira, nahiz eta etorkinen etorrerak biztanleriaren galera 10 000 pertsonara mugatu.

Etxebizitzaren eskaintzari dagokionez, 1996-2001 aldian, babespeko 18 700 etxebizitza eraikitzen hasi dira, epe horretako azken bi urteetan sustapen abiadura biziagoa izan dela jakinik. Hasitako etxebizitzaren %80a babes ofizialeko etxebizitzek osatzen dute eta %20a etxebizitza sozialek eta, lehenaren hazkunde nabarmena bada, bigarrenarena gelditzen ari da. Etxebizitza berrien kasuan, 2000-2001 aldian, eskaintako etxebizitza kopurua murriztu egin da, batetik, salbenta abiadura txikiagoa delako eta, bestetik, sustatzaileek abian jarritako egitasmo kopurua urriagoa delako.

Egoera horren ondorioz, etxebizitza premia dago, beharra 109 000koa delarik eta urrengo lau urteetan 86 000 pertsonak etxe bat eskatuko dutela kontuan izanik. Etxebide (Etxebizitzaren Euskal Zerbitzuak) eskaintako datuen arabera, 2002ko irailean, 75 000 pertsonak izena eman dute babespeko etxebizitzaren eskatzaile gisa. Etxebizitza horien premia handiena dutenak familia gazteak eta guraso bakarreko familiak dira. Orohar, eskatzailearen perfila honakoa da : familia buruak 43 urte ditu, 3,2 pertsoneko familia dauka eta kontratu finkoko lana du, nahiz eta kontratu mugagabeak dituztenen eta langabezian daudenen kopurua batez-bestekoa baino goragoa izan.

Planaren xedea herritarrek eta bereziki kolektibo kaltetuenek etxebizitza bat edukitzeko daukaten beharra bermatzea, beti ere izaera aldakorra kontutan izanik eta eskura dauden baliabideak hoberenduz. Zehazkiagoa, Planaren printzipioak honakoak dira : 1) beharrezkotza da epe laburrean erantzun egokia emango duen etxebizitza-politika irmoa burutzea eta politika horietan erakunde publiko zein pribatuek baita gizarteak ere bat egitea, 2) premiazkoa da herritarrek etxebizitza eskuratzeko aukera izatea, 3) zuzenean babespeko etxebizitza berriaren esleipedun ez diren pertsonen etxebizitza erosteko zuzeneko dirulaguntzak ematea, eta 4) pertsona zehatzen premiei banakako erantzuna ematea.

Planaren ardatzak hauexek dira :

- babespeko etxebizitzaren eskaintza gehitzea,
- alokairuzko etxebizitza sustatuko duten politikak indartzea,
- hutsik dauden etxebizitzak berreskuratzea eta balioz hornitzea,
- hiri-berriztatze eta hiri-berreraikuntzarako esku-hartze irmoa edukitzea,
- kolektibo ukituenei tratamendu berezia eskaintzea,
- herritarrei zuzendutako arreta eta zerbitzuen kalitatea hobetzea,
- irizurrak kontrolatzea,
- eraikuntzaren kalitatea eta jarraikortasuna bermatzea,

- etxebizitzaren gaineko zergen eragina mugatzea.

### *Etxebizitza Bideratzako Plana (2006-2009)*

Etxebizitza Bideratzeko Planak jarraikortasuna eduki du 2006-2009 epean. Hor ere, datu sozioekonomiko eta soziodemografikoak zehazten ditu. 2005ean, EAEko hazkunde ekonomikoa %3,7koa izan da, azken urteetako gorena. Eraikuntzaren sektoreak %6ko hazkundea ezagutu du, besteak beste irtereztasak apalak izan direlako, nahiz eta 2005eko azken hilabeteetan igoerak izan, Euriborra, 2006ko apirilean, %3,4era iritsi baita.

Datu soziodemografikoei dagokienez, EAEko biztanle kopuruaren hazkundea urria izan da azken urteetan, autonomi erkidegoan 2 123 800 pertsona bizi baitira, hau da, 2000n baino 25 000 lagun gehiago. Arrazoa, etorkinen biderkatzea da, garai horretan beraien kopurua hirukoiztu baita. Eustaten aurreikuspenen arabera, biztanleriak gora egiten jarraituko du 2015era arte eta etorkinen etorrera izango da hazkunde horren erantzule nagusia. Gauzak horrela, aurreikuspen demografikoei bi erronka planteatzen dituzte : gazteen etxebizitza eskaera txikiagoa eta etorkinen etxebizitza premia handiagoa.

Egoera horren aurrean, 2002-2005 epean, 20 730 etxebizitza babestu eraikitzen hasi dira, hau da, aurreko lau urteetan baino 7 130 etxebizitza gehiago. Bestalde, etxebizitza askeak zerbait murriztu dira eta horien prezioa Espainia osoan baino gutxiago igo da, batez ere habiapunduko prezioak oso gora direlako. Ildo beretik, EAEn prezio murriztuko etxebizitza babestu ugari itzateak, prezio oso arrazoizkoak dituen merkatu zatitu bat sortzea ahalbidetu du eta beherantzako hertsadura eragin du etxebizitza askeen prezioan.

Alokairuko etxebizitza babestuaren arloan, horien eraikuntzaren gorakadari esker, eskaintako etxebizitzaren erdia baino gehiago babestutakoek osatzen dute. Izan ere, 2002-2005 boladan, 4125 etxebizitza izan dira, 1998-2001 epean 1560 besterik ez daudelarik.

Etxebizitza horiei, erabiliak eta hutsak gehitu behar zaizkie. Etxebizitza erabiliek bi ezaugarri dituzte : salbentako etxebizitza-eskaintzaren nagusitasuna eta alokairuan erabilitako etxebizitza-eskaintzaren urritasuna. Etxebizitza hutsen kasuan, Bizigune Egitaraua habiarazi izanak, etxebizitza horien kopurua nabarmen bat alokairurako etxebizitza erabilien eskaintzara norabidetu du. 2005ean guztira, 54 500 etxebizitza hutsik daude.

Prezioei dagokionez, etxebizitza berrien metro karratuaren prezioa 3369 €koa da, erabiliarena 3432 €koda delarik. Alokairuaren kasuan, eskaintzaren urritasuna dela eta, prezioek gorantz egin dute, batez bestekoa 807 €takoa izanik. Soilik etxebizitza askeen %10ak ez du 600 € baino beheragoko errentarik.

Egoera honen aurrean, Eusko Legebiltzarraren Osoko Bilkurak, Lurzoruari eta hirigintzari buruzko legea onartu du 2006ko ekainaren 30ean ; bere helburu orokorra hirigintzaren eginkizun publikoa berreskuratzea delarik, batik bat udal ekimenaren bidez. Lege horren premia are eta handiagoa da etxebizitzaren parkea ikusi eta. 2002-2005 aldian, birgaintzerako 5332

mailegu onartu dira guztira, emandako diru-laguntza kopuru osoa 42,3 milloi €takoia izanik, hau da, hazkunde nabarmena aurreko planarekin alderatuta.

2002ko ekitaldian, Etxebizitza Sailak lehen aldiz eremu hondatuei zuzendutako hiri-berrikuntzako egitarau bat plazaratu du. Hainbat urterako iraupena daukan egitarau honek, 23,4 milloi €ko diru-laguntzak onartu ditu ondare hiritu eta eraikia bigaitzeko Bigaitze Integratuko Eremuetan edo Bizi Eremu Hondatuetan, 2005ean, deialdia errepikatu delarik.

Etxebizitzen premia larria da zeren 2006ko apirilean, 82 587 agiri jaso dira Etxebizitza Euskal Zerbitzuan. Eskalarien perfila honakoa da : batez ere 35 urtetik beherako gazteak biltzen ditu (%66,2a) eta erdiak baino gehiagok (%53,3ak) 15 100 €tik beharako diru-sarrerak ditu urtean. Zati handienak erostea nahigo du alokatzea baino (%75,5 eta %59,2), nahiz eta espedienteen zati handi batek bi erregimen motak batu (%35a). 2005eko Etxebizitza Premiei eta Etxebizitza Eskariari buruzko Oinarritzko Inkestaren arabera, 87 100 gaztek etxebizitza eskuratzeko premia planteatzen dute, hauen adinaren batez-besteko 28 urtekoa delarik. Eta %54ak lan kontratu finkoa badauka, %38ak aldi baterakoa dauka.

2006-2009 epeko Plana osatu aurretik, aurreko Planaren ebaluaketa egin da. Balantzea orohar baikortzat jotzen dute, hainbat ekimen abian jarri baitira, EAE, babes ofizialeko etxebizitzaren arloan, aintzindarietariko bat izanik. Etxebizitza bideratzeko Planari esker, etxebizitza babestuaren eskaintzak gorakada handia ezagutu du eta, aldi berean, etxebizitzen alokairu babestua sustatzeko neurriak hartu dira. Era berean, iruzurra saihesteko eta etxebizitza babesturako parkearen erabilera soziala sustatzeko ekimenak hartu dira. Era berean, udalekin izenpetutako hitzarmen ugariak aipatzekoak dira, 60 lurzoru hitzarmen izenpetu baitira 33 udaletan. 7641 etxebizitza eraikitzeke eta lurzoruko edota urbanizazioko zazpi laguntza-hitzarmen sinatu dira 904 etxebizitza eraikitzeke.

Kopuruei dagokionez, 1996-2000ko Planaren helburuak zein eginkizunak gainditu dira zeren, 20 731 etxebizitza babestuekin, aurreikuspenak %28an gainditu dira. Jaurlaritzak eraikitako etxebizitzen kopuruak (2788), finkatutako helburua %40ez gainditu du. Sustatutako etxebizitza motaren kasuan, 5250 etxebizitza sozial eraikitzen hastea aurreikusita badago, soilik 3150 eraiki dira, hau da finkatutako helburuaren %60a. Halaber, 1500 etxebizitza babestu eraikitzeke lurra eskuratu da, nahiz eta Planean aurreikusitakora ez iritsi. Horregatik, udalekiko lankidetzak indartzea komeni da, epe ertain eta luzean lorzoru poltsak lortzeko. Eta etxebizitza aske erabilia erosteko laguntzak ere haztu dira, batetik, hirigarritasuna hobetzeko laguntza egitaraua eta, bestetik, eremu hondatuak hobetzeko egitasmoa.

Hortik habiatuta, Eusko Jaurlaritza Plan berria osatzen hasi da helburu nagusi batetik, alegia, herritarren etxebizitza premia osoei adi egotea, batez ere premia larria duten pertsonena, behar egoera ezberdinei egokitutako neurrien bitartez eta etxebizitzaren alorrean erantzunkizuna duten eragile guztien parte-hartzearekin. Planaren nahia, babestutako etxebizitza gehiago eskaintzea da, etxebizitza horien eginkizun soziala etengabe bermatzeko. Beste helburu batzuk

ere dauzka : babestutako etxebizitzak errentan jartzeko politikak osatzea, hiriak birgaitzea eta biziberritzea, etxebizitza babestuen arloan iruzurraren aurkako borroka indartzea, etabar.

2006-2009ko Etxebizitza Bideratzeko Planak hamaika ardatz estrategiko dauzka :

- etxebizitza babestua zabaltzeko ahalegin handia egitea, kopuruei eta tipologiei dagokionez,
- babestutako etxebizitza berrien sustapenean errenta lehentasuna bermatzea,
- babestutako etxebizitzak sustatzen dituzten eragile guztien arteko erantzunkidetasuna eta lankidetzaren bultzatzea,
- eraikuntzan, kalitatea, iraunkortasuna, segurtasuna eta berrikuntza bermatzea,
- hiriak birgaitzea eta biziberritzea,
- etxebizitza hutsak, babestutako errentan jartzea,
- Etxebideko erabiltzaileei kalitatezko arreta eskaintzea,
- babestutako etxebizitzaren eginkizun soziala bermatzea,
- behar berezia duten kolektiboak bereziki tratatzea,
- Hiritarrek parte-hartuaraztea erabakiak hartzerakoan,
- etxebizitzarekin loturiko beste administrazio batzuen eskumenak bultzatzea.

## **8. ATALA**

### **GIZARTE POLITIKA ETA GIZARTE LANGINTZA**

Gizarte politikak eta gizarte langintzak hainbat alor empiriko eta teoriko partekatzen dituzte. Profesional gehienek eguneroko lana, gizarte zerbitzu berezi ala orokorren barruan, gizarte politika gauzatzea da. Halaber, gizarte langintza geroz eta presenteagoa da testuinguru eta behar sozialei buruzko ikerketetan, gizarte politika erangikorren definizioa, garapena eta gauzapena laguntzeko. Hala ere, gizarte politika eta gizarte langintzaren arteko uztartze teorikoa ez da hain argia.

#### ***Gizarte politika, Ongizatezko Estadia eta gizarte langintza***

Gizarte politika eta gizarte langintzaren arteko harremanak, behar sozialei erantzuteko nahietik, ongizate sozialaren ikuspegira doaz, herritarren laguntza zehatzeraino. Erreforma administratiboetatik, erakunde berrietatik eta esku-hartze sozialaren metodologiaren bilakaeratik datozen eskaera eta egokipenetatik datoz. Era berean, beraien helburuei eta baliabideei dagokionez, gizarte politikak eta gizarte langintzak antzeko arazoei aurre egin behar diete.



### *Gizarte politika, gizarte langintza eta behar sozialak*

Bai gizarte politikaren, bai gizarte langintzaren helburu hamankomuna, pertsonen, taldeen eta komunitateen ahalik eta ongizate handiena lortzea da, beraien behar sozialak (funtsezkoak batez ere) ahal den neurrian hasetuz. Gizarte politikak ardatz orokorrak eta ekintza egitarauak zehazten dituen bitartean, gizarte langintzak gailu eta baliabide horiek erabiltzen ditu eskaera sozialei erantzuteko eta, bide batez, eskubide sozialak errespetarazteko. Gizabankoak bere ingurugiroarekin dituen hartu-emanetan kokatzen da eta oinarrizkoak bezela ikusiak diren beharrak hasetzen saiatzen da, baliabide eta zerbitzuei irixteko aukera eskainiz. Zentzu horretan, gizarte politikaren gauzapean arrunt batera ez mugatzeaz gain, gizarte langintzak politika horren definizioan, planteamenduan eta bilakaeran parte-hartzen du.

Gizarte langintza, ikasgai eta lanbide gisa, giza eta sozial baliabide eta arazoetan erdiratzen da, ideia orokorretan galdu gabe, eta ongizatearen osagai objetibo bezain subjektiboetan erdiratuz. Beraz, gizarte politika eta gizarte langintzaren arteko lehen puntu hamankomuna, beharren ingurukoa da. Beharren teoria eta ikuspegi ezberdinek, gizarte politikaren osagai eztabaidatsua osatzen dute eta gizarte langintzaren esku-hartzea armonizatzeko zailtasuna agerian uzten dute. Beharrei buruzko sailkatze ezberdinek eta beraien arteko larritasun handiagoak ala gutxiagoak, gizarte politikaren alderdi berbanatzailean eta ordainekoan ekiten dute. Gizarte politikak finkatzen dituen ardatzak gauzatzereko orduan, giza eta ekonomia baliabideak ahalik eta modu erangikorrenean erabiliko dira arau moral eta etikoak errespetatuz.

Behar sozialak historikoki eraikiak direnez, sozialki jerarkizatuak izanik, ezin daitezkeenez nahikari ala itxaropen arruntetara mugatu eta gune konplexuetan modu kontraesangarrian kokatzen direnez, beraien esanahia zein bilakaera testuingu politiko eta instituzionalari lotuak daude. Behar batek balorapen eta ikuspegi ezberdinak sortu ditzakenez, eztabaida pizten da batzuentzat nahikoa delako eta besteentzako ez delako. Izan ere, beharraren eta ongizatearen zentzu subjektibo bat dago eta bitarteko aldagai batzuek egoera ezberdina bilakatzen dute. Pertsona batek bizi izan dituen egoera sozial, ekonomiko, familiar ala profesionalek eragin dezakete. Gizarte politikak ikusi ezin duen alderdi hori gizarte langintzan jarduten duten profesionalek senti eta trata dezakete beraien eguneko lanean. Beraz, norabide orokorrak zehazten eta tresna egokiak proposatzen dituen gizarte politikak, irakasgai zein profesionalak behar ditu neurri horiek gauzatzeko eta egoera nahiz pertsona bakoitzari egokitzeko, behar sozialen alderdi ezberdinak kontutan hartuz.

### *Gizarte politika, gizarte langintza eta eskubide sozialak*

Ongizatezko Estaduetan, gizarte politika oinarrizko bi egituren gainean finkatu da : gizarte demokratikoetako herritarren eskubideen ezagutza eta Estaduaren esku-hartzea merkatuaren eragin ezkorrak zuzentzeko. Gizarte langintzarentzako antzekoa esan daiteke zeren Ongizatezko Estaduaren garapenarekin batera instituzionalizatu da, nahiz eta, zenbait kasutan, eskubide

sozialen ezagupena aurreratu duen. Hori dela eta, gizarte langintzak eskubide sozialen definizioan eta osaketan parte hartu du. Baina, eskubide horien aurrerapenak hainbat arazoei aurre egin behar die. Maiz, eskubideak hiru multzotan banatzen dira : 1) zibilak eta politikoak, 2) sozio-ekonomikoak eta 3) bizi kalitateari loturikoak.

Eskubideen itxuratzea eta indartzea hiru une nagusitan gauzatu daitekeen prozesu luze bezain neketsu baten emaitza da : zuzenbide baikorrean sartzeari, eskubide horiek gizabanako guztiei hedatzea eta nazioarteratzea Estatuak errespetatzera bortxatuz. Bestela esanda, eskubide sozialak sortzen dira giza arazo garrantzitsuei erantzuteko. Hori dela eta, eskubide sozialen baldintzetan sartzen da horiek ezagutzea eta sailkatzea. Behin legearen itxura harturta, berme juridikoak eskaintzen dituzte gauzatu daitezen. Izan ere, gerta daiteke eskubide sozial eta zibilen artean aldeak izatea, gizarte mugimendu batzuek salatu duten bezela.

Gaur egun, gizarte langintzaren eginkizuna desegokitasun sozialak gainditzea da baita ere eskubide sozial orokorren eta beraien gauzapearen artean egon daitekeen tartea ahal bezain bat murriztea. Prozesu honetan, gizarte langintzak ingurugiro sozialean eta gizakiak dauzkan harremanetan ekin nahi duen ekintza konziente, antolatuta eta zuzendu bat da, beti ere egoera hobetzeko asmoz. Bai gizarte politika, bai gizarte langintza helburu horretatik hurbiltzen dira ongizate soziala bilatzen duen gizarte bateko kideak baitira. Hori horrela izango da gizabanako bakoitza besteen ongizateaz arduratzen denean, herritarrez osaturiko gizarte batu bat sortuz.

### *Arazoak eta beraien ondorioak*

Eskubide sozial eta politikoak garatzen joan diren neurrian, gizarte politikan eta gizarte langintzan eragina daukaten zenbait arazo sortu dira. Adibidez, behar baten izaera eta bere hasetzearen beharra ezagutzea suposatzen du. Halaber, behar nagusiak hasetzeko zein da maila baliagarria bezain egokia ? edo, bestela esanda, ontzat hartzen badugu behar baten hasetzea beti testuinguru sozial eta kultural zehatz batean kokatzen dela, zein da gutxiengo hoberena ? Eta beharren hasetzea ongizatearekin alderatzen bada, oinarritzko ongizate materiala nola ikusten eta neurtzen da ? Agian lehen arazoa konpontzen da : 1) oinarritzko beharrak erreferente enpiriko batetik ikusten badira, 2) partekatzen badira eta denek ulertzen badituzte eta 3) eginkizun moralak sortzen badira, gizarte politikaren garapena eta zabalpena ahalbidetuz.

Lehen arazoaren konponketa, Ongizatezko Estatuaren ikuspegitik ikusi daiteke : oinarritzko eskubideen sisteman, askatasun klasikoez gain, eskubide sozial, ekonomiko eta kulturalak sartzeari suposatzen du. Bigarren arazoa konpontzea zailagoa da, oinarritzkoak diren eta ez diren beharren arteko muga denboran zehar eta gizarte batetik bestera aldakorra baita, behar horien zerrenda egonkor bat osatzea ezinezkoa bilakatuz. Aitzitik, eskubide sozialek, gizarte politikak

eta gizarte langintzak kontutan izan beharko dituzten baldintzak ezagutzea laguntzen du : oinarrizko behar sozialak modu kritikoa aurkezten dira, behar sozialak unibertsalak dira eta behar horiek pertsonalak dira.

1. *Gizarte politikan.* Behar sozialak ez direlarik hasetzen, bizi sozialean parte hartzea eta bizia bera kolokan jarriak dira. Hori dela eta, gizarte zerbitzuen eginkizun morala pertsona horiek laguntzea da, eskubide sozialak betez eta eginbeharrak betetzea eskatuz : eragile administratibo eta sozialen bustitzea eskatzen du, inplikazio objektibo bezain subjektiboak dauzkan harreman interpersonal sistema batetik igarotzen da eta herritarrak konprometitzen diren neurrian garatzen da. Kokaleku horretan, gizarte politikak modu egokia aurkitu behar du, eskubide sozialen babesetik eta indartzetik habiatuz, behar horiek hasetzeko, jakinik, horrek, besteak beste, baliabideen lekuzaldatzea, jarduera pribatuen erregulazioa eta zerbitzu aproposak eskatzen dituela. Eskubide sozialen errespetua Estatuaren eta eragile sozialen ardura denez, ez dira beti eta denak gauzaten. Izan ere, Estatu bakoitzak, egokiak iduritzen zaizkion arauak planteatzen eta garatzen ditu Ongizatezko Estatuaren bidez zehazten diren behar sozialei erantzuteko.

2. *Gizarte langintzan.* Gizarte langintzak ere behar sozialen hasetze eskaerari erantzuten dio eskubideak gauzatu daitezen, hausnarketaren eta ekintzaren bitartez. Bere eginkizunak honakoak dira.

a. Behar sozialak agerian uztea zeren, ikuspuntu ezberdinetatik, bere ezagutzak gizarte langintza toki onean ezartzen dute esku-hartzea norabidetzeko eta gizarte politika zerbitzu eraginkorrean isladatzeko. Halaber, sare sozialaren aberastasuna fagoretzen duten funtsezko testuinguruen huzbiltzean esku-hartzen dute. Zentzu horretan, gizarte langintzak gizarte politikaren garapena lagundu dezake. Datuen bilketa eta trataeratik habiatuz, gizarte politikaren definizioa oinarritzen duten eragileen hautaketarako erreferentzia gisa balio dezake. Horrela, herritar-erabiltzaileak gizarte politikaren erabaki guneetatik hurbiltzen ditu eta benetako arazoei erantzun egokia ematea baimentzen du.

b. Oinarrizko behar sozialen estalgarrirako estandarrak zehaztea, beraien definizioan aurreraraziz. Horrela, gizarte langintzak, oinarrizko behar guztiei erantzuten dion gizarte politikaren definizioa fagoretzen du, menpekotasun, eskasia, ahultasun ala bazterketa egoeretatik askatzeko, kontutan eduki behar diren nondik-norakoak aukeratuz.

d. Oinarrizko beharren hasetzean, pertsonen eta taldeen arteko harremanak indartzea premiazkoa da, herritartasuna, ardura eta sustapen soziala berrindartzen dituen benetako izaera aske, sortzaile eta arduratsu baterako.

e. Eskubide horiek eskatzen duten ezagutza laguntzea, harreman horren hitzak argiki finkatzen dituen egitura moral batean oinarrituz, beti ere elkartasun komunitarioaren indartzetik.

3. *Antolaketa itxura berrietan.* Eskubideen aurrerapausoen eskakizunetatik, dauden baliabideen eraginkortasuna errazten duten antolaketa forma berriak agertzen dira. Horrela, ongizate sozialaren kudeaketa anitzak ondorioak dauzka gizarte langintzan eta gizarte politikan

zeren eragile guztien presentzia suposatzen du bazterketa soziala gainditzeko eta eskubide sozialen unibertsaltasuna bermatzeko : deszentralizazio irizpideak onartuz, parte-hartzea eta kontrola bultzatuz, jarduera erreproizitatea berreskuratuz eta errespetatuz eta eragile guztien arteko lankidetzeta eta koordinaketa sustengatuz.

Publikoa eta pribatua, indibiduala eta kolektiboa uztartuak daudenez, antolaketak itxura nahasia dauka, Estadua ez den beste eragileen papera eta garrantzia ezagutuz. Testuinguru horretan, gizarte langintzak gizabankoak laguntzen ditu baliabideak bideratzera norabidetuta dauden erakundeetara eta sortu daitezken arazoek konponketara. Horretarako, lehen eta bigarren sozializazioak berrindartzen ditu, egitura administratiboak planteatzen dituen proposamenen bitartez. Paper hori, integrazio sozialaren bidez, sare sozialaren aberastearen bidez eta baliabide instituzional, sozial eta komunitarioen koordinaketaren bitartez betetzen du.

4. *Estadu sozial eta Ongizatezko Estaduaren aurrerantzean.* Zuzenbide Estadu batean, behar sozialei erantzuteko modu eraginkorrena gizarte politikaren tresnak erabiltzea da, gizarte zerbitzuak alegia. Gizartearen inplikazioak, benetako eta geroko baliabideen zein erakundeen izaera suposatzen du, Estadu Sozialaren eta Ongizatezko Gizartearen hurbiltzea fagoretuz, ardurak zehartu behar badira ere.

Botere publikoen eginbeharretan sartzen da : baliabideak berbanatzea, ezberdintasun sozialak murriztea, gutxiengoak bermatzea eta hauskortasuna desagertaraztea. Mekanismo kontraktualek, aldiz, eskaintza eta eskaeraren arteko bizitasun handiagoa bilatzen dute eta lehenengo taldeen lana da elkartasun soziala, sare informalak, parte-hartzearen kulturaren antolaketa eta entramado soziala laguntzeko indarra bermatzea. Gaur egun, gizarte langintza, Estadu Soziala eta Ongizatezko Gizartearen arteko harremanetan sartuta dago. Praktiken garapenarekin, Ongizatezko Estaduaren gizarte politikan agerian geratzen diren zailtasunak gainditzeko ahalegintzen da.

### ***Gizarte politika, gizarte langintza eta herritargoa***

Eskubide sozial zein zibiko eta herritargo konzeptuak indartzen doaz, eskaera demokratikoak azkartzen diren neurri berean. Zentzu horretan, eskubide sozialen garapena herritargo ideiarekin heldutzearen emaitza da. Horrez gain, zuzenbide Estaduak, herritargo ardurari arreta ematea eskatzen du, sare sozialean bere adierazpena ukanez. Beraz, alde batetik, zergen bidez eta baliabideen banaketaren bitartez eginkizun administratiboaren osagarritasun baten aurrean aurkitzen gara eta, beste aldetik, antolaketa eta esku-hartze sozialaren indartzea eragiten du, biek herritargoaren elkartasuna berrindartzen dutelarik.

Harris-en arabera, herritargo osoaren konzeptua dela eta, ongizate sistema baten eginkizun moralak zerbitzu unibertsalak eskaintzea da. Horretarako, eskubide sozialak aipatzeaz gain,

premiatzko behar sozialak agerian utzi behar dira. Gizarteko kidea izateak laguntzak jasotzeko eskubidea suposatzen badu, eginbeharrak ere inplikatzeko ditu. Zentzu horretan, gizarte politiken eginkizuna herritarren sentimendu komunitarioa indartzea da, egitarauak osatuz eta gizarte zerbitzuak proposatuz. Gizarte Estatuaren unibertsaltasuna irizpide izan arren, gizarteko sektore zenbaitek ez dute zerbitzu horietaz gozatzen, gazteak, emakumeak, langabetuak ala gutxituak izan daitezela. Ekonomia, kultura ala familia arrazoiengatik ezin dute gizartean erabat integratu eta beraien herritargoa gauzatu.

Gizarte politikak eta gizarte langintzak erronka hamankomuna daukate : herritarren beharrei eskaintzen zaien arreta eta laguntzen bidez, baita ere derrigortzen zaizkien eginkizunen bitartez, herritargoa garatu gura dute. Ondorioak argiak dira bai gizarte politika eraginkorrek osatzean, asistentzialismoa eta protekzionismoa gainditzean baita ere ohartaraztearen sustapenean. Gizarte langileak paper garrantzitsu bat jokatzeko du gizarte zerbitzuen bidez betetzen diren eginkizunen betekizunean. Beraz, gizarte politikak eta gizarte langintzak, gizarte demokratikoetako Estatu sozialean, herritargoaren aurreratzea fagoretzen dute, merkatuak sortzen dituen ezberdintasunen ondorio larriak gainditzea laguntzen baitu : a) lanaren eta jabearen baloreaz gain, familiei eta gizabanakoei gutxiengo diru-sarrerak bermatzen ditu, b) gaixotasuna, zahartzaroa ala langabezia bezelako arazo sozialen aurrean, familien eta gizabanakoen segurtasun eza murrizten du, d) herritar guztiei gizarte zerbitzuen bidea irekitzen die.

### ***Gizarte langintza, gizarte politikaren gauzapean gisa***

Gizarte langintzak ekarpen nagusi bat egin du behar sozialei eman zaien erantzunean eta eragile guztiek parte hartzen duten antolaketa modueen martxan jartzean, integrazio sozial eta ongizate sozial helburuekin. Zehazkiago, gizarte langintzak gizarte politikaren garapena lagundu du agertu diren oztopoak gainditzera lagundu baitu eta esku-hartze alor berriak proposatu baititu.

*Gizarte langintza, gizarte politikaren oztopoak gainditzeko tresna lez*

Gizarte langintza eta politika egileak

Eskubide sozialen definizio ezak eta bere gauzapean suposatzen duen kostuak, kontraesanak sortzen ditu bere helburuetan. Maiz gertatzen da, baztertuak dauden pertsona eta taldeek besteak baino zailtasun gehiago ezagutzea gizarte politikataz gozatzeko. Zerbitzu horietara irixteko bidea ez bada ongi irekitzen, laguntzekiko menpekotasuna eta herritargoaren zentzu ezkorra sortzea arrixkatzen da. Arazo sozial eta ekonomikoak konpontzen ez dituen joera paternalista daukaten laguntza politikek, menpekotasuna eta bezerotasuna iraunarazten dituzte. Pertsona ez bada inplikatzeko eta geldoa bada, ez da bere integrazioa laguntzen. Era berean,

kontraesanak areagotzen dira, plangintza eta esku-hartze prozesua eskaintzan oinarritzen delarik eta behar zein eskaerak ez direlarik modu egokian kontutan hartzen.

#### Gizarte langintza zerbitzuen deszentralizazio prozesuan

Historikoki, gizarte politika eta gizarte zerbitzuak modu zentralizatuan osatu eta ondoren gauzatu dira, nahiz eta, gaur egun, Autonomi Erkidegoek horien ardura eduki. Deszentralizazio eta gaitasunen transferentzia prozesuek, kultura eta antolaketa oztopoei aurre egin behar diete, batik bat oinarritzko arretaren mailan. Oinarritzko gizarte zerbitzuetan kokatua denez, gizarte langintza deszentralizazio prozesu horren erdian dago. Bere perfil polibalenteak eta bere ibilbide profesionalak, toki aproposan kokatzen dute deszentralizazio hori errealitate bilakatu dadin. Hala ere, bere eragina mugatua da, zerbitzu ezberdinen oinarritzko laguntzen bateratzerik ez baitago. Gizarte langintzak beste arazo batzuk gizarte politikaren deszentralizazioan aurkitzen ditu, deszentralizazioa, irizpide arrazional bezain politiko-teknikoek erregulatzen baitute. Horrek antolaketa eta eraginkortasun eskaerak inplikatzeko dituzten, batez ere hertsadura-taldeen partetik.

Zeharka parte-hartze sozialaz arduratzen den gizarte langintzak, eraginkortasuna, pertsonen esku-hartzea eta erabiltzaile-harritarraren protagonismoa behar ditu, bere autonomia pertsonala eta epe ertainerako eraginkortasuna lortzeko. Praktikan, zaila suertatzen da eraginkortasunaren egokipen teknikoa eta deszentralizazioa gizakiaren parte-hartzearekin egokitzea. Irakasgai eta lanbide gisa, gizarte langintzak osagai horien arteko giltzadura hobetzeko asmoa daukaten esku-hartze moduak garatu behar ditu. Halaber, gizarte zerbitzuen instituzionalizazioaren eta indartzearen aurrerapenak, burokratizazio eskaera geroz eta handiagoekin topo egiten dute, personalizazio eta gizatasun ezera eramanez. Burokraziak eta eraginkortasun baldintzak, kasuistikaren hertsadurak, aurkeztutako eskaeren tramite azkarrak, esku-hartze prozesuaren beharrezko habiadurak tokiz aldatu ditu, mantxoago doazen eta epe ertaineko emaitzak ematen dituzten neurriak alde batera utziz.

#### Gizarte langintza, sektorekotasuna gainditzeko

Behar ezberdinei ematen zaizkien erantzunek, ez direnean pertsonan erdiratzen, sektorekotasuna eragiten dute, gizabankoak kategoriatan eta sail talde ezberdinetan sailkatuz. Hori dela eta, gizarte langintzak berezia eta anitza bereiztu behar ditu. Antolaketa sektorialaren eta oinarritzko arreta zerbitzuen koordinaketa eskasa nagusitzen dira. Hori dela eta, pertsonaren eta arazoaren ikuspegi orokorra galtzen joan da. Oinarritzko beharrak dauzkan pertsona bat, sistemaren puntu ezberdinetatik hartu daiteke, talde askotako kidea baita. Arreta gehiago eman zaio oinarritzko zerbitzuen ezberdintzeari ez eta beharrezkoak diren lotura eta antolaketa bideei. Behar, eskubide sozial eta herritargo konzeptuen bilakaerak ez datoz bat Zuzenbide Estatu

bateko pertsonen sailkatzearekin. Beraz, gizarte politika eta gizarte langintzaren eginkizunetan sartzen da berezia eta ezberdina batzea, ikuspundu orokorra galdu gabe.

Gizarte langintza, zerbitzuen bazterketa gainditzeko

Aipatutako arazoei, gizarte zerbitzuen esparru instituzionalaren zokoratzea gehitu behar zaie. Nabarmena da gizarte langintzak jarduten duen gizarte zerbitzu pertsonaletan. Zerbitzu horietan, esku-hartze soziala ongizate sozial sistemaren beste zerbitzueetan baino mendreagoa da. Zokoratze hori gainditzea konplexua da, politika ekonomikoaren zabaltasuna gizarte politikaren tokikotasunarekin alderatzen bada. Lehenak, nazioarteko eskaerei erantzuten dion bitartean, bigarrenak, nazio mailan kokatzen dira.

Bestalde, ekonomia krisian dagoenean, gizarte politikaren beharrak handitzen dira eta beharrzkoak diren baliabideak eskas dira. Gizarte langintza, antzeko arazo baten aurrean aurkitzen da zeren, irakasgaiaren ezagutzak eskakizun zabalak eta nazioarteko trukaketak suposatzen baditu, lanbide gisa, esparru zehatz bezain tokikoan kokatzen da, testuingu zehatzetan kokatzen diren arazo bereziei erantzuteko asmoz. Gizarte politikak eta gizarte zerbitzuek, orohar, behar materialei erantzuten dieten bitartean, gizarte langintzak, geroz eta gehiago, behar ez materialei ihardetsi behar die.

Halaber, gizarte langintzak beharren alde konplexua ikusten du. Esaterako, behar batean, gabezia material bat ala bizi maila ez nahiko bat ikusteaz gain, harremanetan sartzeko, autonomia edukitzeko ala norbera sustatzeko arazoak suma ditzake. Horrek gizarte langintzaren lana zailtzen du : modu operatibo berriak asmatzea, arazoaren ikuspegi orokorra edukitzea irakasgaien arteko irakurketa bat hobetsiz, ohartarazte eta irakasgaien arteko joera bat aukeratzea eta sustapenera zein parte-hartzera norabidetuta dagoen ekintza fagoretzea.

Gizarte langintza modu aproposa izan daiteke gizarte politikak proposatzen dituen bide arruntek aztertu ezin dituzten egoeren irakurketa eta aztereta egoki bat egiteko. Era berean, itxaroten diren emaitzak ez direlarik suertatzen, integrazio eta antolaketa ezak gertatzen direnean ala eguneroko bizian kode sinboliko eta praktika sozialen artean tartea nabarmentzen direlarik, tresna baliagarria izan daiteke

Gizarte langintza eta logika burokratikoa

Gizarte langintzak, Ongizate Sozialean parte-hartzen duten eragile guztien integrazioa laguntzen du, ongizatearen kultura baikorrean eraginez. Hala eta guztiz ere, burokraziak erantzunen eranginkortasuna eta lortu nahi diren helburuen lorpena zailtzen ditu. Gizarte langintzak zailtasun horiek gainditzeko balio du zeren, tokikoak eta bereziak diren laguntza prozesuei uko egin gabe, gainditzen ditu, pertsonaren beharrari lehentasuna emanez. Pertsona, bere batasunean ikusten duenez, bere gauzapean propioa, bere eskubide-eginbehar sozialak eta

bere herritar baldintza kontutan hartzen ditu, testuinguruaren berezitasuna aintzat hartuz eta esku-hartze egokia aukeratuz.

### *Gizarte langintza, gizarte politikaren bultzatzaile bezala*

Gizarte langintzak, gizarte politikarekin lotuak dauden alor batzuen garapena lagundu du, batez ere : egitarauen deszentralizazioarekin eta giltzatzearekin, protekzioanismoaren gainditzearekin eta esku-hartze bateratuarekin lotuak dauden alorrekin. Gizarte langintzaren ekarpenek modu baikorrean eragiten dute gizarte politikaren prozesuetan, irizpide konzeptual eta metodologikoen arabera amaitzen diren neurrian eta soziabilitatean zein integrazio sozialean ondorioztatzen diren mailan.

### Gizarte langintza soziabilitatearen eraikuntzan

Gizarte langintzak, konzeptu, antolaketa eta praktika ekarpenak egin ditu zeren, gizarte politikaren eginkizun administratiboetan zuzenki parte-hartzeaz gain, gizarte langintza soziabilitatearen eraikuntzan bereziki kokatzen da. Geroz eta gehiago, gizabanako bakoitzaren bizitza pertsonala, gertakizun nagusietatik aldentzen ari da, anomia egoera bat sortuz. Preseski, gizarte langintzaren eginkizuna ikustea da nola, egoera berezi batean, osagai horien arteko hurbilketa eta bateratzea gauzatzen den. Halaber, gizarte ez denez batua eta nortasun indibiduala anitza denez, geroz eta zailagoa bilakatzen da batasun bat eraikitzea, gizakiaren bat-bateko hunkimen egoeren eta eskakizun sozial nagusien artean elkarrezintasunak sortuz.

### Gizarte langintza, integrazio soziala eta ezberdintasuna uztartzeko

Integrazio soziala eta ezberdintasunaren errespetua bermatzea gizarte langintzaren erronka nagusi bat da, are eta gehiago ikustean aldakorrak diren gizarteek etorkin jarioak bizi dituztela. Ezberdintze hori, askatasun indibidual eta sozialarentzako baikorra bada, hunkimen bizitzaren zatiketa, sozializazio ezegokia edo desbiderazioaren agarapena bezelako arazoak sortu ditzake.

### Gizarte langintza mundu pertsonal eta soziala hurbiltzeko

Gizartearen antolaketan areagotzen den ezberdintze soziala, komunikazioaren bidez garatzen da zeren, gizakiek dauzkaten hartueman zuzenak baino abstrakzio eta osaketa esparru konplexuagoa eta finagoa dauka. Komunikazio horrek, soziabilitate egokia edukitzea eta bazterketa sahiestea fagoretzen duten arau eta jarrerak eskatzen dituzten prozesuetan zailtasunak



sortzen ditu, zailtasun horien konponketak mundu sozial eta pertsonalaren egokipena eskatzen duelarik. Bi alderdien armonizazioak integrazioa bermatzen duenez, ongizate sozialera eta herritarren eskubide zein eginkizunetara norabidetuta dagoen gizarte politika kezkatzen du. Prozesu honetan, gizarte langintzak, erabiltzaileak testuinguru zehatz batean bizi dituen esperientzien adierazleak ateratzen ditu. Datuen sistematizazio egokitik eta beraien interpretaziotik, gizarte politika eraginkor bat osatzera lagundu dezake.

Kasu honetan, gizarte langintza hurbiketez osatzen da. Teoriek eta errealitateek eragindako baldintza soziokulturalen interpretazio itxuretan esku-hartzen du. Egia eta egiaren ideiarekin arteko ezberdintasuna onartzen duten irakasgai eta praktiken ezaugarrietan parte-hartzen du. Era berean, bere jatorrian dauden zientzia psiko-sozialekin harreman estua mantentzen du. Hori dela eta, gizarte langintzak esperientzia handia pillatu du, harremanen, jarreraren, kognizio eta hunkimenei aldaketan bidez, taldeek eta gizabankoei eduki dituzten eraginak kontutan hartuz.

Canto-k hiru oinarriko prozesu gogoan izatea gomendatzen du : a) sozializazioak suposatzen duen indar eta kostuen arteko harremanaren ebaluaketa eta balorapena, b) bersailkapena eragiten duten errolen aldaketa, d) zatien arteko harremanen berdefinizioa. Baina, integrazioan modu baikorrean eragiteko, gizarte langintzak baliabide komunitarioen koordinaketa, eskakizunei eta erakundeen arteko harremanetan beharrezko elkarlanari arreta eskaini behar die.

### *Gizarte langintza, gizarte politikaren esku-hartze zuzena lez*

Gizarte langintzak, gizarte politika aurreraratzen du, gizakiari zentraltasuna ematen dion neurrian, eskaintzari buruz behar eta eskaeren agerpena fagoretzen duen mailan eta erantzunen kalitatea zein eraginkortasuna hobetzeko lan egiten duen neurrian.

### Gizarte langintza eta pertsonaren zentraltasuna

Ongizate soziala lortzea helburu duen gizarte politikaren puntu nagusi bat gizakiaren zentraltasunari lotua dago, bai herritar gisa, bai erabiltzaile bezala. Esku-hartze sozialaren jarrerak eta sujetuen inplikazioa eraldatzen ditu zeren, erabiltzailea eskubideak eta beharrak dituen protagonista eta parte-hartzaile bat lez ikustea eskatzen du. Horren bidez, herritarren autonomia areagotzeaz gain, dauden baliabideak sektore sozial guztiei irixtea bermatzen du. Parte-hartze eraginkorraren eta esku-hartze sozialaren logikatik, aukera autonomoak eta adierazpen, komunikazio, harremanen trebetasun sozialak garatzen dira. Halaber, herritargoa indartzen du baita arazoei aurre egiteko gaitasuna hobetzen ere zeren, erabakiak hartzerako orduan, argitasuna eta norberaren zaintza fagoretzen ditu. Kasu guztietan, baliabideei eta beharrei buruzko informazioa erabiltzen du.

## Gizarte langintza, beharren eta eskaeren aurrean

Beharrek eta eskerek lehentasuna daukate zerbitzuaren eta eskaintzaren aurrean, zerbitzuek pertsonaren eta komunitatearen beharrei erantzuten baitiote. Beharren ezaugarrien eta beste faktore zein aldagaiekin dauzkaten harremanen ezagutzak, zerbitzuaren modu egokiena erabakiko du. Planteamendu honek ondorio larriak dauzka gizarte politika eta gizarte langintzarentzako. Lehenik, harreman horiek indar gehiago dauzkate gizarte zerbitzuetan gizarte politikak deszentralizatuak diren neurrian zeren hurbiltasunak herritarren beharren ezagutza zehatzagoa baimentzen du eta, erabakitzerako orduan, pertsonen eta taldeen parte-hartze handiagoa fagoretzen du.

Hori dela eta, eraginak dauzka zerbitzuen hautaketan eta indartzean. Gizarte langintzak informazio interesgarriak eman ditzake adierazleen osaketan eta, bide batez, gizarte politika bera norabidetu dezake. Bere eguneroko lanean, behar eta eskaerekiko harreman zuzenak, eskaintzaren eraginkortasuna eta bilakaera hobetzeko aukera ematen dio eta, bide batez, gizarte politikaren hiru osagaien hurbilketa fagoretzen du : alorrezkoa, eremuzkoa eta oinarritzkoa, beti ere bizi kalitatea hobetzeko asmoz. Hurbiltze horrek, kalitate sozialaren aurrerapena ere errazten du.

Eraginkorra eta kalitatezkoa izateko, gizarte politikak eta gizarte langintzak erronka batzuei erantzun behar die :

1. *Informazioari loturiko erronkak.* Datuen gabeziak edo datu horien bilketak, irizpide argi bezain onarturik gabe, horien osaketa zailtzen du. Muga hori gainditzeko, ezinbestekoa da beharren araberrako baliabideen hautaketa eta egitarautzearen aurrerapenean eraginkorrak diren tresnen eraikuntza lortzea. Gainera, informazio argirik gabe, helburua aukeratzea eta kokatzea zaila da.
2. *Hobekuntza iraunkorraren erronkak.* Gertatzen da zerbitzuen antolaketa ez gizarte politikaren islada izatea : zurrunezia baita, erantzunen gelditasuna errepikatzaile bat erakusten baitu eta giza baliabideen balorapen eskasa agerian uzten duelako. Ezinbestekoa den malgutasunak eta hausnarketa sistemakoak, eragile sozialen inplikazioan, gertatzen denari buruzko interpretazio eta balorapenean eta esperientzietatik ateratako ezagutzan oinarritutako egitarautzak suposatzen ditu. Gizarte langintzak, zerbitzuaren kalitatean, baliabide eta behar zehatzen arteko egokipenean eta prozesu burokratikoaren arintzean lagundu dezake.
3. *Ebaluaketaren erronkak.* Behar eta eskaerei loturiko eskaintzaren, zerbitzuen, egitarauen, prozesuen eta emaitzen ebaluaketa ez da oso garatua gizarte zerbitzuen antolaketan. Gehienetan, profesional eta zerbitzu bakoitzak egiten dituen esperientziak beretzako gordetzen ditu eta ez dira zelai horren berrikuntza eta aldaketa bermatzeko erabiltzen, nahiz eta esperientzia horien trukaketek eta ebaluaketek gizarte zerbitzuen lana hobetzeko eta gizarte politikaren gauzapean egokia segurtatzeko balio izan. Prozesu

honetan, gizarte langintzaren ekarpenak oso baliogarriak izan daitezke, bereziki, praktikaren sistematizazioaren bitartez.

### ***Amaiera***

Zuzenbide Estatu batean, gizarte politikaren arrakasta herritar guztiek oinarritzko baliabideei irixteko daukaten ahalmenari lotua dago, gizarte langintza prozesu horretan sartzen delarik. Bere historian zehar, gizarte politikaren gauzapeña bermatu du, batik bat ezberdintasun sozialak larrienak diren esparruetan eta eskubide-eginkizunak ahulenak diren tokietan. Gizarte langintzak arreta berezi bat eskaintzen dio testuinguru berezien egoera mikro-sozialei, beti ere egoera zabalagoekin harremanuz. Modu berean, gizarte langintzak bere arreta pertsonen arteko harremanetan, gehiago ala gutxiago egituratuta dauden taldeen antolaketan eta mundu pertsonal eta sozialen arteko loturetan erdiratzen du. Garrantzi berezi bat ematen dio erabiltzaileen eta herritarren paper eraginkorrari, horiek baitira gizarte zerbitzuen bilakaera historiko zein instituzionalaren eragileak. Bai gizarte politikak, bai gizarte langintzak, beharrei ematen dizkieten erantzunen eraginkortasunak ebaluatzen dituzte.

## **9. ATALA**

### **GIZARTE POLITIKA ETA EKIMEN SOZIALA**

#### ***Ongizatezko Estatuaren krisia eta ekimen sozialaren garapena***

Biztanleriaren beharrak hasetzea nahi duten gizarte politikak, geroz eta gehiago botere publikoen eta elkarteen langindetza kontutan hartzen eta bultzatzen dute. Izan ere, gizarte modernoek ezagutu dituzten aldaketa politiko, sozial, ekonomiko eta kulturalak ondorioak eduki dituzte Ongizatezko Estatuaren izaeran baita ere ekimen sozialak hartzen dituzten erakunde bolondresetan. Alde batetik, Ongizatezko Estatuaren ardura nagusia biztanleriaren ongizatea eta bizi kalitatea bermatzea bada, azken urteek erakutsi dute geroz eta zailtasun gehiago dituela eginkizun hori burutzeko. Beste aldetik, unibertsaltasun eta elkartasun baloreetan oinarritutako eta parte-hartze forma ezberdinak babesten dituen kultura politiko berri baten agerpenak, ekimen sozialen garapena fagoretu du.

#### ***Ongizatezko Estatuaren krisia***

Ongizatezko Estatuak hainbat kritika jaso ditu arrazoi politiko eta enpirikoengatik. Hain zuzen ere, hasetu behar dituen beharren konplexutasun geroz eta handiagoak, bere eginkizuna

kolokan jarri du : 1) Estatu banatzaile gisa, baliabideen berbanaketa ez da behar bezala egin, errenten arteko ezberdintasunak handitzen joan diren neurrian, 2) Estatu kudeatzaile lez, politika publikoen ildoak finkatzerakoan eragile eta erabakitzaile nagusia denez, gizartetik datozen eskaerek bere gaitasunak gaintzen dituzte, 3) Estadua, zerga jasotzaile bezala, xahupen publikoa diru-sarrerak baino azkarrago dago, defizit egoera bat sortuz eta Estaduaren zerga krisia sortuz.

Beraz, Ongizatezko Estaduak geroz eta zailtasun handiagoak dauzka biztanleen eskaera geroz eta handiagoei erantzuteko. Egoera honen aurrean, Estaduak bere gaitasunak deskonzentratzen ditu baita sektore pribatuarekiko lankidetzak bilatzen ere.

### *Gizarte zibilaren indartzea*

Krisi horren aurrean, gizarte zibileko geroz eta jende gahiago, elkarte, federakuntza, fundazio edo beste motetako ONGetan sartzen da, parte-hartze zuzena hobetsiz. Lankidetzak jarreraren garapena eta bolondresgoaren sustapena agertzen dira gizarte politikaren barruan. Parte-hartze horren hazkundea mugimendu sozial berrien garapenari lotu dago zeren, unibertsaltasuna eta elkartasuna baloratzeaz gain, alderdi politiko eta sindikatuetan nagusi diren parte-hartze forma instituzionalak arbuatzen dituzte.

### *Modelo nahasia eta ongizatearen aniztasuna*

Estadua gain, enpresa pribatuek eta elkarteek, ongizatearen definizioan, kudeaketan eta ebaluaketan parte-hartzen dute, ongizatearen aniztasuna sortuz. Estaduak bere diru-laguntzak eta zerbitzuak mugatzen dituen neurrian, beste hiru sektorek gorakada bat ezagutu dute, alegia, familiak, lagunek eta bizilagunek, baita ere elkarteek, ONG-ak bertan sartzen direlarik, laguntza taldeak eta enpresak. Izan ere, Estaduaren, merkatuaren eta ekimen sozialaren ekintzak osagarriak dira eta erronka nagusia sektore horien arteko giltzapena bilatzea da behar sozialei ahalik eta modu egokienean erantzuteko.

Estaduaren eginkizuna funtsezkoa da hiru arazoengatik: 1) gizartearen interesak pertsonaren interesaren gaintik ezartzen ditu eta integrazio soziala ezberdintze indibiduala baino gehiago bultzatzen du, 2) gizarte zerbitzuen kontrol soziala bermatzen du, hautatutako ordezkari demokratikoen bidez, eta zaurigarritasun egoeran dauden pertsonak babesten ditu, 3) Estaduak gutxiengo laguntza eta diru-sarrerak segurtatu ditzake, sistema banatzaile bat aplikatuz. Hala ere, Estaduaren zerga krisiak, baita burukraziaren garapenak eta laguntzen eredu berekotzeak, beste eragile batzuen laguntza eskatzera eramaten du.

Maila horretan, merkatuak eraginkortan handiagoa bermatu dezake. Izan ere, eragile pribatuek, kostuak murrizteaz gain, enpresen arteko leiajeta sustatzen dute, zerbitzuen eta laguntzen prezioen beherakada eraginez eta kalitatearen hobekuntza fagoretuz. Hala ere,

merkatuak bi oztopori aurre egin behar die. Batetik, merkatuaren eraginkortasun ezarengatik, zenbait ondasun publiko ezin daitezke merkatuaren bidez kudeatu, ez direlako nahiko errentagarriak. Horrez gain, batzuetan, hartu-eman egokiak burutzeko behar den informazioa ez da nahikoa, ezoreka egoerak sortuz. Bestetik, arrazoi etikoengatik, zeren ongizate soziala helburu politikoa bada, ez da helburu ekonomikoa.

Baliabideak eskuratzeko gaitasuna, ordaindu gabeko giza baliabideak lortzeko ahalmena, beharrei erantzuteko modu berriak eskaintzeko ahala eta kalitatezko gizarte zerbitzuak proposatzeko joera non ekintzen kontrola bermatzea zailagoa den, hirugarren sektorearen ezaugarriak dira. Hobari horien gainean oinarrituz, ekimen sozialaren eta administrazio publikoaren arteko lankidetzak hemendatu da, gizarte politikan egitura bolondresen parte-hartzea areagotuz, batik bat, osasungintzan eta esku-hartze sozio-osasungintzan.

### ***Erakunde bolondresen eginkizuna***

Erakunde bolondresen tokia geroz eta handiagoa bada, bere ekarpena ezberdina eta anitza da. Hain zuzen ere, botere publikoek, ekintza sozialaren barruan finkatutako ildoak gauzatzeaz gain, (kontzertuen, diru-laguntzen eta laguntzen bidez), gizarte politikaren barruan, beraien eginkizuna beste modu batean ulertzeko joera dute. Bere burua, ongizate sozialean dabilzan beste eragileek ekintzen osagarria bezala ikusten du, integrazio soziala fagoretzen du eta gizartearen ekonomia suspertzen du.

Osagarritasunari dagokionez, erakunde bolondresen pizua geroz eta handiagoa da. Izan ere, gizarte zerbitzuetara mugatuz, erakunde horien ekintzak eta xahupenak 2114 milloi €takoak dira 1992an, %29,8a zaharrei norabidetutako egitarauen norabidetuak direlarik, %24,2a biztanleri osoari, %13,2a gazteei eta haurrei eta %12,3a gutxiengoei, beraien ongizatea eta bizi kalitatea hobetu dadin. Gainontzeko %20a, drogazaleek, HIESadun gaitxoek, gutxiengo etnikoek ala espexeratuak jasotzen dute.

Xahupen sozialean, erakunde bolondresen parte-hartzearen hemendaketak, bi berezitasun dauzka. Alde batetik, administrazio publikoek eta merkatuak hasetzen ez dituzten behar batzuk hasetzen ditu, gaixotasun endekatuen, elbarrituen ala drogazaleen kasuan gertatzen den bezala zeren pertsona horiek baita ere beraien familiek laguntza psikologiko eta sustengu soziala behar dute. Beste aldetik, behar berriak agertzen direnez, erakunde horiek eginkizun berezi bat daukate : 1) oso biziak, malguak eta berritzaileak direnez, aterabide berriak saiatzen dituzte eta, 2) lehentasunarekin, bazterketa egoera larrietan aurkitzen diren pertsonak eta taldeak laguntzen dituzte.

Ongizate soziala bermatzeko, laguntza eta zerbitzu zuzenak esakaintzeaz gain, erakunde bolondresen ohartaraztean parte-hartzen dute, integrazio soziala eta ekonomikoa fagoretzeko asmoz. Izan ere, emakumeen, langabetuen edo zaharren bolondres laguntzak, taldeen eta belaunaldien arteko hartu-emanak hemendatzen ditu, pertsonen autoestima eta balorea handituz

eta talde horien jarrera ari bultzatuz. Zentzu horretan, adineko geroz eta pertsona gehiagok, horrek dakarren esperientzia, ezagutza eta harremanekin, parte-hartzen dute, enplegua sortu, arreta soziala eskaini eta garapenerako lankidetzak bultzatu nahi duten ekimen eta egitasmoetan.

Azkenik, erakunde horiek jardura ekonomiko eta enplegu sortzaileak bilakatu dira. Lanpostuei dagokionez, sektore horrek gutxienez 100 000 pertsona enplegatzen ditu.

Gisa muziz, erakunde bolondresak eginkizun bereziak daukate gizarte politikan : 1) ezintasunari eta bazterketari aurkatzeko baita zerbitzu publikoak hobetzea, 2) bakardade soziala menderatzea, 3) bakardade ekonomikoaren eta azpi-garapenaren aurka borrokatzea eta 4) ikuspegi orokorra bultzatzea.

### ***Bolondres erakundeak Espainian***

Hirugarren sektorean jarduten duten erakundeek, oso itxura eta antolaketa modu ezberdinak daukate, beraien definizio bateratu bat zailduz. Bertan sartzen dira erakunde ez lukratiboak, egitura filantropikoak, ONGak eta ekonomia sozialean dabilzan elkarteak. Hala ere, bost ezaugarri hamankomun daukate :

- Helburu orokorrak eta baliabideak daukan erakunde bat behar da.
- Erakunde ez lukratiboaren jardura zuzenbide pribatuak arautzen du, erakunde eta ugazaba publikoak baztertuz baita administrazio publikoaren izaki pribatuak ere.
- Ezin badituzte irabaziak banatu, irabaziak egin ditzakete ahalik eta baliogarritasun sozial handiena lortzeko.
- Kudeaketa erakunde propioak ezarri behar dituzte eta ezin daitezke kanpoko erakunde batengandik zainduak izan.
- Eskuzabalak dira, esan nahi baita bolondresgoan oinarrituak direla.

Hala ere, bolondres batzuek ongizate soziala sortzen dute erakunde zehatz batean kide izan gabe. Horregatik, komeni da bolondresgoa ez elkarte zehatz batzuekin nahastea, mugagarria izango bailitzakete.

Modu guztiz, aniztasuna hain handia da non tipologia eta sailkapen asko sortu daitezken. Ugo Ascoli-k adibidez, erlijio, lan, hezkuntza, kultura eta zerbitzu erakundeak zein fundazioak bereizten ditu, gizarte zerbitzu pertsonalizatuak azken horien barruan sartzen dituelarik. Halaber, elkarteak irizpide askoren arabera sailkatu daitezke : kulturalak, kirolariak, jolasaldikoak eta gazteenak, fisiko eta buru elbarrituak, ekonomikoak eta profesionalak, familia, zahar eta kontsumo elkarteak, generozkoak, hezkuntza arlokoak eta filantropikoak.

## ***Bolondres erakundeen bilakaera***

Espanian bolondresgoaren gertakaria ez bada berria eta luzaroan Elizari lotua izan bazaio, demokraziaren etorrerak erregimen berri baten sorrera eragin du, herritargoaren eskubide eta askatasunak bermatuz eta, horien artean, elkarteak sortzeko ahalmena eta bertan lan egiteko aukera. Transizio garaian, elkarte eta beste erakundeen parte-hartzea nahiko mugatua da gizarte politikan, batetik, ixilpeko sindikatu eta elkarteetako buruzagi asko politikan sartzen direlako eta, bestetik, biztanleriak diolako Ongizatezko Estatuaren eginkizuna dela bere ongizatea bermatzea.

1980. hamarkadan, bolondresgoa oraindik susmagarria bada ere, botere publikoek bultzada eta zilegiztasun bat emango diete, ohartzen baitira botere publikoak soilik ez direla behar sozial guztiak hasetzeko gai. 1990. hamarkada itxaron beharko da bolondresgoaren hazkundera ikusteko, elkartasun soziala balore baikor bat bilakatzen baita. Administrazio publikoak bolondres erakundeak zuzenki eta zeharka sustengatzen ditu pentsatzen baitu ongizate soziala erakunde publiko eta pribatuek bermatu behar dutela. Estatuak, bolondresgoari eta bolondres ekintzei norabidetuta dauden hainbat pizgarri eta neurri hartzen ditu, Bolondresgoaren Legean agertzen den bezala.

Urte horietan, elkarte bolondresen kopuruak nabarmen gora egiten du baita ere horietako kideak direnenak. Izan ere, kalkulatzen da 18 urte baino gehiago daukan biztanleriaren %35a gutxienez elkarte bateko kidea dela.

## ***Ikuspegi alderatua***

Elkarteek garapena itzela ezagutu arren, beste herrietan baino gutxiago daude. Egoera horrek zerikusia dauka historia politikoarekin baita ere Estatuaren tokiarekin, bere izaerak elkarteen eta herritarren joera norabidetu baidezake. Maiz, Estatuaren indarrak eta zentraltasunak ez du gizarte zibilaren esku-hartzea fagoretu. Zentzu horretan, lau modelo bereiztu daitezke :

- Sistema Renanoa aukeratu duten Alemania, Erbehereak, Suiza ala Austria bezalako herriek, modu hierarkizatuan eta erlijio alderdien arabera antolatutako erakunde pribatu batzuen inguruan bilduak daude. Ia publikoak dira eta Estatu deszentralizatuaren gainean izugarritzko eragina daukate.
- Sistema Eskandinaboan, erakundeak esku-hartze soziala zelaika burutzen dute eta sistema publikoak lagunduta dauden erakunde zentralizatuak dira, Estatuaren pizua handiago dela ahaztu gabe.
- Ipar-amerikar sistema, eskuzabala denez, pribatutik datorren ekarpen oparoa dauka baita gizarte politikak adosteko bide formalizatua ere.

- Frantzia, Espainia ala Italia bezalako herriek sistema Europarra hobesten dute non bolondres erakundeak, egokipen prozesu urruneko batean aurkitzen diren. Administrazio publiko eta elkarten artean ez dago gizarte politikak adosteko biderik.

### ***Bolondresgoari buruzko legea***

Bolondres erakundeen garapenak eta bere esku-hartze geroz eta zabalagoak, legalki finkatutako kokaleku bat eskatzen du maila administratibo guztietan.

### ***Bolondresgoaren araudia Europan***

Beste arloetan bezala, Europar kokalekuak eragin zuzena eduki du bolondresgoari eta berau bultzatzen duten erakundeei buruzko legedian. Txosten askok, horien tartean, Europar Karta Sozialak, ongizate sozialeko jerdueren bolondres lanari buruzko Europar Kontseilu Ministroko Batzordeen 1985eko ekainaren 21eko Gomendioak, 1983ko urriaren 16ko Europar Legebiltzarreko Erabakiak, 1989ko uztailaren 18ko Europar Komunitateen Kontseiluko 89/457/CEE Erabakiak, bolondresgoaren garrantzia ezagutzen dute ongizate sozialean, arrera sistematikoa eskaintzearen beharra azpimarratzean dute eta bere ekintzen sustapenean ekiten dute. Neurri guzti horiek agerian uzten dute bolondres erakundeen aldeko kultura politiko bat dagoela, jarduera egitarauak sortuz. Egitarau hauen bidez, Europa osoan, gazte bolondresen mugikortasuna eta beraien arteko hartu-hemanak bultzatu nahi dituzten neurriak artean : Europako Bolondresgoaren Koordinaketa Batzordearen sorrera eta Batzorde horrek sustatutako Bolondresgoarentzako Europar Karta aurki daitezke.

### ***Bolondresgoa arautzen duen Espainiar legea***

Bolondresgoa eta berau erabiltzen duten erakundeak arautzen dituen legea, demokraziaren etorrerarekin eta 1978ko Konstituzioaren onarpenarekin aldatu da. Bertan, herritarren parte-hartzea bultzatu nahi da bizi sozial eta politikoan. Esaterako, 9.2. artikulua parte-hartzearekin botere publikoen konpromezua erakusten badu, 22. artikulua gai publikoetan parte-hartzeko eskubidean insistitzen du eta 34. artikulua interes orokorra helburu duen fundazioaren eskubidean ekiten du. Halaber, gizarte zerbitzuei buruzko gailu ezberdinetan, bolondresgoaren esku-hartzea begiztatzen da.

Horrela, 1982ko Elbarrituen Integrazio Sozialaren Legeko 64. artikuluan ala 1985ko Babes Zibilerako Legeko 1 eta 14. artikuluetan, bolondresgoaren parte-hartzea behatzen dira, batik bat, babes zibilarren antolakuntzan. Halaber, 1988ko uztailaren 15eko Errege Dekretuak, Pertsona Fisikoen Errentari buruzko Zerga Orokorraren izendapen tributarioaren interes sozialak arautzen



ditu eta, bere 2. artikulua, Gurutze Gorriaren eta beste ONGen lankidetzeta eta bolondresgo sozialaren egitarauetaz ari da, bereziki interes sozialerako laguntza eskaeren prozedura eta baldintzetaz.

Horrela, bolondresgoa eta bolondres egiturak lege ekimen erdian aurkitu dira, Autonomia Erkidego eta Estatu mailetan. Arautze autonomikoak aintzindariak izan badira, gizarte zerbitzuei buruzko lege gehientsuenetan bolondresgoa aipatu baitute, Bolondresgoari buruzko 1996ko urtarrilaren 15eko Estatu Legeak oinarriak eta irizpide nagusiak ezarri ditu. PP eta PSOE-k adostu duten lege honek, hiru helburu nagusi dauzka : 1) herritarren askatasuna bermatzea, beraien elkartasun konpromezua adierazi dezaten, beraien sinesmen eta iritziei hobekien egokitzen zaizkien bideen medioz, 2) bere modu ezberdinetan, bolondres ekintza modu eraginkorrean sustatzea eta bultzatzea eta 3) gaitasunen banaketaren orden konstituzionala errespetatzea eta beraz Autonomia Erkidegoek osatu dituzten ala geroan osatu ditzaketen legeak.

Legearen arabera, ondorengo jarduerak dauzkaten pertsonak bolondresgotzat jotzen dira : elkartasun eta eskuzabal alderdia edukitzea, jarduera askea izatea, aurkalaguntza ekonomikoren trukerik gabe burutzea eta egitarau eta egitasmo propioak dauzkan erakunde publiko ala pribatuen bidez garatzea. Legea urrutiago doa bolondresgoaren eginbehar eta eskubideak zehazten baititu :

- hasieran ala modu iraunkorrean, informazioa, heziketa, norabidea eta laguntza jasotzea eta, hala beharrez, ematen dizkioten eginkizunak betetzeko beharrekoak diren baliabide materialak ematea,
- diskriminaziorik gabe tratatua izatea, bere askatasuna, duintasuna, barnatasuna eta sinesmenak errespetatuz,
- partaide den erakundearen modu eraginkorretan parte-hartzea,
- bolondres jarduerari loturik dauden istripu eta gaixotasun arrixkuen aurka babestua izatea,
- bere jardueren eginkizunean, berriz ordaindua izatea,
- segurtasun eta garbitasun baldintza egokien barruan, bere eginkizunak betetzea,
- bere ekarpenaren balore sozialaren errespetua eta ezagupena lortzea.

Bere eginkizunei dagokionez, batez ere burutzen dituen jardueren zintzotasuna gordetzeko, legeak hauexek aipatzen ditu :

- norberaren erakundeak hartutako konpromezuak betetzea, batik bat bere helburu eta arauak errespetatuz,
- jasotako informazioaren ixilpekotasuna gordetzea,
- edozein pertsona ala erakunderengandik jaso daiteken dirua ez onartzea,
- bere jarduera bolondresaren onuradunen eskubideak errespetatzea,
- axola eta elkartasunarekin jardutea,
- erakundeak aurreikusten dituen heziketa lanetan parte-hartzea,

- helburuekin bat datozen agindu egokiak jarraitzea,
- erakundearen egiaztatze eta bereizketak modu egokian erabiltzea,
- erakundeek eskuragarri ezartzen dituzten baliabide materialak errespetatzea eta zaintzea.

Aitzitik, eragile sozial eta politikoak ados badaude bolondresgoa eta bolondres erakundeak arautzeko, lege horren balorapen oso ezberdina egiten dute, kritika gehienak 14 eta 15. artikuluetan erdiratzen direlarik. Lehenari dagokionez, legeak dio “bolondresek, bonifikazio eta beherapenetaz gozaten ahalko dutela Estatu mailako garraio publikoen erabileran baita ere Estaduko administrazioak kudeatzen dituen erakustokietan“. Eragile gehienek azpimarratu dute, xedapen hau kontraesangarria izan daitekela bolondres ekintzaren konzeptuarekin. Bigarrenaren kasuan, legeak dio bolondres ekintza kontutan hartu daitekela zerbitzu militarra eta ordezeko gizarte laguntza egiterako orduan. Hala ere, bi jardueren artean ezberdintasun nabarmen bat dago, alegia, bata askea den bitartean, bestea derrigorrezkoa dela.

Horrez gain, legearen aplikapen barrutiak eta Autonomi Erkidegoekiko harremanak ez dira argitu. Zentzu horretan, komeni litzateke zehaztea ea legeak, gai horretako garapen juridikorako funtsezko ildoak erabakiko dituen ala lege horren onuradunei buruzko galderetaz arduratuko litzateken Lege Kokaleku baten eginkizuna bete behar duen. Kritikak egon arren eta hobekuntza egiteko aukerak izan arren, Bolondresgoaren Legeak bolondresgoa korpus juridiko batetat hornitzen du.

### ***Erakunde mota asko***

Bolondres errakundeek alderdi bizi bat daukate, itxura asko edukiz, elkarteak, erakundeak ala fundazioak izan baidaitezke.

### ***Elkarteak***

Hirugarren Sektorea osatzen duten erakundeak anitzak izan arren, bi egitura forma nagusi hartu dituzte : elkartearena eta fundazioarena. Sills-en arabera, bolondres elkarteak honela zehaztu daitezke : 1) helburu hamankomunak jarraitzen dituen pertsonen osatutako talde antolatu bat, 2) non partaidetza bolondresa den 3) eta zein Estadutik askea den. Definizio honen arazoa da, sindikatuak, alderdi politikoak, kooperatibak eta fundazioak bertan sartu daitezke. Konstituzioaren 22. artikulua oso definizio orokorra eskaintzen du eta 1964ko abenduaren 24ko Legeak arautzen duen elkarten legeak, segurtasun juridiko eza sortzen du, elkarten errealitatea azken urteetan asko aldatu baita. Hori dela eta, legebiltzarkideen lehentasunetarikoa bat izango da bolondres erakundeentzako kokaleku juridiko eraberritu bat proposatzea, ekimen sozialaren normalizazioa eta erregulazioa areagotuz.

Administrazio publikoek bolondres erakundeen esku-hartzea areagotu nahi dute gizarte zerbitzuen mailan, diru-laguntzak emanez, zerga pizgarriak proposatuz, lankidetzeta mota ezberdinak eskainiz, besteak beste, kontratuen, hitzarmenen, kontzertuen eta baliogarrtasun publikoaren aitopenen bidez. Zentzu horretan, esparru horretan dabilzan elkarrekin zenbait probilegio dauzkate, nahiz eta Interes Orokorreko Jardueretan Parte-Hartze Pribaturako Fundazio eta Zerga Pizgarrien Legeak aldaketa batzuk eragin. Baliogarrtasun publikoko elkarrekin, ondasun hamankomuna ala interes orokorra jarraitzen duten erakundeak dira, bere hobariak zerga erregimenari eta pertsona fisiko zein juridikoek erakunde horiei egiten dizkieten ekarpenen zerga trataerei lotuak daude.

### *Fundazioak*

Fundazio motak anitzak dira jarraitzen dituzten helburuen arabera. Lanaren eta Gai Sozialen Ministeritzak, Ekintza Sozialaren Zuzendaritza Orokorraren bitartez, irabari-laguntza fundazioen gainean eta interes orokorra helburutzat duten pertsona juridikoen babesean ekiten du. Estatuaren eginkizuna, sortzailearen borontatea betetzea da, ahalik eta errentagarritasun sozial handiena lortzeko. Modu guziz, ezagutu behar da fundazioek laguntza sozialeko alor askotan eginkizun garrantzitsu bat bete dutela, aintzindariak izanez, eritetxe, irakaskuntza edota gaixotasunen mailetan. Alor horretan diarduten fundazio asko daude Espainian, nahiz eta beraien baliabideak, helburuak eta zahartzaroa oso ezberdinak izan.

1899ko Ongintzari buruzko Aginduak eta 1919ko urriaren 17ko Errege Dekretuak, Protektoraduren eginkizun nagusien artean sartu duten Fundazioak egoera sozial berriari egokitzea eta sortzailearen nahiak betetzea. Gailu horie esker, legedia errealitate berriei egokitu ahal izan da. Espainiar Konstituzioak, bere 34.1. artikuluan : fundazio eskubidea ezagutzen du interes orokorreko xedeentzat. Eta fundazioei buruzko lege berriak aurrepauso nabarmena suposatzen du gai honen arau trataeran. Izan ere, 1994ko azaroaren 24ko legeak, fundazio horiekin harramandutako alderdiak arautuko ditu, definizio eta ezaugarrietatik pribilegioetara.

Lege honek fundazioak definitzen ditu : “beraien sortzaileen borontatez, irabazi asmorik gabe osatutako erakundeak gisa. Bere ondareak, modu iraunkorrean, interes orokorreko helburuak betetzea hunkitzen ditu“. Izan ere, Fundazioak pertsona juridikoaren kalitatea dauzkaten erakundeak dira. Ondasun propioen fondo bat ezartzen dute, ondasun orokor bat egiteko. Hori dela eta, fundazioaren funtsezko osagaiak hiru dira : ondarea, antolaketa eta helburua. Nortasun juridikoa lortzen da Erregistroan Fundazioaren izena emanez, fundazioaren helburuak betetzeko gutxiengo fondoak edukitzea ezinbestekoa delarik.

Kasu batzuetan, fundazioen kudeaketa Autonomi Erkidegoei eman zaie, alor honetan batzuek gaitasun osoa eta beste batzuek gaitasun mailakatua daukatelarik. Lehenen artean aurkitzen dira Euskal Autonomi Erkidegoa ala Katalunia, besteak beste, eta bigarrenen artean daude Madrile ala Errioxa.

Orohar, fundazioek hazkunde galanta ezagutu dute azken urteetan, bereziki banku eta enpresa munduetan. Erakutsi nahi dute ongizate sozialaz arduratzen direla eta ez direla irabaziak egitera mugatzen.

### *Erakunde bereziak*

Hirugarren Sektorearen barruan, erakunde bereziek ekintza gune propioak osatzen dituzte, bai giza baliabide eta eskaintako laguntzen neurriari dagokionez, bai administrazio publikoaren partetik jasotzen duten trataera bereziari dagokionez.

### Caritas

1942an Caritas erakundea sortzen da, Elizak urte askotan jarraitu duen karitate ildoari jarraituz. Caritas-ek bere ibilbidea eraldatu du ongintza eta ekintza sozialean agertu diren beharren aldatetetik. Hain zuzen ere, Caritas sortzen da Ekintza Katolikoaren barruan Karitatearen Idazkaritza Nazionala bezala, azken honen eginkizuna elkarte katolikoan jarduerak koordinatzea delarik. 1960. hamarkada itxaron beharko da Caritasek bere autonomia lortzeko, bere ginbarretan sartzen direlarik berdintasun soziala bermatzea, behartsutasunak planteatzen dituen arazoak ikertzea eta behar gehien dauzkaten bizi baldintzak hobetzea.

Caritas elizen oinarri komunitarioen bidez antolatzen da eta, probintzia mailan koordinatuta dago Apizpeketegien bidez. Egitura horren buruan daude, erakundearen lehendakaria eta idazkaria, jakinik Pastoral Sozialaren Batzorde Episkopalak hautatzen dituela. Caritas, Konferentzia Episkopalaren barruan kokatzen da :

- Biltzarra, Espainia guztiko Caritas Elizbarrutikoen zuzendari eta ordezkariak osatzen dute, izaki konfederakundekoak ahaztu gabe. Organo hori urtero biltzen da erakundeak jarraitu beharreko ildo nagusiak finkatzeko.
- Kontseilua Caritas Elizbarrutikoen ordezkariak eta konfederakundeko lehenkadiorde batek osatzen dute.
- Batzorde iraunkorrak, Kontseiluarengandik askea den organo bezala, erakundearen elkarrekin lau batzordeetan banatzen ditu, horietariko bat ekintza sozialaz arduratzen delarik.

Caritas-en baliabide ekonomikoak, funtsean, hiru iturrietatik datoz : Caritas Elizabarrutietako kuotetatik, administrazio publikoak ematen dituen diru-laguntzetatik eta jarduera ezberdinetatik datozen diru-sarreretatik, alegia, pertsonen emateak, banku interesak ala argitalpenak.

Bere historia luzean zehar, Caritas-ek jarduera ezberdinak eduki ditu ongizate sozialaren barruan. Ondorengo garaiak bereiztu daitezke :

- *Sorrera etapa (1942-1963)*. Nazio eta nazioarteko hondamendi handien arrazoiarekin esku-hartzeak egiten dira. Antolaketa eta ekonomia baliabideak oraindik urriak dira eta ikerketa sozialak burutzen ditu Soziologia Aplikatuko Ikerketa Gunearen eta Dokumentazio Sozialaren bidez.
- *Karitatearen teknifikazio eta plangintza etapa (1963-1973)*. Kasu indibidualaz at, karitatea ekintza sozialaren plangintzaren osagarria izatea beharrezkotzat jotzen da, Sustapen, Laguntza Sozial eta Ongintza Plan Nazionalak agerian jarri duen bezala.
- *Salaketazko iragarpena eta kritikoa etapa (1973-1976)*. Gizarte zibilaren dinamizazioarekin bat doa, transizio garaian, Caritas, ezberdintasun sozial egoeren salaketaren bozeramailea batean bilakatuz.
- *Sakontze etapa (1976-1979)*. Salaketa eta laguntza sozial ildoak sakontzen dira, jakinik Ongizatezko Estatu baten garapenak ez duela ondurarte ekintza sozialean dabiltzan eragileen irteera eragin.
- *Autonomien eta animazioaren etapa (1979-1983)*. Langabezia bezalako arazo geroz eta larriagoen aurrean, Caritas-ek, ondoren gizarte zerbitzuek berriz hartuko dituzten ekintza ildoak landu ditu.
- *Eztabaidaren etapa (1983-1985)*. Erakundearen barruan eta administraren eztabaida garatzen da.
- *Enpresa eraginkorraren eta konpremetitutako ezpiritu kristauaren etapa (1985-1988)*.
- *Batasuna, koherentzia eta eraginkortasunaren etapa (1989-1991)*. Erakundearen barruan, koordinaketa agerian uzten da.

Denboran zehar, Caritas, bere egituraketa, giza baliabideak eta ahalmen ekonomikoak sendotzen joan da, bolondresgoak toki garrantzitsu bat betetzen duela kontutan izanik. Kristau karitate planteamenduei, ohartarazte eta sozial ekintzak gehitu dizkio.

## ONCE

Itxuen Erakunde Naionala, Estaduaren babespean sortzen da, Espainiako itxuen bilgune bat lez. Erakunde horretako kidea izateagatik, laguntza sozial batzuk jasotzen dituzte, horietariko zenbait administrazio publikoek ordezkatzan dituztelarik. Estaduaren esku-hartze geroz eta txikiagoak, erregimen politikoaren aldaketak eta barne ibilmoldearen demokratizazioak, barne eraldaketa prozesua, hazkunde ekonomikoa eta beste taldeei irikitze joera bat eragin dute.

Erakundearen helburuen tartean aurkitzen dira : begietako gabeziaren ohartaraztea, bilaketa eta diagnosis, hezkuntza arreta, heziketa eta gaitasun zein sustapen profesionala baita ere heldutasunean begietako gabezia daukaten pertsonen erabateko erreabilitazioa. Horrela, ONCE, ekintza sozialean, hezkuntzan, kulturen eta enpleguan, zerbitzuak eskaintzen dituen erakunde bat bezala agertzen da.

Helburu horiek betetzeko, Kontseilu Orokorrataz eta Zuzendaritza Orokorrataz hornitzen da, organo errektoreak bezala. Kontseiluak, erakundearen politika alor guztietan osatzen du, Lurralde Kontseiluak edukiz. Zuzendaritza Orokorrak, bere aldetik, akordioak egiten eta kudeatzen ditu, kudeaketa administrazioa arduratzen den une berean.

ONCE erakunde berezi bat da, kideen kopuruari eta bere diru-iturriei dagokienez : kupioak loteriaren arloan Estatuaren monopolio hausten baitu. Kupoiarekin batera, ONCE-k bere parte-hartzeak garatu ditu beste enpresa batzuetan, elbarrituak diren pertsonen integrazioarako eta lankidetzarako ONCE Fundazioa sortzera bultzatuz. Fundazio horren helburuak dira, modu zuzenean eta adostuan, helbarritu fisiko eta sensorialen integrazio sozialerako eta laguntza sozialak eskaintzeko egitarauak osatzea. Besteak beste, elbarrituen ohartarazte, erreabilitazio, hezkuntza, heziketa profesional, enplegu eta laguntza egitarauak egin ditzake.

ONCE-k Espainiar gizarteari sinestarazi behar dio irabazi gabeko asmoa daukan erakunde batek ez dituela bere baliabideak izoztu behar ala banku kontu batean gorde behar. Hala ere, lan hori ez da errega, hirugarren sektoreko erakundeak gutxi eta behartsuak baitira eta handienek beraien baliabideak ohizko moduen bidez lortzen dituzte. Beste bi arazo, erakundearen barne alderdiarekin lotuak daude. Batetik, barne demokrazia arazoak daude gutxiengo batek boterea bereganatu baitu, nahiz eta sindikatuek aurka-botere paper bat jokatu. Bestetik, erakundearen lan egiten duten elbarrituek ez dituzte beste langileen lan eta politika eskubide berak.

## Gurutze Gorria

Gurutze Gorriko Espainiar saila 1864ean sortu da eta, denborarekin, indartzen joan da. Alderdi bolondresak eta interes orokorra jarraitzen duen gizonen aldeko erakunde honek, bere jarduerak garatzen du Estatuaren babespean. Nortasun juridiko propioa dauka eta gaitasun juridiko zein ondarezkoa osoa dauka bere helburuak lortzeko. Gurutze Gorria Nazioarteko Mugimenduko kidea da eta bere ekintza ondorengo printzipioen arabera antolatzen du : gizatasuna, zuzentasuna, neutraltasuna, askatasuna, batasuna, bolondresgoa eta unibertsaltasuna.

Gurutze Gorriaren ekintzen artean, osasuneko esku-hartzeaz gain, ongizate eta elkartasun ekintzen sustapena eta lankidetzak aurki daitezke, integrazio sozialerako zailtasunak dauzkaten taldeei arreta berezi bat eskainiz, osasun egitarauak osatuz eta bertan parte-hartuz eta bolondres parte-hartzea sustatuz. Gurutze Gorriak giza baliabide handiak dauzka, kide aktiboak eta bolondresak, kide izen-emaleak, Gurutze Gorriaren Gazteriako kideak, ordezkoko laguntza sozialak eskaintzen dituztenak ahaztu gabe.

Kide horiek beraien ekintzak burutzen dituzte erakundearen organo errektoreetan. Oso modu deszentralizatuan antolatua da, totiko taldeek protagonismo handia daukatelarik. Biltzarrari eta Batzordeei, lurralde maila ezberdinetako hainbat talde gehitzen zaizkie. Hori dela eta, erabaki eta kudeaketa organoak dauzka, herrien, probintzien eta Autonomi Erkidegoen mailan. Modu guztiz, Biltzarra erabakigune nagusia da berak finkatzen baititu beharreko

ildo nagusiak eta Batzorde Bazionala izendatzen baitu, Gurutze Gorriaren kudeaketaren zuzendaritzatz eta kontrolaz arduratu dadin.

#### *Administrazioaren eta erakunde bolondresen arteko harremanak*

Ongizate sozialaren arloan, Estaduaren deskonzentrazioarako, desburokratizazioarako eta desinstituzionalizazioarako joera dagoenez, administrazio publikoek erakunde bolondresekin dauzkaten harremanek itxura asko hartu dituzte, bien arteko lankidetzak bultzatuz. Hartu-eman horiek lau itxura hartu dituzte :

- *Diru-laguntza*. Erakunde bolondresak bultzatzeko modurik argiena eta erabiliena diru-laguntzak banatzea da, batez ere bi bide hobetsiz : lankidetzak eta bolondresgo sozial egitarauak egiteko diru-laguntzak eta gainontzeko egitarauak diruztatzeke diru-laguntzak.
- *Kontratazioa* dagoen formula zibilaren arabera. Administrazioak bolondres erakundeei diru-laguntzak ematen dizkie jarduera berezi batzuen truke. Zentzu horretan, erakundeak, administrazio publikoak ezarritako ekintza sozialen diseinuen eragileak bilakatzen dira.
- *Zerbitzuen inguruko akordioak*. Aurreko bi formulen artean kokatzen dira, diru-laguntzen banaketan zehar maila garaia partekatuz eta kontratuarekin derrigorrez bete behar den eta laguntza mugatuena egitura partekatuz.
- *Hitzartzea* zuzenki egiten da, administrazio publikoak bere zeharitasuna mantenduz, diru-laguntza zehatzak igarokorrak direla jakinik.

Formula horiekin batera, zergen arloan daudenak aurki daitezke, hala nola, zerga murrizketa eta salbuespen tributarioak. Gailu horiek Interes Orokorreko Parte-Hartze Pribaturako Fundazio eta Zerga Pizgarrien Legea arautzen ditu. Azkenik, administrazio publikoak, bolondres erakundeen jarduerak kontrolatzen ditu, zuzenki, bere artamendatzearen, erregistroan izen ematearen eta ikuskaritzaren bidez eta, zeharka, administrazioaren iritzi eta irizpideak partekatzen dituzten erakundeei diru-laguntzak eskainiz.

Hala ere, diru-laguntza eta kontzertuen sistemak, arrixku batzuk dauzka bolondres erakundeentzako diskrezionarioak baitira eta ez direlako epe finkoan banatzen. Arrixkuak hiru motatakoak dira. 1) Erakunde horien ekintzen jarraikortasunean, diru-laguntzek zalantza sortzen dute, beraien helburu eta ekintzen askatasuna kolokan jarriz. 2) Batez ere administrazioaren babesa duten erakundeek eta bereziak bezala ikusi daitezkenak, esfera para-publikora hurbildu daitezke, lekuzaldate publikoak jasoz. 3) Bolondres erakundeen baitan eta beraien instituzionalizazio zein botere hartzea jarriz, batetik, erakundearen ekintzen eredu-bereketze bat gertatzen da baita ere bere erabaki zein jardueren burokratizazio bat eta, bestetik, eta batez ere finantza murrizketa garaietan, administrazioa eta bolondres erakundeen arteko lankidetzak gatazkatsua bilakatzen da dauden baliabideak urriak baitira. Modu guztiz, bien arteko lankidetzak

eta hartu-emanak baikorrek izan daitezten, oinarritzko jardunak finkatzea komeni da : erakundeen diru-iturriak ezberdintzea, beraien askatasuna bermatzeko, administrazioak zerbitzu eta laguntza unibertsal batzuk mantentzea eta bolondres erakundeek proposatzen dituzten zerbitzuen kalitate eta kontrol eredu-berekoak finkatzea.

## AMAIERA

Idazlan honen helburu nagusia, gizarte politikari buruzko euskarazko esku-liburu bat proposatzea izan da, Soziologian, Zientzia Politikan eta Gizarte Langintzan irakasten eta ikasten duten pertsonen lan tresna egoki bat eduki dezaten. Ikuspegi orokor bezain laburbildu bat eskaintzea saiatzen da, zehaztasuna alde batera utzi gabe. Espainian eta European osatu eta ondoren martxan jarri diren gizarte politiken planteamendu teoriko eta analitikoak, egitarau zein neurri administratiboak eta gizarte politiken osagai juridiko, sozio-politiko, ekonomiko eta kulturalak aipatzen ditu.

Baina, gizarte politikak aztertzeko modu asko daude, interes gunearen arabera : batzuentzako politikaren ulermena, besteentzat politiken kalitatearen hobekuntza eta azkenentzat bai bata eta bai bestea. *Policy analysis*-en artean, bereizketa zehatzago bat egin daiteke bi irizpide nagusi aukeratuz : gizarte politiken azterketa eta politika horientzako analisia. Hogwood eta Gunn-ek zazpi azterketa mota bereizten dituzte :

1. Gizarte politiken edukiei buruzko ikerketek, politika berezien sorrera eta garapena deskribatu eta azaldu nahi ditu. Kasu bat ala gehiago aztertzen dira ikusteko gizarte politika bat nola sortu den, zein gauzapean izan duen eta zein ondorio ukan dituen.
2. Gizarte politiken prozesuari buruzko ikerketek ikusi nahi dute nola gai bat gizarte politika bat bilakatzen den eta nola garatzen den. Garapen horretan eragina duten arrazoi ezberdinak jorratzen dira. Ikerketa horiek gizarte politiken edukiarekin lotuak daude, nahiz eta interes handiena bere adierazpenean eragiten duten arrazoietan erdiratu.
3. Gizarte politiken emaitzei buruzko ikerketek jakin nahi dute zergatik gastuen eta zerbitzuen probisio mailak alor ezberdinen artean aldatzen diren. Analsi mota honek gizarte politikak antzematen ditu menpekotasuna daukaten aldagaiak lez eta arrazoi ekonomiko, sozial eta teknologikoen arabera ulertzen ahalegintzen dira.
4. Ebaluaketa ikerketek, gizarte politiken eta gizarte politikentzako mugak finkatzen dituzte. Eragin ikerketak ere deituak dira zeren politika horiek biztanleriarengan daukaten eraginean erdiratzen dira. Ebaluaketa ikerketa horiek deskriptiboak ala manamendukoak izan daitezke.



5. Erabakiak hartzeko informazioa deituriko ikerketek informazio erabilgarria bilatzen dute erabakiak hartzeko. Lan horien bidez jasotako datuak gizarte politikaren arazo praktikoetara aplikatzen dira.
6. Gizarte politiken prozesua izenburu duten lanek, gizarte politiken adierazpen sistemaren izaera hobetu nahi dute. Kudeaketa tresneria hobetu nahi dute, eginkizunen berbanaketaren bidez, politiken hautaketa oinarria sistemen plangintzaren garapenaren bidez eta aukerak baloratzeko hurbiltze berrien bitartez.

Gizarte politiken hobekuntza eta babesa. Ikerketa horiekin gizarte politika berezi baten aldeko aukera bereziak eta argudioak bultzatu nahi dira.